

Doe maar weer een hoogwatertje!

Doe maar weer een hoogwatertje!

Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierversuiming

**Joke Luttik
Mariken Prüst
Evelien Verbij
Marcel Pleijte**

Alterra-rapport 026

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2000

REFERAAT

Luttik, J., M.L.A. Prüst, E.E.M. Verbij en M. Pleijte. 2000. Doe maar weer een hoogwatertje! Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierverruiming. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 026. 49 blz.; 3 fig.; 12 ref..

De begrippen duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen staan centraal in deze studie. Het doel van dit onderzoeksproject is het herkennen en beschrijven van maatschappelijke arrangementen en verklaren hoe zij tot (on)duurzame oplossingen leiden in de context van natuur en de hoogwaterproblematiek. Startpunt voor de studie is de stelling dat maatschappelijke arrangementen duurzaam handelen in de weg kunnen staan. We onderscheiden vijf kenmerken van maatschappelijke arrangementen die invloed kunnen hebben op de bereidheid tot integratie, en daarmee op duurzaam handelen. Deze vijf kenmerken zijn bekeken in de case Lexkesveer voor de kansen voor natte natuur in combinatie met de hoogwaterproblematiek.

Trefwoorden: duurzaam handelen, hoogwaterproblematiek, Lexkesveer, maatschappelijke arrangementen, natte natuur, rivierverruiming.

ISSN 1566-7197

© 2000 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

1	INLEIDING	11
1.1	INLEIDING	11
1.2	PROBLEEMSTELLING EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	11
1.3	ONDERZOEKSAANPAK EN METHODE	12
1.4	HET RESULTAAT	13
1.5	BELEIDSRELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	13
1.6	LEESWIJZER	14
2	DE INVLOED VAN MAATSCHAPPELIJKE ARRANGEMENTEN OP (DUURZAAM) HANDELEN VAN ACTOREN	15
2.1	INLEIDING	15
2.2	VAN KENMERKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ARRANGEMENTEN EN DUURZAAM HANDELEN NAAR HYPOTHESEN	17
3	BELEIDSKADER: RIVIERVERRUIMING EN DE LINK MET NATUURONTWIKKELING	21
3.1	INLEIDING	21
3.2	INTERNATIONAAL BELEID	21
3.3	NATIONAAL BELEID	22
4	DE CASE LEXKESVEER	25
4.1	INLEIDING	25
4.2	HET GEBIED EN HET PLAN	25
4.3	HET PROCES	26
5	ANALYSE VAN DE CASE LEXKESVEER	29
5.1	INLEIDING	29
5.2	SPANNINGSVELDEN TUSSEN EN BELANGEN VAN DE BETROKKEN ACTOREN	29
5.3	INTERACTIE EN STRATEGIE	31
5.4	NATUURBEELD EN NATUURBELANG	35
6	DUURZAAM HANDELEN, MAATSCHAPPELIJKE ARRANGEMENTEN EN HET NATUURBELEID	37
6.1	INLEIDING	37
6.2	IS ER SPRAKE VAN DUURZAAM HANDELEN?	37
6.3	DISCUSSIE VAN DE HYPOTHESEN	39
6.4	NATUURBELEID EN MAATSCHAPPELIJKE ARRANGEMENTEN	40
7	SLOTBESCHOUWING	43
8	LITERATUURLIJST	45
BIJLAGEN		
1	SAMENSTELLING ADVIESGROEP LEXKESVEER	
2	STREEFBELD INTEGRAAL ALTERNATIEF	
3	LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	

Woord vooraf

In dit rapport doen we verslag van de eerste fase van een onderzoek naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op duurzaam handelen dat is uitgewerkt aan de hand van een praktijkvoorbeeld, het plan Lexkesveer. Lexkesveer is een plan voor rivierverruiming en natuurontwikkeling in de uiterwaarden van Wageningen, Heteren en Renkum gelegen in de provincie Gelderland langs de Nederrijn. Het onderzoek is uitgevoerd in het DLO-onderzoeksprogramma 'Mens & draagvlak in de groene ruimte' (programma 314), waarin sociaal-wetenschappelijke vragen rond inrichting en beheer van de groene ruimte aan bod komen.

Het project is gestart op basis van een idee van Dirk Huitzing van het Ministerie van LNV. De koers van het onderzoek is verder uitgezet in overleg met Chris Maas Geesteranus (IKC-N), Bram van de Klundert (LNV), Ine Neven en Kees Volker (allebei Alterra). Graag willen wij hen bedanken voor waardevolle suggesties en commentaar op tussenresultaten. Voor dit onderzoek waren de interviews met betrokkenen bij het project Lexkesveer zeer belangrijk. We willen alle geïnterviewden graag hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan het project.

Tot slot bedanken we Peter Stad voor de fraaie foto's van de Wageningse uiterwaarden.

Wageningen, februari 2000

Joke Luttik
Mariken Prüst
Evelien Verbij
Marcel Pleijte

Samenvatting

De begrippen duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen staan centraal in deze studie. Het doel van dit onderzoeksproject is het herkennen en beschrijven van maatschappelijke arrangementen en verklaren hoe zij tot (on)duurzame oplossingen leiden in de context van natuur en de hoogwaterproblematiek.

Startpunt voor het onderzoek is de stelling dat maatschappelijke arrangementen duurzaam handelen in de weg kunnen staan. Stel dat men duurzaam handelen wil bevorderen, dan kan gebrek aan inzicht in maatschappelijke arrangementen tot symptoombestrijding leiden, terwijl een aanpak van oorzaken veel effectiever is. Om meer grip op deze materie te krijgen, hebben we ons eerst verdiept in de betekenis die men in de literatuur toekent aan de begrippen duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen. Met deze inhoudelijke kennis als bagage hebben we ons de vraag gesteld welke betekenis deze begrippen in de praktijk hebben. Daartoe hebben we het project Lexkesveer bestudeerd. In dit project wordt een plan ontwikkeld waarin rivierverruiming en natuurontwikkeling gecombineerd worden. Welke invulling krijgt het begrip duurzaam handelen in deze concrete praktijksituatie? Welke maatschappelijke arrangementen spelen een rol, en hoe beïnvloeden zij duurzaam handelen? En tot slot: levert deze ingang inzichten op die van nut zijn voor beleidsmakers die duurzaam handelen willen bevorderen?

In navolging van de literatuur over instituties en institutionele arrangementen, hebben we maatschappelijk arrangementen gedefinieerd als het geheel van normen, wetten, regels, verwachtingen en vanzelfsprekendheden waarin actoren zijn ingebed en die het gedrag van die actoren doen ontstaan en laten voortbestaan. Onder duurzaam handelen met betrekking tot natuur en de hoogwaterproblematiek verstaan we het streven naar een duurzame situatie waarin verschillende maatschappelijke wensen en belangen geïntegreerd worden en natuur- en landschapswaarden met elkaar in evenwicht worden gebracht. Dit hoeft niet te betekenen dat elk belang evenredig vertegenwoordigd is in de eindoplossing, maar wel dat met elk belang expliciet rekening wordt gehouden in het besluitvormingsproces.

