

Natuur- en waterbeheer in uiterwaarden

Een gelukkig huwelijk?

Het huwelijk tussen natuurbeheer en waterbeheer wordt in dit artikel op de sofa gelegd. Er lijkt een spanning te bestaan tussen de representatie in rijksnota's en de problemen in het feitelijke uiterwaardenbeheer. Voor vier projecten wordt geschetst hoe de verhouding tussen het natuurbeheer en de waterveiligheid zich heeft ontwikkeld in de laatste decennia.

In het drukke Nederland wordt gestreefd naar meer ruimte voor water in combinatie met meer ruimte voor natuur. Staatssecretaris Schultz van Haegen van Verkeer en Waterstaat sprak op het symposium 'Ruimte voor water, ruimte voor natuur' (17 maart 2004) met de metafoer van het huwelijk en vond "dat het huwelijk tussen water en natuur al tamelijk gelukkig is, ondanks dat de karakters van de echtelieden soms botsen". Ook in de diverse beleidsconcepten van waterbeheer wordt stilzwijgend uitgegaan van een synergie tussen waterbeheer en natuurbeheer. In de overgang van 'de strijd tegen het water' naar 'leven met water' ligt tevens de wens besloten om weer 'met de natuur' en niet 'tegen de natuur' te leven en te handelen. Hieruit volgt dat in het oplossingsconcept 'ruimte voor de rivier' de natuur een prominente plaats heeft gekregen en dat waterveiligheid en natuurbelang als vanzelf samen worden gedacht.

In dit artikel willen we ingaan op de spanning tussen deze gesuggereerde synergie en de ervaringen in de feitelijke beheerpraktijk, waarbij we verschillende problemen signaleren. We doen dit vanuit een specifiek theoretisch kader, namelijk dat van de beleidsarrangementen, waarmee we de verschillende ingrediënten van beleidspraktijken in uiterwaarden kunnen duiden. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

Natuur en water in plannen en praktijk

In belangrijke rijksnota's, zoals de Nota Ruimte, de Vierde Nota Waterhuishouding en de Nota Natuur, Bos en

Landschap, worden kansen voor functiecombinaties van natuur en water in uiterwaarden regelmatig onderstreept: "een slimme combinatie met rivierverruimende maatregelen, delfstoffenwinning en natuurontwikkeling biedt kansen om de biodiversiteit langs de rivieren te versterken" (LNV, 2000: 21); "de nieuwe duurzame aanpak ten behoeve van hoogwaterbescherming creëert kansen voor de ontwikkeling van riviergebonden ecotopen" (VenW, 1998: 35). Ook in het artikel van Van Herwijnen et al. (2004) wordt gesteld dat de landelijke beleidsmakers mogelijkheden zien in de combinatie van water- en natuurdoelstellingen. Over mogelijke spanningsvelden is in de rijksnota's nauwelijks iets te vinden. Vanuit de concrete praktijk van het water- en natuurbeheer in Nederlandse uiterwaarden komen andere signalen. Deze vormden ook de aanleiding voor een beleidsgericht afstudeeronderzoek (Van de Bilt, 2004), waarop dit artikel is gebaseerd. De spanningen tussen het water- en natuurbeheer zijn uit te leggen aan de hand van vier concrete problemen.

Ten eerste zijn er verschillende doeleinden geformuleerd door respectievelijk de ministeries van LNV en VenW. Interpretatie vindt plaats door de natuurbeheerders en water(veiligheid)beheerders. Staatsbosbeheer (SBB) behartigt, als grootste natuurbeherende instantie van ons land, de natuurdoeleinden in een groot deel van de uiterwaarden; Rijkswaterstaat (RWS) de veiligheid van de grote rivieren, onder meer door uitvoering van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). SBB vindt de toepassing

MARK WIERING EN
SERGEJ VAN DE BILT

Dr. M.A. Wiering Radboud
Universiteit Nijmegen, Milieu
en Beleid, Postbus 9108, 6500
HK Nijmegen
m.wiering@fm.ru.nl
Drs. S.G.T. van de Bilt Royal
Haskoning, Milieu- en veiligheidsmanagement Enschede.

Foto Barend Hazeleger
www.bvbeeld.nl

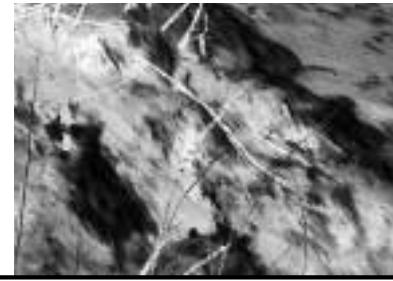
van de Wbr door Rijkswaterstaat té rigide en meent door deze handelswijze de natuurdoelen niet te kunnen realiseren. Begroeiing in uiterwaarden veroorzaakt opstuwing van rivierwater. Het laten staan van begroeiing, anders dan gras, is een vergunningplichtige handeling conform de Wbr, ook als de begroeiing spontaan opschiet. Het veiligheidsbelang van Rijkswaterstaat is te karakteriseren als 'statisch': een concreet te bepalen hoeveelheid water zal per seconde via de rivier afgevoerd moeten kunnen worden. Kan deze hoeveelheid niet gegarandeerd worden, dan zullen overstromingen een onontkoombaar gevolg zijn. Het natuurbelang van SBB daarentegen is meer te karakteriseren als 'dynamisch': afbraak- en opbouwprocessen variëren van tijd tot tijd. Denk hierbij aan opschot van wilgen en de vernietigende werking van het water op deze wilgen. Het bovenstaande getuigt van een botsing tussen RWS en SBB bij de realisering van hun doelen.