We onderscheiden vijf kenmerken van maatschappelijke arrangementen die invloed kunnen hebben op de bereidheid tot integratie, en daarmee op duurzaam handelen:

1. Aard van de opvattingen over duurzaamheid (smal - breed)
2. Aard van de wetgeving (sectoraal - sectoroverschrijdend)
3. Aard van de beeldvorming en verwachtingen ten aanzien andere sectoren (positief – negatief; diep geworteld – oppervlakkig)
4. Aard van de probleemaanpak (specialistisch – breed georiënteerd)
5. Aard van de communicatie (open – gesloten)

Bij rivierverruiming in combinatie met natuurontwikkeling spelen Rijkswaterstaat (RWS) en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) hoofdrollen als landelijke vertegenwoordigers van de (sectorale) belangen 'veiligheid'

en 'natuur'. Rijkswaterstaat heeft bovendien een rol als trekker van de projecten. LNV heeft er zelf voor gekozen op afstand te sturen. Provincies en gemeenten hebben een rol bij de inpassing op provinciaal en gemeentelijk niveau van plannen voor rivierverruiming en natuurontwikkeling. Ook een goede afstemming met andere belangen - zoals landbouw, recreatie of bewonersbelangen - behoort tot de taken van deze overheden. Dan zijn er verschillende actoren die de uiteenlopende lokale belangen vertegenwoordigen (landbouworganisaties, waterschappen, bewoners, terreinbeherende natuurorganisaties, natuurbelangenorganisaties). Een eerste factor die duurzaam handelen in de weg kan staan, is de plaats die actoren innemen in het proces. Waar lagere overheden integrale belangen dienen te behartigen, staan landelijke overheden voor sectorale belangen. Lokale belangengroepen houden lokale, sectorale belangen in het oog. Dit leidt tot spanningsvelden die te herleiden zijn tot twee kenmerken van maatschappelijke arrangementen: de opvatting over duurzaamheid (breed - smal) en de aard van de probleemaanpak (breed - specialistisch).

Een duidelijk voorbeeld hiervan in de case Lexkesveer is dat het zoekgebied van het plan zich tussen duidelijk afgebakende grenzen bevindt. Voor het realiseren van veiligheidsdoelen zoekt men 'van bandijk tot bandijk' en niet binnendijks. Voor het realiseren van natuurdoelen zoekt men binnen begrensde EHS-gebieden. Verruiming van het zoekgebied zou de mogelijkheden om tot een integrale afweging te komen aanzienlijk verruimen. Ook de kansen om nieuwe natuurwaarden te realiseren zouden toenemen, want binnen de begrensde gebieden rond Lexkesveer zijn al veel natuurwaarden, die bij het afgraven van uiterwaarden verloren kunnen gaan. In de niet begrensde uiterwaarden liggen veel kansen voor de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden.

In de case Lexkesveer zijn we overigens geen zuiver sectorale opvattingen tegengekomen. De veiligheidsdoelstelling staat voor geen van de actoren ter discussie. Er is wel frictie ontstaan over de integratie van andere belangen (bereikbaarheid, recreatie, cultuurhistorie) in het plan en de manier waarop men van plan is veiligheids- en natuurdoelstellingen te realiseren. De frictie rond veiligheidsmaatregelen heeft vooral te maken met gebrek aan duidelijkheid over de landelijke veiligheidssituatie bij lokale actoren. Men vraagt zich af hoe het project Lexkesveer zich verhoudt tot de landelijke en internationale situatie, en of de voorgestelde maatregelen - op dat niveau bezien - wel noodzakelijk zijn. Hierbij speelt ook het dubbele tijdspad een belangrijke rol. Project Lexkesveer wordt uitgevoerd in het kader van Ruimte voor Rijntakken, terwijl dat nog geen fungerend beleid is en dus ook nog niet wettelijk is afgedekt.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De verwachtingen voor de ontwikkeling van nieuwe, natte natuur in combinatie met de aanpak van de hoogwaterproblematiek zijn bij het natuurbeleid hooggespannen. Vooral langs de grote rivieren staan, in het kader van 'ruimte voor de rivier', veel nieuwe projecten op stapel. Een aantal rivierverruimende maatregelen is goed te combineren met natuurontwikkeling of agrarisch natuurbeheer. Maar de belangen kunnen ook haaks op elkaar staan. Denk bijvoorbeeld aan de ooibossen langs de rivier, die in tijden van hoogwater de vrije afvoer van de rivier belemmeren maar vanuit het oogpunt van riviernatuur essentieel zijn. Of aan bestaande natuurwaarden die verloren gaan bij het afgraven van uiterwaarden, één van de belangrijkste rivierverruimende maatregelen. Het is de vraag of men in de praktijk de belangen met elkaar weet te verzoenen. Zo ja, welke factoren bevorderen het zoeken naar oplossingen die recht doen aan het natuurbelang? Zo nee, wat maakt dat het natuurbelang niet uit de verf komt in de plannen?

1.2 Probleemstelling en afbakening van het onderzoek

Probleemstelling

Vertrekpunt voor het onderzoek zijn de begrippen 'maatschappelijke arrangementen' en 'duurzaam handelen'. Dit zijn geen eenduidige begrippen: iedereen verstaat er iets anders onder. Na uitvoerig literatuuronderzoek (o.a. Horlings, 1996; Van Zon, 1998 en Tisdelle, 1993) hebben we voor de volgende omschrijvingen gekozen. Onder duurzaam handelen met betrekking tot natuur en de hoogwaterproblematiek verstaan we het streven naar een duurzame situatie waarin de maatschappelijke wensen voor bescherming tegen hoog water, andere maatschappelijke belangen, en natuur- en landschapswaarden met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarbij gaat onze aandacht in de eerste plaats uit naar het natuurbelang. Of actoren duurzaam handelen, wordt bepaald door veel factoren. We veronderstellen dat maatschappelijke arrangementen daar een belangrijk onderdeel van uitmaken. In navolging van de literatuur over instituties en institutionele arrangementen, definiëren we een maatschappelijk arrangement als het geheel van normen, regels, wetten, verwachtingen en vanzelfsprekende manieren van doen waarin actoren zijn ingebed en die het gedrag van die actoren doen ontstaan en laten voortbestaan (gebaseerd op definitie uit Schuijt, 1987).

Het **doel** van dit onderzoeksproject is:

Het herkennen en beschrijven van maatschappelijke arrangementen en verklaren hoe zij tot (on)duurzame oplossingen leiden in de context van natuur en de hoogwaterproblematiek.

De bijbehorende vraagstelling van het onderzoek is tweeledig: *Wat verstaat men onder duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen? En wat is de invloed van maatschappelijke arrangementen op een duurzame oplossing in context van natuur en de hoogwaterproblematiek?*

Om een antwoord te vinden op de tweede vraag hebben we ervoor gekozen deze vraag eerst uit te werken in een casestudie. Dit gaf ons de gelegenheid om de maatschappelijke arrangementen die in één situatie, rond één probleemstelling, een rol spelen, in de volle breedte in kaart te brengen. Wel is het hierbij belangrijk om een opmerking te maken over de representativiteit van het onderzoek. Duidelijk is dat een studie als deze omtrent één case in Nederland niet representatief is voor alle projecten in Nederland. Wel denken we dat de belangrijkste maatschappelijke arrangementen die in de case Lexkesveer mogelijk ook een belangrijke rol kunnen spelen in andere cases in Nederland.

De volgende onderzoeksvragen hebben betrekking op de case:

- Welke maatschappelijke arrangementen zijn van belang?
- In welke mate en op welke manier wordt er duurzaam gehandeld?
- Welke (kenmerken van) maatschappelijke arrangementen belemmeren of faciliteren duurzaam handelen?
- Hoe kan het natuurbeleid duurzaam handelen bevorderen door goed in te spelen op maatschappelijke arrangementen, en zo nodig te streven naar veranderingen in maatschappelijke arrangementen?

1.3 Onderzoeksaanpak en methode

De studie is verkennend en exploratief van aard. Om te beginnen is een literatuurstudie uitgevoerd naar de begrippen duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen om een antwoord te vinden op de eerste vraagstelling. Om een helderder beeld te krijgen van de tweede vraag zijn de meest recente plannen en opvattingen over rivierverruiming en natuurontwikkeling langs de rivieren geïnventariseerd en bestudeerd. Hieruit ontstaat een beeld van de mogelijke rol van maatschappelijke arrangementen bij het bevorderen van duurzaam handelen in het rivierengebied. Om het beeld scherper te stellen hebben we gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van natuurontwikkelings- en rivierverruimende plannen langs de grote rivieren. Dit geeft ons ook zicht op de problemen waartegen men aanloopt bij de uitvoering van het natuurbeleid.