Ten tweede, en in feite is dat een afgeleid probleem, is er een fikse onderhoudsachterstand van de uiterwaarden in Nederland. Veel aanwezige begroeiing is niet vergund conform de Wbr. Deze 'illegale' begroeiing kan leiden tot een toename aan fysieke weerstand en daarmee tot een overschrijding van de maatgevende hoogwaterstand. De laatste jaren wordt getracht deze problematische situatie op te lossen door alle begroeiing in een Wbr-vergunning te regelen. Tegelijkertijd moet er voor gewaakt worden dat de wel vergunde begroeiing in de toekomst geen problemen gaat geven.

Het derde probleem is de onduidelijkheid over het onderhoud op het moment dat de inrichting van een natuurontwikkelingsproject in de uiterwaarden klaar is en de beheerfase start. "Ten einde binnen de (Wbr red.) vergunning te blijven, zal er besloten moeten worden om óf sediment weg te halen óf vegetatie te verwijderen of een combinatie. Aan deze ingrepen zijn kosten verbonden, die door verschillende partijen worden gedragen" (Rijks-

waterstaat, 2004: 6). Wie nu precies de beheermaatregelen gaat nemen is onduidelijk. Natuurbeheerders wijzen op het sedimentbeheer van RWS, die op zijn beurt wijst op het vegetatiebeheer door natuurbeheerders. Dit is temeer problematisch omdat er hoge kosten mee gemoeid zijn. LNV en VenW erkennen dit probleem getuige een samenwerkingsovereenkomst (VenW & LNV, 2000a). Afgesproken is dat bij projecten in het kader van het plan 'Nadere Uitwerking Rivierengebied' (NURG-projecten), RWS het sedimentbeheer voor zijn rekening neemt als de veiligheid in het geding is en SBB de hoofdbeheerder is van het betreffende terrein. In juni 2003 is deze afspraak tot nader order verlengd. Daarnaast ligt er een afsprakenkader gericht op een meer integraal beheer van uiterwaarden, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en de financiële lastenverdeling van het beheer. Over het beheer op de langere termijn voor alle projecten en door meerdere partijen bestaat echter nog steeds onduidelijkheid.

Het vierde aandachtspunt betreft het verschil in visie op de toekomst van het rivierengebied. Natuurbeheerders en -organisaties benadrukken dat veiligheid moet worden bekeken op het niveau van een geheel stroomgebied en op langere termijn (SBB & WNF, 1999: 5). Gestreefd moet worden naar het voorkómen van extreme afvoeren, in plaats van het verwerken ervan. SBB (2003) heeft deze visie geconcretiseerd in het concept van een natuurlijke, duurzame en 'zelfwerkzame' veiligheid. Het rivierengebied moet in één keer goed ingericht worden voor klimaatveranderingen op lange termijn. Binnendijkse ruimte is hiervoor onontkoombaar. Het natuurlijke riviersysteem moet het uitgangspunt zijn: natuur die vanzelf opkomt, zich ontplooit in volgende successiestadia en van tijd tot tijd wordt teruggezet, waardoor dynamiek in het systeem ontstaat. Hierdoor wordt de veiligheid groot, de natuur versterkt en de omgeving aantrekkelijker. De reactie van Rijkswaterstaat op deze visie is dat een na-



tuurlijk riviersysteem wel een goed streven is, maar niet past binnen de rivierkundige randvoorwaarden. Wanneer de plannen uitgevoerd zouden worden, komt er teveel bos op waardoor, op kortere termijn, de veiligheid gevaar loopt. Dijkverleggingen zouden noodzakelijk zijn om de rivier meer ruimte te bieden ter compensatie van dat extra bos. Dat is echter duur en stuit op maatschappelijke weerstand (Interviews: Centrum voor Water & Samenleving, Nijmegen, 14-05-04; Rijkswaterstaat, Arnhem, 17-06-04).

Beleidsarrangementen en toepassing

De politicologische en bestuurskundige beleidsanalyse richtte zich voorheen vooral op de fasen of cycli van beleidsvoering (beleidsagendering, -formulering, -uitwerking, -uitvoering, -evaluatie, en weer -agendering). In de jaren 80 van de vorige eeuw zien we een duidelijke verschuiving naar vormen van beleidsanalyse die verschillende stromen van informatie (Kingdon, 1995), netwerken van actoren (Marsh & Rhodes, 1992) of netwerken en besluitvormingsronden (Teisman, 1992) als uitgangspunt nemen. Weer wat later komt ook de rol van de betekenisverlening en (re)presentatie van de inhoud van beleid (discoursanalyse) prominenter naar voren (bijvoorbeeld Hajer, 1995). De benadering van de beleidsarrangementen poogt elementen van deze verschillende analysekaders te combineren vanuit een sterk sociologisch geïnspireerd onderzoek. Het gaat in de kern om de karakterisering van een bepaald beleidsdomein met behulp van verschillende soorten beleidsinstituties (vergelijk Van Tatenhove et al., 2000; Padt & Leroy, 2005). De benadering gaat ervan uit dat de spelers in het beleidsveld in doorgaande interacties en opeenvolgende praktijken bepaalde interactiepatronen volgen (de *actoren*-dimensie). De beleidsactoren beschikken over bepaalde *hulpbronnen* en delen bepaalde beleidsconcepten of wetenschappelijke paradigma's – of strij-

den hierom (de *discours*-dimensie). Ten slotte worden arrangementen beheerst door bepaalde *spelregels*. Vanuit de 'stolling' van deze interactiepatronen, spelregels, visies etc., kunnen we het beleidsdomein nader karakteriseren. De analyse is al verschillende malen beproefd, bijvoorbeeld in het natuurdomein (Van der Zouwen, 2006) en in het waterdomein (Wiering & De Rooij, 2004; Wiering & Immink, 2006).

Hieronder beschrijven we de verhouding tussen natuur en waterveiligheidsdoelinden in regionale praktijken. We zien het uiterwaardenbeheer voor dit doel als een institutioneel geheel (een subdomein van beleid). De casussen werden geselecteerd op basis van spreiding in de tijd (vanaf 1988) en de aanwezigheid van een specifieke natuur- en waterveiligheidsproblematiek. De beschrijving volgt de vier dimensies van het beleidsarrangement.

Duursche Waarden tussen 1988 en 1990

In 1989 werd een doorbraak gemaakt in de zomerdijk van de Duursche Waarden (120 ha) en een tweetal geulen gegraven in de uiterwaard. In 1990 waren de werkzaamheden gereed. Het was een van de eerste projecten in Nederland die ingrepen op het riviersysteem teneinde de rivierdynamiek weer terug te brengen en natuur te ontwikkelen.

Actoren en hulpbronnen

De directie Milieu, Natuur en Faunabeheer (NMF) van het ministerie van LNV stelt in 1989 één miljoen gulden beschikbaar voor het project, heeft de benodigde natuurtechnische kennis en ervaring en geeft Heidemij Adviesbureau opdracht het inrichtingsplan op te stellen. SBB wordt rechtstreeks door LNV aangestuurd en krijgt middelen voor het beheer. RWS beschikt op zijn beurt over riviertechnische kennis en over kennis betreffende het ecologische herstel van de rivieren. RWS moet het uiteindelijke inrichtingsplan toetsen aan de Rivierenwet (Rw).

De provincie Overijssel is de vergunningverlenende instantie voor de noodzakelijke ontgrondingen en de gemeente Olst is verantwoordelijk voor het aanpassen van het bestemmingsplan.

Spelregels

De formele regels van belang bij de Duursche Waarden zijn de Rivierenwet (Rw), de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, bestemmingsplan gemeente Olst), de Hinderwet (Hw), de overige milieuregelgeving (water, bodem, lucht), de Comptabiliteitswet en tal van beroepsprocedures. De Rivierenwet (voorloper van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Wbr) zorgt voor de toetsing van ingrepen in het riviersysteem aan de maatgevende hoogwaterstand. Een bijkomende 'spelregel' is de Comptabiliteitswet. Deze schrijft voor dat beschikbare gelden benut worden in het jaar waarvoor ze beschikbaar zijn. Voor de realisering betekent dit dat er behoorlijke haast gemaakt moet worden en dat groot belang gehecht wordt aan samenwerking.

Discoursen

Het discours van de natuurbeheerders (SBB) wordt beheerst door het uitgangspunt dat er veel ruimte moet komen voor natuurlijke processen, zoals stroming en successie. De natuur wordt te zeer aangetast en er moet wat gebeuren om deze natuur te behouden en te ontwikkelen. Ook RWS is benieuwd naar het nieuwe concept riviernatuurontwikkeling, maar de waterbeheerder stelt nadere voorwaarden en raakt gaandeweg meer beducht voor de potentiële ruwheid ten gevolge van bosontwikkeling in relatie tot de veiligheid. De ontwikkelingen in het gebied hebben effecten op de waterstanden en morfologie van de rivier en RWS wil dan ook maar een beperkte ruimte bieden aan natuurlijke processen.

Millingerwaard tussen 1990 en nu

Vanaf 1993, nadat grond is aangekocht, staat de Millingerwaard officieel bekend als natuurontwikkelingsgebied. Landbouwgronden worden omgezet in natuur tot een totaal van nu ruim 450 ha. Al decennialang vindt er kleiwinning plaats en heeft zich spontaan riviernatuur ontwikkeld.