De onderzoeksvragen behorende bij vraag twee hebben we getoetst bij de case Lexkesveer in Wageningen. De case Lexkesveer hebben we bestudeerd op basis van schriftelijke documenten en interviews met betrokken partijen. We hebben inzicht gekregen in de notulen van de vergaderingen die de adviesgroep heeft gehouden over de plannen tot afgraven en herinrichten van de uiterwaarden. Ook zijn we in de gelegenheid gesteld om een bijeenkomst van de adviesgroep bij te wonen. Een belangrijk onderdeel van de casestudie bestond uit het afnemen van interviews met

betrokken actoren op basis van deze informatie de relatie tussen de arrangementen en (on)duurzaam handelen in kaart te brengen. Twee vragen stonden daarbij centraal: hoe actoren beslissingen (denken te gaan) beïnvloeden, en hoe (men denkt dat) het natuurbelang wordt behartigd.

1.4 Het resultaat

De belangrijkste resultaten van het onderzoek hebben betrekking op:

- Een concrete invulling van de begrippen duurzaam handelen en maatschappelijke arrangementen in de context van de hoogwaterproblematiek en natuur langs de grote rivieren.
- Inzicht in de betekenis van maatschappelijke arrangementen voor het realiseren van twee belangrijke beleidsdoelstellingen van het natuurbeleid:
 1. maatschappelijke verbreding;
 2. natuurontwikkeling in combinatie met rivierverruiming.
- Suggesties voor natuurbeleid: hoe kan men het beste inspelen op maatschappelijke arrangementen om natuurdoelstellingen te realiseren?
- Een evaluatie van de geschiktheid van de begrippen 'maatschappelijke arrangementen' en 'duurzaam handelen' als kader voor onderzoek naar verbreding van het natuurbeleid.

1.5 Beleidsrelevantie van het onderzoek

Voor het beleid levert dit onderzoek inzicht op in de betekenis van maatschappelijke arrangementen voor het realiseren van de twee belangrijke beleidsdoelstellingen van het natuurbeleid:

- *Maatschappelijke verbreding*
Het ministerie van LNV (1999) wil het succes van de EHS verder verzilveren, en in het verlengde daarvan het natuurbeleid verbreden en optimaliseren. De opgave is nu om anderen expliciet te betrekken bij de uitvoering van het natuurbeheer. Men wil bereiken dat burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid nemen voor natuur. Verbreden houdt dus een verbreding van de maatschappelijke basis bij de uitvoering in, waarbij samenwerking met anderen het natuurbeleid een nieuwe impuls geeft. Verbreding betekent ook meer rekening houden met mensenwensen. Het mooiste is als mensen zelf initiatief en verantwoordelijkheid nemen voor natuurprojecten, zodat ze er zelf voor zorgen dat natuur voldoet aan hun wensen: natuur voor en door mensen.
- ***Natuurontwikkeling in combinatie met rivierverruiming***
NBL21 (Ministerie van LNV, concept 6 april 1999) is een strategische nota (in voorbereiding) waarin de hoofdlijnen van het natuur- en landschapsbeleid voor de volgende eeuw worden uitgezet. De nota is bedoeld als uitnodiging naar

diverse actoren om de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap in te vullen. De conceptnota stelt (p4):

“Eén nieuwe claim op de ruimte werkt direct in het voordeel van natuur en landschap. Aanpassingen die nodig zijn in de waterhuishouding van ons land om droge voeten te houden, brengen grote kansen met zich mee voor natuurontwikkeling. Een natuur die in ons natte kikkerland van oudsher thuishoort”.

Het Rijk wil de kansen die hiermee ontstaan stimuleren. Projecten die erin slagen koppelingen tussen waterbeheer en natuurontwikkeling tot stand te brengen, krijgen op alle schaalniveaus een hogere prioriteit. Deze aanpak sluit aan bij het hoofddoel van Nederland Nat-Natuurlijk uit de nota ‘Kracht en kwaliteit’. Kort samengevat gaat het in Nederland Nat-Natuurlijk om het volgende: aansprekende projecten op het vlak van natte natuur kunnen de identiteit van het Nederlandse landschap versterken en bijdragen aan versterking van de voor ons land kenmerkende biodiversiteit.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 doet verslag van een literatuurstudie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het gedrag van actoren en het duurzaam handelen van actoren. Hoofdstuk 3 gaat over het beleidskader rond de hoogwaterproblematiek en de oplossingen daarvoor. Hoofdstuk 4 beschrijft de case Lexkesveer en hoofdstuk 5 analyseert de case Lexkesveer. In hoofdstuk 6 proberen we boven de case uit te stijgen, en de bevindingen zoveel mogelijk te veralgemeniseren. Een slotbeschouwing is te vinden in hoofdstuk 7.

Uiterwaard De Bovenste Polder, met op de voorgrond de tichelgaten en met de steenfabriek op de achtergrond

2 De invloed van maatschappelijke arrangementen op (duurzaam) handelen van actoren

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de informatie die gevonden is met behulp van een literatuurstudie naar de begrippen maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen. Aan de hand van literatuur hebben we definities geformuleerd die we verder in dit onderzoek voor de begrippen zullen hanteren. Aan het eind van het hoofdstuk worden hypothesen geformuleerd omtrent maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen die in dit onderzoek met behulp van de case Lexkesveer getoetst zullen worden.

Korte beschrijving begrippen maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen

Maatschappelijke arrangementen

Onder maatschappelijke arrangementen in de breedste zin des woords vallen alle maatschappelijke handelingen die zich hebben gevormd tussen actoren. Zo opgevat zijn maatschappelijke arrangementen bijna hetzelfde als instituties zoals blijkt uit de omschrijving van Muijen (1994) van instituties.

Muijen (1994) omschrijft instituties als arrangementen die het gedrag van actoren reguleren en structureren. Instituties vallen daarmee uiteen in een complex geheel van regels en structuren waarin actoren zijn ingebed. Instituties kenmerken zich door een cumulatief effect van vele regels en structuren, waarvan het geheel niet meer te overzien of te sturen valt. Wat ooit bewust is afgesproken, wordt in de loop der tijd tot een welhaast onbewust aanvaard patroon van regels, waarlangs gedrag min of meer automatisch en vanzelfsprekend verloopt.

Institutionalisering kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Van Tatenhove (1993) verstaat onder institutionalisering “het proces waarbij enerzijds (beleids-) structuren worden gevormd en anderzijds getracht wordt deze (beleids) structuren in stand te houden”.

Van Tatenhove & Van den Aarsen (1996) baseren hun definitie op Peper (1973) en Van Voorden (1975) en verstaan onder institutionalisering “een proces van verduurzaming van waarden, normen en sociale handelingen, die hun neerslag vinden in een structuur van regels en hulpbronnen”. Institutionaliseren is een algemeen proces van menselijk handelen en verwijst naar de voortdurende constructie van het dagelijks leven. Schuyt (1992) verstaat onder institutionele arrangementen de specifieke combinatie van een veelheid van regelingen, verwachtingen, vanzelfsprekendheden, niet bewust of niet steeds ter discussie gestelde manieren van doen, die bij grote groepen mensen een bepaald soort gedrag doet ontstaan en laat voortbestaan. Het gedrag wordt beïnvloed door een specifieke inrichting van maatschappelijke instituten. Institutionele arrangementen worden gekenmerkt door

gewoontevorming, maar deze gewoonten zijn tot stand gekomen onder zeer wisselende invloeden (Schuyt, 1992).