Actoren en hulpbronnen

De hulpbronnen die de natuurbeheerders inzetten hebben in de eerste plaats te maken met de aankoop van landbouwgrond voor natuur (NURG-gelden vanuit LNV, budget Landinrichting Ooijpolder, bijdrage van het Wereld Natuur Fonds en opbrengsten uit kleiwinning). Een ander belangrijk middel is coalitievorming met partijen in het gebied. Vanaf het begin van de planvoering is getracht het een project van iedereen te laten zijn. SBB krijgt het uiteindelijke beheer van omstreeks 95 procent van het gebied in handen. Stichting Ark beheert de kudde in het gebied en verzorgt de voorlichting. RWS heeft de expertise om technische werken uit te voeren en heeft de Wbr als belangrijke hulpbron. Deze geeft de waterbeheerder het recht om de terreinbeheerder te wijzen op zijn verantwoordelijkheden betreffende de hoogwaterveiligheid. De gemeenten Millingen en Ubbergen en de provincie Gelderland zijn betrokken vanwege het bestemmingsplan en diverse vergunningen, zoals de ontgrondingsvergunning.

Spelregels

De spelregels bestaan net als in de vorige casus uit de reguliere formele regels zoals de Wbr en de WRO. De huidige ontgrondingsvergunning in de Millingerwaard eist dat na ontgroning weer landbouwgrond moet worden opgeleverd. Ook als een ontgronder voortijdig stopt kan de provincie hercultivering eisen. Dat is een flinke kostenpost en werkt dus als een stok achter de deur voor de

ontgronder. Daarnaast spelen ook de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Flora- en Faunawet een rol. Voor natuurontwikkeling zijn deze regels echter vaak beperkend, omdat zij conservatief van aard zijn (Interview Stichting Ark, 12-05-04).

Discoursen

Het discours van de natuurbeheerders in de Millingerwaard is het best uit te drukken in termen van procesbeheer en ruimte voor rivierdynamiek. Procesbeheer is het creëren van bepaalde omstandigheden waaronder natuurlijke processen weer invloed op de uiterwaarden kunnen uitoefenen, zoals het uitgraven van historische geulen. RWS heeft in eerste instantie ook belang bij dit ‘nieuwe denken’, waarin de landbouw de uiterwaard verlaat en de natuurlijke processen weer de overhand krijgen. De kleiwinning betekent meer ruimte voor de rivier, de wateropstuwende zomerkades kunnen weg en het ecologische herstel van de rivier waar RWS rond de jaren 90 mee bezig is, past hier goed bij. Het ecologische herstel van de rivier krijgt echter de laatste jaren minder aandacht van RWS. Scheepvaart en vooral hoogwaterveiligheid zijn de belangrijkste aandachtsgebieden geworden (VenW, 2003: 11). Hierdoor wordt nu strikter gehandhaafd om dichtgegroeide uiterwaarden tegen te gaan. Het discours van RWS is gaandeweg geëvolueerd van een denkraam waarin veel ruimte was voor natuurlijke processen én veiligheid, naar een meer behouden opstelling bij het toelaten van natuurlijke processen en een sterkere gerichtheid op belemmeringen.

Gamerensche Waard tussen 1993 en 1999

Toen na de hoogwaterstanden van 1995 het Deltaplan Grote Rivieren verscheen, moesten alle dijkverbeteringsprogramma's versneld worden uitgevoerd. Voor de Gamerensche Waard, een 144 ha grote uiterwaard aan de

Waal, werd in 1995 een planuitwerking gemaakt en dit is samen met het dijkverbeteringsplan de juridische procedure van de Deltawet Grote Rivieren ingegaan. Dijkverbetering werd gekoppeld aan natuurontwikkeling. Dijkversterking en herinrichting zijn uitgevoerd tussen 1996 en 1999.

Actoren en hulpbronnen

In 1993 is een ontwikkelingsvisie voor de Gamerensche Waard opgesteld, waarin wordt aangegeven dat de natuur en de rivier weer wat meer vrijheid zullen krijgen met de aanleg van drie nevengeulen. Na het hoge water van 1995 is de Deltawet Grote Rivieren gemaakt, waarin is afgesproken dat de financiële regeling uit de NURG van toepassing is op het gehele rivierengebied. LNV en VenW zullen ieder de helft van de nieuwe aankopen voor natuur financieren, voor ieder natuurontwikkelingsproject langs de grote rivieren (zie ook VenW & LNV, 2000b: 2). Daarnaast kunnen met behulp van dezelfde Deltawet gronden onteigend worden, als dit noodzakelijk is voor de dijkversterking. De Deltawet geeft in dit geval min of meer de resterende ‘hulpbronnen’ om natuurontwikkeling in combinatie met dijkversterking te realiseren. Tevens kan gebruik gemaakt worden van de aanbestedingsmogelijkheden van het polderdistrict Groot Maas en Waal waarover RWS niet beschikt. Naast de vorige hulpbronnen is ten slotte ook de kennis van de waterbeheerders en natuurbeheerders essentieel.