Institutionalisering wordt over het algemeen beschreven als een proces van **verduurzaming van sociale handelingen in instituties** (een vast, collectief gedragspatroon). Het gaat hierbij doorgaans niet om een spontaan, belangeloos proces waarbij alle interacterende partijen of groepen gelijkelijk aan hun trekken komen, het is een proces dat vaak in meerdere of mindere mate een ideologisch karakter heeft. Peper in Van Tatenhove (1993) definieert institutionalisering als “een proces waarbij zich rond een bepaald probleem (doelstelling, waarde) een sociaal handelings- en middelenpatroon ontwikkelt”. Als noodzakelijke voorwaarden waaraan voor het optreden van institutionalisering in combinatie moet worden voldaan, noemt Peper de aanwezigheid van (1) een probleem (doelstelling, waarde), (2) de mogelijkheid van communicatie en (3) maatschappelijke steun (Van Tatenhove, 1993).

Het proces van structurering (systematisering, organiseren) verwijst naar het aanbrengen van een zekere orde in de sociale ruimte. Activiteiten worden op elkaar afgestemd en daarmee tot op zekere hoogte voorspelbaar. In het proces worden niet alleen door maatschappelijke interacties structuren geproduceerd maar ook gereproduceerd.

Het proces van stabilisering (continuering, verduurzaming) verwijst naar de *sociale tijdsdimensie* van het institutionaliseringsproces (Van Tatenhove, 1993).

In navolging van bovenstaande literatuur over instituties en institutionele arrangementen, definiëren we een maatschappelijk arrangement als:

“het geheel van normen, regels, wetten, verwachtingen en vanzelfsprekende manieren van doen waarin actoren zijn ingebed en die het gedrag van die actoren doen ontstaan en laten voortbestaan”

Duurzaam handelen

Het begrip duurzaam handelen is een containerbegrip; een begrip waar geen eenduidige definitie voor bestaat. Duurzaamheid betekent volgens Van Dale ‘bestemd om te duren, weinig vergankelijk, (voor) lange duur’.

Het Brundtlandrapport van 1987 omschrijft duurzame ontwikkeling als:

‘een proces van verandering waarin de benutting van hulpbronnen de richting van investeringen, de oriëntatie van technologische ontwikkeling en institutionele verandering alle met elkaar in harmonie zijn en waarbij zowel de huidige als de toekomstige generatie de mogelijkheid vergroten om aan menselijke behoeften en wensen tegemoet te komen’.

Opvattingen over duurzaamheid kunnen gegroepeerd worden rond de volgende punten:

de benadering van duurzaamheid als proces of als statisch begrip;

de mate van objectiviteit van duurzaamheid;

de verenigbaarheid van ecologische en economische-technologische doelstellingen;

de breedheid van het begrip: ecologisch versus sociaal- en culturele doelstellingen;
een antropocentrische versus een meer ecocentrische benadering;
de schaal waarop oorzaken en oplossingen van duurzaamheid worden gezien;
de tijdsperiode waarbinnen duurzaamheid moet worden gerealiseerd (Horlings, 1996).

In het proefschrift van Horlings (1996) wordt uitgegaan van een kaderstellende functie van de ecologische dimensie en van een benadering van duurzaamheid als maatschappelijk zoek- en leerproces.

Duurzaamheid kan vanuit verschillende perspectieven en vanuit verschillende disciplines bekeken worden.

Duurzaamheid wordt vaak vanuit de volgende perspectieven benaderd en een duurzame situatie ontstaat als alle perspectieven duurzaam zijn:

- *ecologisch perspectief*: het gebruik van natuur en haar hulpbronnen mag, ecologisch gezien, bepaalde grenzen niet overschrijden
- *sociaal perspectief*: duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen alleen mogelijk als daarvoor een maatschappelijk draagvlak bestaat
- *economisch perspectief*: belangrijke voorwaarde voor een duurzame instandhouding van de natuur is een blijvende economische betekenis (Van Zon, 1998)

Met behulp van bovenstaande definities en ideeën van natuur en toegepast op de uiterwaarden komen wij tot de volgende definitie van duurzaam handelen:

“het streven naar een duurzame situatie waarin de maatschappelijke wensen voor bescherming tegen hoog water, andere maatschappelijke belangen, en natuur- en landschapswaarden met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarbij gaat onze aandacht in de eerste plaats uit naar het natuurbelang”

Of actoren duurzaam handelen, wordt bepaald door veel factoren. We veronderstellen dat maatschappelijke arrangementen daar een belangrijk onderdeel van uitmaken

2.2 Van kenmerken van maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen naar hypothesen

De betrokken actoren zijn ingebed in maatschappelijke arrangementen, bijvoorbeeld arrangementen rondom de eigen sector of combinaties van sectoren. Arrangementen kunnen overigens ook maatschappelijke structuren zijn die buiten het eigen sectorniveau gaan, en ook op verschillende maatschappelijke niveaus spelen.

Om tot een duurzame oplossing te komen is doelgerichte integratie op het snijvlak van de verschillende sectoren op verschillende niveaus nodig. Dat betekent dat er nieuwe arrangementen zullen ontstaan rond natuur en andere sectoren in relatie tot de hoogwaterproblematiek. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer. Het

snijvlak van de drie cirkels geeft het domein van nieuwe, duurzame arrangementen weer.

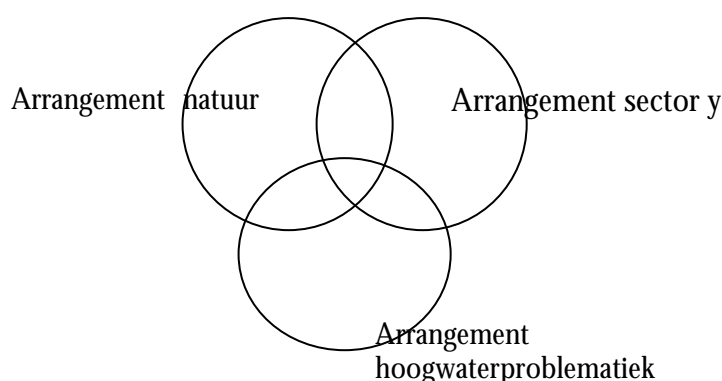


Fig. 1 Integratie van arrangementen

Illustratief voor het tot stand komen van nieuwe arrangementen op het snijvlak van verschillende sectoren is een studie van Westendorp en Röling (1993) naar natuurgericht waterkwantiteitsbeheer. Zij onderscheiden twee basisstrategieën die door partijen in het veld worden gehanteerd als zij iets willen veranderen op het vlak van natuurgericht kwantiteitbeheer. De eerste is *deelbehartiging*, de tweede is *directe integratie*. Door onbekendheid met elkaars doelstellingen en werkwijzen en door de manier waarop men gewend is problemen aan te pakken, lijkt men in veel gevallen snel te kiezen voor de strategie van deelbelangenbehartiging in plaats van directe integratie. Dit versterkt de verkokering: door polarisatie van standpunten en toespitsing op principes gaat de beeldvorming over elkaar een eigen leven leiden. Verschillende sectoren hanteren een eigen “taal” die in stand gehouden wordt door opleiding, aansturingsvormen en eigen middelen of geldcircuits. Dergelijke “eigenheden” van sectoren kunnen worden gezien als interne koppelingen. Als de interne koppelingen te sterk zijn, gedraagt de sector zich als een systeem dat zichzelf in stand houdt. Vooroordelen en spookbeelden belemmeren het zicht op mogelijke win-win oplossingen op de werkvloer en integratieprocessen tussen sectoren.