Spelregels

Zoals al aangegeven is de Deltawet Grote Rivieren de belangrijkste formele set van spelregels bij de Gamerensche Waard. Deze noodwet zorgt ervoor dat veel afzonderlijke wetten, zoals de verschillende milieuwetten, tijdelijk buiten spel worden gezet en dat hiervoor één integraal besluit is gekomen. Echter, niet alle werkzaamheden kunnen met



behelp van de Deltawet geregeld worden en in de beheerfase geldt de reguliere wetgeving, zoals de Wbr, weer. Een ongeschreven regel bij de Gamerensche Waard is dat iedereen het besef heeft dat het project moet slagen (urgentiegevoel), omdat natuurontwikkelingsplannen 'mee kunnen liften' met noodzakelijke dijkversterkingen.

Discoursen

Het doel van SBB om natuurlijke processen weer toe te laten in de uiterwaarden en om nieuwe natuur te ontwikkelen, past uitstekend bij de plannen en ideeën die er al lagen voor de Gamerensche Waard. RWS heeft als doel om de uiterwaard zo te ontwikkelen dat een natuurlijk, maar ook veilig gebied ontstaat. Opstuwing door begroeiing moet gecompenseerd worden. Natuur is hier voor RWS een nevendoelelstelling.

Afferdensche en Deestsche Waarden tussen 1993 en nu

De gemeente Druten nam in 1993 het initiatief om de Afferdensche en Deestsche Waarden, een 280 ha grote uiterwaard aan de zuidkant van de Waal, in te richten als natuurgebied. Er werd een projectgroep samengesteld. In 1996 stelde deze het inrichtingsplan vast, waarin de uiterwaard bestemd werd als natuurgebied met een meestromende nevengeul. Vanwege de Deltawet Grote Rivieren werden de dijken versneld versterkt en werd al begonnen met de uitvoering van de inrichting. Het inrichtingsplan uit 1996 werd aangepast omdat de uiterwaard een verlagging van de maatgevende hoogwaterstand van 6 centimeter diende te realiseren (Haskoning, 1999).

Actoren en hulpbronnen

Evenals bij de Millingerwaard zijn ook hier de NURG-gelden van belang; grondaankopen voor natuurontwikkeling worden gefinancierd door beide ministeries. RWS heeft

met haar rivierkundige kennis en de Wbr een dominante positie in dit project. De rivierkundige inrichting speelt de hoofdrol; natuurdoelen zijn secundair (Interview Rijkswaterstaat, 14-05-04). SBB speelt een minder grote rol in de planfase. De organisatie dient met name aan te geven welke natuurdoeltypen gerealiseerd moeten worden. Net zoals bij Gameren is het polderdistrict Groot Maas en Waal verantwoordelijk voor de dijklichamen. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is bij het project betrokken omdat deze partij gronden aankoopt die bij oplevering van de uiterwaard zullen worden overgedragen aan SBB. Verder spelen de overheden hun gebruikelijke rol, zoals de gemeente Druten met het bestemmingsplan en het ministerie van LNV met de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet.

Spelregels

Bij deze casus zijn weer de gebruikelijke wetten van belang: de Ontgrondingenwet (oW), de WRO, de Wet milieubeheer (Wm), de Wbr en overige milieuwetgeving. Daarnaast is een ontheffing van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet nodig. De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn in deze Flora- en Faunawet verwerkt (Rijkswaterstaat, 1999: 15-16). Ook hier is het Deltaplan Grote Rivieren belangrijk geweest. Veiligheid gaat een grotere rol spelen en naast natuurontwikkeling komt gaandeweg een tweede prominente doelstelling te staan: meer ruimte voor de rivier (Rijkswaterstaat, 1999: 8-9). Een belangrijke ongeschreven regel bij de Afferdensche en Deestsche Waarden is dat de inhoud van het project overeind moet blijven. Zo is de nevengeul nooit ter discussie gesteld en gaat men ervan uit dat voor de vrijkomende grond altijd een oplossing gevonden kan worden (Interview Rijkswaterstaat, 25-05-04).

Discoursen

Zoals al besproken krijgt het natuurontwikkelingsproject Afferdensche en Deestsche Waarden er vanaf 1996 een nieuw doel bij. Dit reflecteert de discoursverandering van de waterbeheerder. Aanvankelijk is het discours gericht op verbetering van het ecologisch herstel van de Rijntakken; na de hoge waterstanden is het gericht op het creëren van meer ruimte voor de rivier: niet 15.000 m³/s maar 16.000 m³/s veilig afvoeren. Deze verhoogde taakstelling moet samengaan met een verbeterde ruimtelijke kwaliteit, waaronder ook (maar secundair) natuurontwikkeling is te scharen. Het discours is dus breder geworden en de nadruk wordt nu sterker gelegd op veiligheid.