(Kenmerken van) maatschappelijke arrangementen, dat wil zeggen het geheel van normen, regels, wetten, verwachtingen en vanzelfsprekende manieren van doen waarin actoren zijn ingebed en die het gedrag van die actoren doet ontstaan en laat voortbestaan, kunnen directe integratie belemmeren. Geïnspireerd door Westendorp en Röling (1993), en op basis van onze definities van maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen, onderscheiden we vijf kenmerken van arrangementen die invloed kunnen hebben op de bereidheid tot directe integratie en daarmee op (on)duurzaam handelen:

1. Aard van de opvattingen over duurzaamheid (smal - breed)
2. Aard van de wetgeving (sectoraal - sectoroverschrijdend)
3. Aard van de beeldvorming en verwachtingen ten aanzien andere sectoren (positief – negatief; diep geworteld – oppervlakkig)
4. Aard van de probleemaanpak (specialistisch – breed georiënteerd)

5. Aard van de communicatie (open – gesloten)

Op basis van deze kenmerken, hebben we hypothesen geformuleerd die we gaan toetsen in de case studie:

Opvattingen over duurzaamheid

Hypothese 1:

Als maatschappelijke arrangementen (normen, verwachtingen, etc) gebaseerd zijn op een eenzijdige definitie van duurzaamheid, zal dit duurzaam handelen - in de zin dat er een evenwicht wordt gezocht tussen verschillende maatschappelijke activiteiten en natuur - belemmeren.

Wet- en regelgeving

Hypothese 2:

Als wet- en regelgeving eenzijdig gericht is op de belangen van een sector, zal die wet- en regelgeving duurzaam handelen belemmeren.

Beeldvorming/verwachtingen

Hypothese 3:

Een diep verankerde, negatieve beeldvorming van de ene partij ten aanzien van andere partijen zal duurzaam handelen belemmeren

Probleemaanpak en specialismen

Hypothese 4:

Als men gewend is problemen op een bepaalde, specialistische manier op te lossen, zal dit duurzaam handelen belemmeren

Communicatie

Hypothese 5:

Als maatschappelijke arrangementen in een bepaalde sector belemmerend werken voor de communicatie naar andere maatschappelijke sectoren, zal dit duurzaam handelen belemmeren.

3 Beleidskader: rivierverruiming en de link met natuurontwikkeling

3.1 Inleiding

Ter introductie van de case Lexkesveer geven we in dit hoofdstuk een korte impressie van het beleidskader rond rivierverruiming en natuurontwikkeling. In paragraaf 3.2 zal de internationale problematiek rond het onderwerp rivierverruiming aan de orde worden gesteld. In paragraaf 3.3 wordt het nationale beleid omtrent de rivierenproblematiek kort beschreven. Hiermee ontstaat een beeld van de beleidskaders die een belangrijke invloed hebben op de maatschappelijke arrangementen en de mogelijkheden tot duurzaam handelen.

3.2 Internationaal beleid

De Maas- en Rijnsoeverstaten hebben de afgelopen jaren te maken gehad met extreem hoge waterstanden in de rivieren. De zware regenval leidde in deze landen in 1993 en 1995 tot overstromingen. Nederland, als het “afvoerputje van Europa” had ook last van deze wateroverlast. De overstromingen hadden grote economische en ecologische schade als gevolg. Algemeen wordt verwacht dat er in de toekomst een toenemend gevaar valt te verwachten door toenemende hoogwaterstanden.

De hoogwaterproblemen van 1993 en 1995 zorgden behalve in Nederland ook voor problemen in België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg (Michel, 1999). Al in 1995 waren de ministers van de betrokken landen het er over eens dat maatregelen ter voorkoming van extreem hoogwater van Rijn en Maas noodzakelijk zijn en werd dit opgenomen in het Verdrag van Arlès. Zowel een integrale (tussen ruimtelijke ordening, bodemgebruik en waterbeheer) als een transnationale aanpak wordt als noodzakelijk gezien. In oktober 1996 heeft een internationale werkgroep het Interimrapport Ruimtelijke Ordening en Hoogwaterpreventie gepubliceerd. Op de principes van dit rapport rust het IRMA-programma van de Europese Commissie. IRMA staat voor INTERREG Rijn – Maas en de deelnemende lidstaten zijn Duitsland, België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland. IRMA is een kortlopend programma van 1998-2000 dat 137 miljoen euro aan Europese subsidie beschikbaar heeft. Daarvan is 100 miljoen voor Nederlandse projecten bestemd. Het IRMA-programma heeft drie thema's

- maatregelen in het stroomgebied van de rivieren;
- maatregelen in de winterbedding van de rivieren;
- kennis en samenwerking verbeteren.

In alle lidstaten is men er van overtuigd dat naast maatregelen in het winterbed van de rivier, ook maatregelen in het gehele stroomgebied noodzakelijk zijn.

3.3 Nationaal beleid

De Wet op de Waterkering vormt de wettelijke basis voor de bescherming tegen overstroming. Deze wet regelt dat de Waterschappen de dagelijkse verantwoording hebben voor aanleg en onderhoud van de waterkeringen. Het waterbeheer heeft zich tot nu toe vrij volgend opgesteld ten opzicht van de wensen uit de samenleving. De verschillende gebruikers en ruimtelijke functies stelden veelal sectorale eisen aan de inrichting en het beheer van het watersysteem en tot nu toe is de waterbeheerder er behoorlijk in geslaagd om steeds aan al die eisen te voldoen. Vaak werd voor een harde aanpak gekozen, gedomineerd door het geloof in het technisch kunnen: hogere dijken, sterkere gemalen, efficiëntere zuiveringsinstallaties. Het besef groeit echter dat de technische oplossingen eindig zijn en bovendien gepaard gaan met grotere risico's en steeds hogere maatschappelijke kosten. Er wordt dan ook steeds meer naar alternatieven gezocht waarin de rivier meer de ruimte krijgt (binnen badkuipprincipe*) in plaats van het rivier gebied in te perken in hogere dijken zoals dat vroeger gebeurde of op zoek gaan naar oplossingen binnendijs met bijvoorbeeld retentiebekkens.

In Nederland wordt rivierverruiming volgens twee sporen aangepakt:

De bestaande ruimte in de rivieren veiligstellen; hiervoor is de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vastgesteld; de ruimte in het winterbed moet zoveel mogelijk voor de rivier worden gereserveerd.

Rivierverruimingsprojecten zullen worden uitgevoerd om op termijn 16.000 m³ water te kunnen afvoeren om de maatgevende hoogwaterstand (MGH) te kunnen halen. Met behulp van Europese subsidie worden op korte termijn belangrijke knelpunten aangepakt.

De rivierverruiming moet er voor zorgen dat een hogere waterafvoer veilig opgevangen kan worden. De ruimte die nodig is voor de opvang van het overtollige water, wordt gevonden in het verlagen van de uiterwaarden met 10 tot 30 cm. De verlaging van de uiterwaarden wordt gecombineerd met de verwijdering van obstakels en lokale dijkverlegging. Op dit moment is het advies "Ruimte voor Rijntakken" in voorbereiding. Dit is een project waarin de gezamenlijke overheden (V&W en LNV) adviseren over een duurzaam veilige inrichting van het rivierengebied. In dit project wordt geïnventariseerd welke mogelijkheden er in Nederland zijn voor rivierverruiming door uiterwaardenverlaging en het verwijderen van obstakels. Vooruitlopend op het advies worden er al een aantal rivierverruimingsprojecten opgestart in het kader van IRMA-subsidies.