Het discours van de natuurbeheerder, ten slotte, is om een zo natuurlijk mogelijk rivierenlandschap te krijgen. Het project sluit hier aanvankelijk uitstekend bij aan. Idealerweise wil de natuurbeheerder dat natuurlijke processen het feitelijke beheer doen en dat de natuurbeheerder alleen ingrijpt waar dat nodig is. Dit is echter minder goed mogelijk in het uiteindelijke project.

Spanning tussen natuur- en waterbeheer

Nu we de arrangementen hebben belicht voor de vier uiterwaarden, kunnen we nader ingaan op de spanningen tussen water- en natuurbeheer.

Actoren en hulpbronnen

Allereerst valt op dat eenzelfde constellatie van actoren telkens terugkeert. RWS en SBB zijn steeds de waterbeheerder respectievelijk de natuurbeheerder. De gemeente, provincie en ministeries spelen een rol in de regelgeving en de financiering. Daarnaast zijn particuliere grondbezitters en adviesinstellingen van belang.

Tabel 1 laat zien dat de waterbeheerder in elke casus zijn rivierkundige en ecologische kennis kon inzetten en dat de toetsing van het inrichtingsplan aan de Rw of later de Wbr als een belangrijke hulpbron is op te vatten. Opvallend is dat in het geval van de Gamerensche Waard en de Afferdensche en Deestsche Waarden de waterbeheerders meer hulpbronnen bezaten na het hoogwater van 1995: NURG-gelden, Deltaplan en Deltawet GR). In de Gamerensche Waard kon

	Waterbeheerders	Hulpbronnen	Natuurbeheerders	Hulpbronnen
Duursche Waarden	RWS	Riviertechnische kennis Bevoegdheden Rw	LNV, SBB	Natuurtechnische kennis Financiën LNV Grond in eigendom
Millinger Waard	RWS	Riviertechnische kennis Bevoegdheden Rw/Wbr	LNV, SBB, WNF, St. Ark	Natuurtechnische kennis Financiën NURG Kleiwinning en WNF Coalitievorming Brede ondersteuning
Gamerensche Waard	RWS Polderdistrict	Riviertechnische kennis Bevoegdheden Rw/Wbr Aanbestedingsmogelijkheden Deltawet GR NURG	LNV/SBB	Natuurtechnische kennis NURG Coalitievorming
Afferdensche en Deestsche Waarden	RWS	Riviertechnische kennis Bevoegdheden Rw/Wbr Deltawet GR NURG	LNV/SBB	Natuurtechnische kennis NURG

Tabel 1 Voornaamste actoren en hun hulpbronnen per uiterwaard

Table 1 Main actors and their sources per project

ook nog gebruik gemaakt worden van de aanbestedingsmogelijkheden van het polderdistrict. De invloed van de waterbeheerders is na de hoogwaters gegroeid.

De natuurbeheerders hadden andere hulpbronnen, zoals het grondeigendom en (kennis van) het eindbeheer van de natuur in uiterwaarden. In elke casus beschikten de natuurbeheerders ook over specifieke hulpbronnen, zoals de kleiwinning en regionaal maatschappelijk draagvlak. Op basis van onze analyse kan niet van een absolute toe- of afname van invloed van de natuurbeheerder worden gesproken.

Spelregels

In alle casussen is de reguliere water-, milieu- en ruimtelijke wetgeving van toepassing (tabel 2). Kenmerkend voor de Duursche Waarden was de Comptabiliteitswet, die ervoor zorgde dat de budgetten voor de uiterwaard ook in hetzelfde boekjaar moesten worden besteed. In de Millingerwaard zijn formeel ook de Flora- en Faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn van toepassing, maar deze zijn in de praktijk (nog) niet sterk sturend geweest. In de

Gamerensche Waard was de Deltawet GR kenmerkend en deze noodwet werd door zowel natuur- als waterbeheerders gezien als een goed instrument om hun doelen te realiseren. In de Afferdensche en Deestsche Waarden speelt de milieuwetgeving sterk in verband met de ontgrondingen. Dit werd als zeer belemmerend ervaren.

Discoursen

Over deze dimensie van de arrangementen kunnen we kort zijn. Voor 1995 gingen de discoursen van de beide vormen van beheer uit van het reanimeren van natuurlijke processen in de uiterwaard. De waterbeheerders waren behoudender, maar zochten over het algemeen ook hun heil in deze natuurlijke processen. Vanaf 1995 veranderde het discours van de waterbeheerders. Veiligheid kreeg een hogere prioriteit en de aandacht voor natuur verschoof meer naar de achtergrond. De wijziging van doelstelling in de Afferdensche en Deestsche Waarden is hier illustratief voor. Ook in de Millingerwaard is het waterbeheer flink behoudender geworden waardoor bosontwikkeling