De realisatie van duurzame veiligheid door verruiming van de rivier vraagt om nauwe samenwerking tussen alle bij het advies betrokken overheden en andere betrokken organisaties. Voordat het daadwerkelijk kan worden uitgevoerd, moet het worden

* Het badkuipprincipe houdt in dat de hoogte van de waterstand niet kan veranderen en ook de breedte niet, zodat er alleen winst valt te halen uit het dieper maken om meer water aan te kunnen in de toekomst

uitgewerkt in inrichtingsplannen en bestekken. Vaak zijn hiervoor lokale planstudies en milieu-effectrapportages nodig (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998).

Het afgraven van de uiterwaarden zal naar alle waarschijnlijkheid de meeste weerstand oproepen bij betrokkenen, zoals het bedrijfsleven, boeren en natuurliefhebbers. Het verlagen van de uiterwaarden kan gecombineerd worden met natte natuurontwikkeling, maar kan ook verlies van huidige natuurwaarden tot gevolg hebben. Bovendien zijn de mogelijkheden voor de ontwikkeling van ooibossen beperkt, omdat die de waterafvoer belemmeren. Afgraven van de uiterwaarden en natuurontwikkeling betekent grondverlies voor boeren en kan gevolgen hebben voor de bedrijvigheid in de uiterwaarden (RWS wil bedding Rijn verbreden, 1999).

Bovendien moet bij het afgraven van de uiterwaarden een oplossing worden gevonden voor de verontreinigde bovenlaag van de weg te graven gronden. Deze laag bestaat vooral uit zink en in lichte mate uit Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAK's). Ook moet voor de enorme hoeveelheden grond die vrijkomen een afzetmarkt gevonden worden.

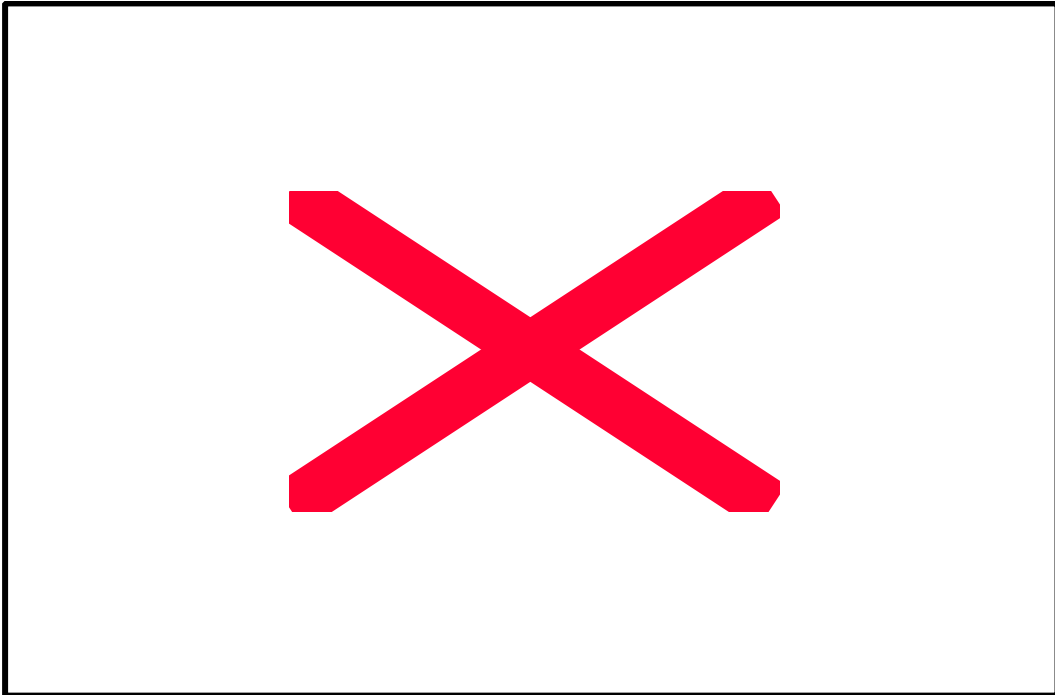
Korte tijdschets plannen voor waterberging:

April 1996 Beleidslijn Ruimte voor de Rivier: meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade.

Januari 1998 Ruimte voor Rijntakken: een project waarin gezamenlijke overheden adviseren over duurzaam veilige inrichting van het rivierengebied.

Dec 1998 Vierde Nota Waterhuishouding Regeringsbeslissing: een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen is het streefbeeld van het Nederlandse waterbeheer anno 1998.

Feb 2000 Kansenskaart voor waterberging als inbreng voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening; zoekgebieden voor waterberging



Agrarisch gebruik van de Wageningse uiterwaarden

4 De case Lexkesveer

4.1 Inleiding

De case die we nader onderzocht hebben is het plan 'Lexkesveer'. Dit plan omvat het aanpassen van de veerdammen Lexkesveer en het uitvoeren van rivierverruimende maatregelen in de uiterwaarden bij Wageningen, Renkum en Heteren. De uiterwaarden worden eerst afgegraven en vervolgens ecologisch ingericht. Argumenten om deze case te kiezen waren: het relatief vergevorderde uitwerkingsstadium, de goede beschikbaarheid van informatie, de aanzienlijke commotie rond het plan en de rijkdom aan spanning tussen verschillende doelstellingen (veiligheid, natuur, bereikbaarheid, cultuurhistorie, landbouw en recreatie). Zo hebben de uiterwaarden in Wageningen in hun huidige vorm al hoge natuurwaarden, en is het nog maar de vraag of de ecologische inrichting van de plannen opweegt tegen de aantasting van de huidige natuurwaarden. Daarmee rijst ook de vraag naar de concrete betekenis van het begrip duurzaam handelen in deze situatie.

In dit hoofdstuk wordt de case Lexkesveer uitgewerkt. Eerst zal iets verteld worden over het gebied en vervolgens wordt ingegaan op het proces dat zich omtrent de case heeft afgespeeld de afgelopen jaren.

4.2 Het gebied en het plan

Vooruitlopend op het advies "Ruimte voor Rijntakken" waar in 2000 over beslist wordt, heeft RWS een aantal rivierverruimingsprojecten gestart. Dit zijn de zogenaamde "no regret" projecten: de projecten worden verondersteld hoe dan ook een positieve invloed te hebben op de waterstand, ongeacht het verdere verloop van het advies "Ruimte voor Rijntakken" en de projecten die in het kader daarvan zullen worden uitgevoerd. Motor achter de snelle planvorming was de IRMA-subsidieregeling, die een scherpe deadline stelde voor indiening van projecten.

Het project Lexkesveer is één van deze "no regret" projecten. De veerdammen van Lexkesveer werken als een hydraulisch knelpunt; bij hoogwater zorgen zij voor een vernauwing van de rivier, wat opstuwung veroorzaakt. Aanpassing van de veerdammen bij Heteren en Wageningen moet dit knelpunt oplossen. Daarnaast maakt ook het afgraven en herinrichten van de omringende uiterwaarden onderdeel uit van het project Lexkesveer. Het gaat daarbij om een deel van de Renkumse uiterwaarden (noordelijke oever), de Wageningse uiterwaarden en een deel van de Randwijkse uiterwaarden (gemeente Heteren; zuidelijk oever). Het plangebied omvat in totaal 380 hectare. Zie bijlage 1 voor een kaart van het plangebied.