Tabel 2 Spelregels per uiterwaard

Tabel 2 Rules per project

	Formele regels	Informele regels
Duursche Waarden	Rw WRO Hw Milieuwetgeving Comptabiliteitswet Beroepsprocedures	Inzetten op samenwerking
Millingerwaard	Wbr WRO Ontgrondingenwet Flora- en Faunawetgeving VHR	Brede coalitie bouwen Aandacht voor draagvlak Synergie ontgroning en natuurontwikkeling
Gamerensche Waard	Deltawet GR, later ook Wbr en Milieuwetgeving	Project moet slagen Urgentie dijkversterking
Afferdensche en Deestsche Waarden	Wbr Milieu en ruimtelijke wetgeving Flora- en Fauna wet Deltawet GR	Inhoud overeind houden, maar veiligheid bepaalt randvoorwaarden



Foto **Barend Hazeleger**
www.bvbeeld.nl

in de uiterwaard als problematisch wordt beschouwd in het licht van de maatgevende hoogwaterafvoer. RWS wordt in toenemende mate 'afgerekend' op veiligheidsaspecten en boet daardoor aan flexibiliteit in. Het discours van de natuurbeheerder is in hoofdzaak niet veranderd.

Conclusies

We zijn ingegaan op de beleidsprocessen in vier uiterwaarden over een langere periode om op de verhouding tussen natuur- en waterveiligheidsbelangen te kunnen reflecteren. In de vroege casus, de Duursche Waarden (1988-1990), wordt deze verhouding niet als problematisch gezien. Natuur en waterbeheer worden enthousiast verbonden en deze samensmelting biedt kansen voor een

nieuw soort beheer in de toekomst. De discourses botsen niet en de doelen van beide beheerders kunnen in het project worden gerealiseerd. De Millingerwaard (na 1990) kent gaandeweg wel problemen. De opkomende begroeiing dient, in het kader van de Wbr, gecompenseerd te worden. De waterbeheerder bezit met de Wbr een instrument om de veiligheid te waarborgen, terwijl de natuurbeheerder hier nauwelijks iets tegenover kan stellen om het natuurbelang te waarborgen. De waterdoelstelling is een 'harde voorwaarde' en legt beperkingen op aan het realiseren van bepaalde natuurdoelen (Van Herwijnen *et al.*, 2004). Natuur moet steeds meer wijken voor veiligheid, vanwege de krachtiger instrumenten van het waterbeheer. Bij de Gamerensche Waard (1993-1999) beperkt de dis-

cussie tussen de beide beheervormen zich eigenlijk maar tot twee zaken: de hoeveelheid toelaatbare begroeiing en de verantwoordelijkheid over het sedimentatiebeheer. Geconcludeerd kan worden dat daar pas strubbelingen ontstaan tussen de water- en natuurbeheerders in de beheerfase. In de Afferdensche en Deestsche Waarden (na 1993) komt wederom naar voren dat de waterbeheerder met de Wbr een belangrijk wetgevend instrument bezit en de natuurbeheerder niet. Natuurbelangen krijgen na de bijramp in 1995 geleidelijk minder prioriteit en dit uit zich ook steeds meer in de beheerfase.

Ook al staan overstromingsrisico's weer prominent op de politieke agenda en overschaduwden zij de zwakkere natuurbelangen (biodiversiteit, riviermorfologie, veerkracht, intrinsieke waarde van natuur, natuurbeleving, etc.), toch is er wel degelijk ruimte voor natuurwaarden. Dat is te danken aan een geringer belang van een landbouw die zich terugtrekt; een belang dat traditioneel 'meekoppelt' in de uiterwaarden. Het natuurbeheer heeft potentieel sterke troeven, met onder andere hulpbronnen als de Europese natuurbeschermingswetgeving (Vogel- en Habitat Richtlijnen). Deze zijn weliswaar belangrijk, maar nog niet eenduidig uitgewerkt waardoor ze zowel voor 'nieuwe' natuur als voor plannen voor aanpassingen in de rivierbedding obstructies opleveren.

De bestudeerde praktijken bevestigen dat het perspectief op de verhouding tussen natuur- en water(veiligheids)beheer in de loop der jaren is verschoven. Vanaf het midden van de jaren tachtig schoven de ambities op het gebied van natuur en waterveiligheid naar elkaar toe en werden steeds gelijkwaardiger benaderd. Na de 'shock events' van de hoogwaters in 1993 en vooral 1995, veranderde de balans (weer) ten gunste van veiligheidsaspecten. Het casusmateriaal bevestigt ook de probleemanalyse waarmee we zijn gestart: er is voortdurend discussie over de risico's en doelstellingen rondom waterveiligheid en natuurdoeleinden.

Deze wordt in beleidsontwikkeling echter weinig gearticuleerd en daardoor schuiven problemen uiteindelijk door naar de beheerfase. Het voorgaande levert een beeld op van een huwelijk waarin de echtgenoten in de dagelijkse huishouding blijven botsen. Om het huwelijk te redden is de vraag wie schuldig is niet zo erg interessant. Beheerders kunnen hun schaarse energie veel zinvoller besteden aan een goede probleemanalyse, is de strekking van onze aanbevelingen.

Aanbevelingen

Besteed expliciet aandacht aan de onderhoudsachterstand en voer expliciet een discussie over de afweging van natuurwaarden en overstromingsrisico's. In een open discussie over waterveiligheid en natuur kunnen verschillende scenario's worden voorgelegd. Als de politiek kiest voor veiligheid als harde randvoorwaarde, dan moeten de natuurdoeleinden worden aangepast. Wanneer de politiek expliciet kiest voor realisatie van natuurdoeltypen – en dat is niet ondenkbaar gezien de druk vanuit de Europese wetgeving – dan moet een systeem bedacht worden waarin de veiligheidsnormen en de natuurdoeltypen juist zijn verenigd.

Wees helder in de organisatie van het uiterwaardenbeheer. Voor integraal beheer is het wellicht beter één beheerende instantie (in overleg) keuzes te laten maken tussen sediment- of vegetatiebeheer. Kiest men voor sectoraal beheer, regel dan in de Wbr-vergunning de terreinhoogte en vegetatie, zodat duidelijk wordt wie waar moet ingrijpen.

Op basis van ons materiaal, dat is toegespitst op uiterwaardenbeheer, verschillen SBB en RWS sterk in belang en toekomstvisie. Een goede samenwerking eist het openlijk reflecteren op elkaanders visies, interpretatiekaders en stijl van opereren. Dit komt uiteindelijk een duurzaam uiterwaardenbeheer ten goede.

summary

Nature management and water management in river basins

Mark Wiering en Sergej van de Bilt

policy arrangement, nature management, water management, river basin

This article analyses the relation between nature management and water management in Dutch river basins. The policy arrangement approach is used to show how this relation has developed over the last decades in four river basin projects. From the mid eighties, ambitions in the field of nature and water safety were considered

reasonably in balance; after the shock events of high water in 1993 and especially 1995, the balance changed in favour of safety aspects. The analysis leads to a number of recommendations: spend explicitly attention to the delayed maintenance works, and start up discussions about the balance between nature values and risks of flooding. Be transparent in the organization of river basins management. To enhance integral management, it may be better to appoint one organization to make choices between sediment- or vegetation management. And reflect on style, interpretation framework and goals of the concerned organizations to come to synergy in the management of river basins.

Literatuur

Bilt, S. van de, 2004. Eén terrein, waar twee beheren. Ontwikkelingen en problemen op het raakvlak van water- en natuurbeheer in Nederlandse uiterwaarden. Afstudeerthesis Milieu-maatschappijwetenschappen. Katholieke Universiteit Nijmegen.

Hajer, M., 1995. The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford. Clarendon Press.

Haskoning, 1999. Rivierkundige aspecten Inrichtingsplan Balans voor de Afferdensche en Deestsche Waarden, achtergronddocument.

Herwijnen, M. van, H. Goosen, H. van Asselt & F. Oosterhuis, 2004. Biedt 'Ruimte voor Water' ook ruimte voor natuur? H₂O 8: 24-27.

Kingdon, J.W., 1995. Agendas, Alternatives and Public Policies, 2d ed. New York. HarperCollins College Publishers.

LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag.

Marsh, D. & R. Rhodes, 1992. Policy networks in British government. Oxford. Clarendon Press.

Padt, F. & P. Leroy, 2005. Een park dat geen park mag heten, de Drentsche Aa in beleidshistorisch perspectief. Landschap 22/3: 157-166.

RWS, 1999. Inrichtingsplan Afferdensche en Deestsche Waarden. Arnhem. Directie Oost-Nederland.

RWS, 2004. Samenwerking Staatsbosbeheer Gelderland en Rijkswaterstaat in het uiterwaardengebied. Directie Oost-Nederland en Staatsbosbeheer Gelderland.

SBB & WNF, 1999. Natuurlijke veiligheid, visie op de Rijntakken in het perspectief van stromende berging. Arnhem.

SBB, 2003. Lonkend Rivierenland, visie van Staatsbosbeheer op de rivieren. Driebergen.

Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), 2000. Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.

Teisman, G.T., 1992. Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag. VUGA.

VenW, 1998. Water Kader: 4e Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing. Den Haag.

VenW & LNV, 2000a. Toelichting samenwerkingsafspraken tussen de ministeries van VenW en LNV over de realisatie van Veiligheid en Natte natuur. Den Haag.

VenW & LNV, 2000b. Samenwerkingsafspraken Veiligheid en Natte Natuur. Den Haag.

VenW, 2003. Rijkswaterwegen. Verdiepingsbijlage Infrastructuurfonds 2004. Den Haag.

Wiering, M.A. & I. Immink, 2006. When water management meets spatial planning. A policy arrangements-perspective. Environment and Planning C, 2006 (submitted).

Wiering, M.A. & P.A.E. de Rooij, 2004. De watertoets: nieuwe spelregels voor water en ruimte. Bestuurswetenschappen 2004/ 5: 391-405.

Zouwen, M. van der, 2006. Nature policy between trends and traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe. Delft. Eburon.