Afgraving en herinrichting van de uiterwaarden creëert extra ruimte voor de rivier. Het is de bedoeling om deze herinrichting te koppelen aan (natte) natuur-

ontwikkeling. De uiterwaarden op de noordoever bij Wageningen en Renkum hebben al de bestemming natuur en zijn opgenomen in het project Noord-Oever Nederrijn, waarin natuurontwikkeling een belangrijke rol speelt. De in het plan opgenomen uiterwaarden op de noordelijke oever zijn grotendeels in eigendom van Staatsbosbeheer. In een deel van de uiterwaarden bij Wageningen, de Bovenste Polder, heeft al natuurontwikkeling plaatsgevonden: er is een nevengeul gegraven en het gebied wordt beheerd met behulp van begrazing door koeien. In de uiterwaard de Bovenste Polder staat ook een steenfabriek, eveneens genaamd de Bovenste Polder. De uiterwaarden op de zuidelijke oever worden nog agrarisch gebruikt en zijn ook grotendeels nog in agrarische eigendom of onder pacht. Het deel van de zuidelijke oever dat is opgenomen in de plannen heeft wel de bestemming natuur. Het hele plangebied valt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

4.3 Het proces

Het project is snel van start gegaan om in aanmerking te kunnen komen voor een Europese (IRMA)subsidie. In de zomer van 1999 bleek echter dat dit niet haalbaar was. Het project gaat wel door, maar in een langzamer tempo.

RWS heeft als trekker van het project een projectgroep en een adviesgroep samengesteld. De projectgroep bestaat uit de betrokken overheden, de adviesgroep bestaat uit overheden en andere betrokken organisaties en personen (bijlage 2 geeft een overzicht van de samenstelling van de projectgroep en de adviesgroep).

In januari 1999 vond de introductievergadering van de adviesgroep plaats. De rol van de adviesgroep werd op deze vergadering toegelicht, namelijk inbrengen van ideeën en adviezen ten aanzien van de planontwikkeling in de uiterwaarden van de Rijn nabij Lexkesveer. De achtergrond en inhoud van het project werden gepresenteerd door RWS en door de adviesbureaus Haskoning B.V., Grontmij en IWACO.

Omdat het gaat om afgraving van een gebied groter dan 100 ha is het project Lexkesveer MER-plichtig. In februari 1999 werd er een startnotitie MER opgesteld. Daarin is expliciet een dubbele doelstelling geformuleerd: het doel van het project is het verhogen van de veiligheid én verhogen van de natuurwaarden. De adviesgroep kon in maart op de startnotitie reageren en in mei op de concept-MER die daar een uitwerking van is. Daarnaast werd er een tweetal inspraakavonden gehouden in juni 1999 waarop andere belanghebbenden, die niet in de adviesgroep zitten, konden inspreken op de startnotitie MER.

De startnotitie werd vervolgens voor advies voorgelegd aan de commissie MER waarna het bevoegd gezag (provincie Gelderland) de richtlijnen voor het MER-rapport samenstelde. Doel van het advies is om aan te geven welke informatie het MER-rapport moet bevatten om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te kunnen wegen. In dit geval is in deze richtlijnen bepaald dat de verschillende alternatieven niet voldoende onderscheidend zijn en dat er dus niet voor één

alternatief gekozen kan worden. De opdracht is om in het definitieve MER-rapport één alternatief uit te werken met een aantal varianten.

Initiatiefnemer RWS moet nu het definitieve MER-rapport opstellen, in samenwerking met de adviesbureaus. In november is RWS gekomen met een nieuw integraal alternatief en streefbeeld, wat door de adviesgroep is besproken. Bijlage 3 geeft het streefbeeld weer dat op die vergadering is gepresenteerd. In grote lijnen komt het huidige voorstel erop neer dat aan de noordelijke oever bij Wageningen geen grote ingrepen worden gedaan en de dynamiek van de rivier zoveel mogelijk wordt beperkt. Aan de zuidelijke oever wordt meer ruimte gelaten voor de rivier. Omdat er op de inspraakavonden veel reacties waren van mensen die pleitten voor meer recreatiemogelijkheden, geeft RWS in het plan aan dat er mogelijkheden zijn om op de nieuwe zomerkades wandel- en fietspaden aan te leggen. De bedoeling is om de veerdammen aan de noordkant voor een deel af te graven, maar ze vooral aan de zuidkant zeer doorlaatbaar te maken. Deze beslissingen zijn grotendeels gebaseerd op het feit dat uit waterstroomberekeningen blijkt dat de rivierkundige effecten grotendeels te halen zijn bij de zuidoever bij Renkum en het verder afgraven van de uiterwaarden bij Wageningen en Renkum heeft minder invloed op de waterstand.

Op basis van de reacties in de adviesgroep en de projectgroep en de resultaten van een aantal onderzoeken die nog moeten worden gedaan (onder andere een geohydrologisch onderzoek en een onderzoek naar de mogelijkheden om het vervuilde slib dat bij afgraving overblijft in de plas van Wijck te storten), wordt het plan aangepast en aangevuld. Nadat het MER-rapport is opgesteld, zal de adviesgroep weer geraadpleegd worden en is opnieuw inspraak door derden mogelijk. Na vaststelling van het definitieve besluit staat beroep open bij de Raad van State.

5 Analyse van de case Lexkesveer

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de case studie Lexkesveer. Deze zijn voor een groot deel gebaseerd op de interviews die we hebben afgenomen onder betrokken actoren. Eerst plaatsen we de betrokken actoren in een kader dat hun positie in het proces aangeeft. Dan gaan we verder met een korte introductie van de belangrijkste actoren en hun doelen en belangen. We besteden daarbij ook aandacht aan het wettelijk kader waarbinnen zij opereren. Dan volgt een paragraaf over de interactie tussen actoren, en de strategie die zij voeren om hun doelen te bereiken. Vervolgens bespreken we de plaats die natuur in het geheel krijgt. Welke natuurbeelden hangen de actoren aan? Hoe valt natuur te verenigen met hun doelstellingen, en hoe ziet die natuur er uit? En wat betekent dit alles concreet voor de invulling van de natuurcomponent in Lexkesveer?

5.2 Spanningsvelden tussen en belangen van de betrokken actoren

Omdat het niet mogelijk was alle bij het project betrokken actoren te interviewen, hebben we een selectie gemaakt uit de actoren die zijn vertegenwoordigd in de adviesgroep. Onderstaand schema geeft een overzicht van de verschillende actoren die zijn geïnterviewd en de positie die zij innemen in het proces. Zo is RWS gericht op het algemene sectorale belang, de provincie op het algemene integrale belang, vertegenwoordigen diverse lokale belangenorganisaties het sectorale, lokale belang, en behartigt de gemeente het integrale, lokale belang. LNV stuurt op afstand en participeert niet in het proces. Door deze verschillen in positie ontstaan spanningsvelden.

Sectoren	Natuur	Veiligheid	Landbouw	Recreatie	Cultuurhistorie	Wonen	Natuur en milieu
Niveaus							
Landelijk	RWS						
Regionaal	Provincie		GLTO				Gelderse Milieufederatie
Lokaal	Staatsbos-beheer	Waterschap		Inwoners Wageningen	Bovenste Polder	Bewoner uiterwaarden	Lokale milieugroepen
	Gemeente Wageningen						
Op afstand	LNV						

Fig. 2 De belangen van de betrokken actoren en daarbij aangegeven op welk niveau ze een rol spelen en of ze een sectoraal of een integraal belang behartigen.

Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat geldt dat veiligheid de belangrijkste doelstelling is. Natuur staat op de tweede plaats. Zo staat het ook in de Startnotitie voor de milieueffectrapportage: de hoofddoelstelling van het project is een bijdrage te leveren aan het beheersen van het maatgevend hoogwater door herinrichting van de uiterwaarden op ecologisch verantwoorde wijze en het aanpassen van de veerdammen Lexkesveer (Haskoning, 1999). In vergaderingen benadrukt RWS dat het project een 'dubbeldoelstelling' heeft: als één van beide doelen niet gehaald wordt, kan het project niet doorgaan.

Provincie Gelderland

In de beleidsnotitie Ruimte voor Rijntakken (16 november 1999) geeft de provincie aan te kiezen voor een integrale aanpak. Veiligheid staat daarin voorop, gevolgd door de realisering van de EHS. Maar de provincie vindt dat ook riviergebonden bedrijvigheid een duidelijke plek in het geheel verdient. Tenslotte wil men de sociaal-culturele betekenis van de rivier in ere houden en versterken. Dit betekent bijvoorbeeld dat archeologisch en/of cultuurhistorisch waardevolle elementen moeten worden ontzien, en dat recreatief medegebruik door algehele openstelling mogelijk gemaakt moet worden. In het project Lexkesveer zit de provincie duidelijk op één lijn met RWS. De aandacht gaat uit naar de belangen veiligheid en natuur. Zozeer zelfs dat de gemeente Wageningen de provincie een enge sectorale aanpak verwijt.

Gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inbedden van de plannen in bestemmingsplannen. Het grootste deel van de Wageningse uiterwaarden dat in het plangebied valt, heeft al de bestemming natuur. In eerste instantie brachten de betrokken gemeenten als reactie op de plannen voor het afgraven van de veerdammen vooral bezwaren naar voren tegen de negatieve gevolgen die de plannen zouden hebben voor de bereikbaarheid van het veer. Naast de doelen bereikbaarheid en natuur is de gemeente Wageningen gaandeweg steeds meer de cultuurhistorische belangen gaan behartigen en benadrukken en wil de uiterwaarden zelfs uitroepen tot gemeentelijk monument. Daarnaast heeft de gemeente Wageningen plannen voor een recreatieplas in de uiterwaarden bij Wageningen en voor het verplaatsen van de bedrijvigheid van de haven. De uiterwaarden van de gemeente Heteren hebben een agrarische bestemming en zijn ook nog grotendeels in handen van agrariërs.

Natuur- en milieuorganisaties

Staatsbosbeheer is als eigenaar en beheerder van het grootste deel van de gronden op de noordelijke oever door RWS in een vroeg stadium bij het project betrokken. De belangrijkste doelstelling van Staatsbosbeheer is het stimuleren van natuurontwikkeling op de noordelijke oever. Het eindbeheer van de zuidelijke oever is in handen van het Gelders Landschap.

De Gelderse milieufederatie zet zich in de eerste plaats in voor natuur en milieu. Dit neemt niet weg dat ook de Gelderse milieufederatie zich volmondig achter het veiligheidsdoel schaaft. Wel stelt de Gelderse milieufederatie de manier waarop ter

discussie (zie volgende paragraaf). De Gelderse milieufederatie bekijkt de plannen vanuit een regionale visie. Hier zit een duidelijk verschil met de lokale milieugroepen die ook in de adviesgroep zijn vertegenwoordigd.

De lokale milieugroepen hebben veel meer kennis over de specifieke natuurwaarden in het gebied en zij geven ook aan welke natuurwaarden van belang zijn om te behouden. Het milieu, en dan gaat het vooral om de problematiek rondom de klasse IV-specie* die bij afgravingen vrij kan komen, is een punt dat door de lokale milieugroepen minder wordt belicht. Daarom vraagt de Gelderse milieufederatie hier in de adviesgroep veel aandacht voor.

Gelderse Land- en Tuinbouworganisatie (GLTO)

Voor de GLTO staat veiligheid voorop. Juist de landbouw heeft veel te leiden van overstromingen. Wel wil de GLTO de gevolgen van de maatregelen voor de landbouw zoveel mogelijk beperken. Dat houdt onder andere in dat de maatregelen niet mogen leiden tot een onacceptabele toename van kwel en wegzijging, niet alleen buitendijks, maar vooral ook binnendijks. Op dit moment wordt daar onderzoek naar gedaan. Daarnaast is onteigening voor de landbouw alleen acceptabel als dat gebeurt voor vergroting van de veiligheid.

Stichting de Bovenste Polder

De Stichting de Bovenste Polder heeft als doel om de bereikbaarheid van de steenfabriek de Bovenste Polder veilig te stellen en daarnaast om de cultuurhistorische waarden in het algemeen in het gebied te handhaven. Naast de steenfabriek zelf liggen er in het gebied een aantal restanten van de steenfabricage, zoals tichelgaten en een kleibult die een belangrijke cultuurhistorische waarde hebben voor het gebied en redelijk uniek lijken te zijn in Nederland.

Bewoners

De bewoners van het gebied wijzen vooral op de noodzaak dat het gebied voor hen voldoende bereikbaar blijft. Daarnaast is voor hen belangrijk dat de recreatie binnen de perken wordt gehouden. Dat houdt in hun ogen vooral in dat het gebied alleen toegankelijk blijft voor wandelaars en er geen extra voorzieningen voor de recreatie worden getroffen, zoals het aanleggen van fietspaden.

5.3 Interactie en strategie

Communicatie en contact verlopen in de eerste plaats via de adviesgroep en de projectgroep. RWS en de provincie Gelderland komen daar als één gezicht naar buiten. Tussen de GLTO en de Waterschappen zijn goede contacten. Tussen de Stichting de Bovenste Polder en de PvdA-fractie van de gemeente Wageningen bestaan intensieve contacten. Verder zijn er, buiten de vergaderingen om, nauwelijks contacten tussen de verschillende actoren. Er is ook geen sprake van sterke

* Klasse IV-specie betekent zo vervuild dat de grond moet worden afgevoerd naar de slufte, bij klasse II of III is geen transport naar de slufte nodig.

coalitievorming. Wel is er op andere niveaus (landelijk, in de regio) contact tussen Rijkswaterstaat, LNV, natuurorganisaties en boerenorganisaties over rivierverruiming in combinatie met natuurontwikkeling.

RWS heeft de naam, het imago, erg top down en niet communicatief te sturen, maar veel geïnterviewden wijzen erop dat RWS in dit project wel nadrukkelijk probeert een interactief proces op te zetten. Men vindt dat RWS goed probeert te communiceren met de betrokken partijen. De actoren geven ook aan dat zij waarderen dat iedereen zijn zegje kan doen. Enige kanttekeningen bij de houding van RWS zijn echter wel te maken:

- er wordt niet altijd even goed naar alle meningen geluisterd, zeker niet als het niet in het straatje past van RWS;
- de samenstelling van de adviesgroep verliep moeizaam.

De vertegenwoordiger van de Gelderse milieufederatie wijst op de problemen die ontstaan doordat de adviesgroep bestaat uit mensen die persoonlijk betrokken zijn bij het project; hun land of achtertuin ligt in het plangebied. Dit werkt NIMBY-gedrag* in de hand. Het zou beter zijn om in de planvorming vertegenwoordigers van sectoren of bevolkingsgroepen te laten deelnemen die de zaak met iets meer afstand kunnen beschouwen. Individuen hebben altijd nog de mogelijkheid van bezwaar en beroep om hun mening kenbaar te maken.

De Gelderse milieufederatie ziet RWS als een club die op een technische wijze veiligheidsdoelstellingen wil realiseren, en daarbij de weg van de minste (maatschappelijke) weerstand volgt; er zijn daarbij sterke twijfels over de belangstelling voor natuur bij RWS-Oost. De Gelderse Milieufederatie denkt dat bij het ontwerpen van het plan bij RWS-Oost de verwachting heeft meegespeeld dat natuur in het plan helpt om het plan over rivierverruiming eerder geaccepteerd te krijgen.

Daarnaast is, zoals in de vorige paragraaf al naar voren kwam, de Gelderse milieufederatie het niet eens met de manier waarop RWS de veiligheid wil realiseren. Zo is men het niet eens met het feit dat alleen de al begrensde EHS-gebieden worden meegenomen in de plannen en dat niet wordt gekeken naar mogelijkheden voor het treffen van maatregelen buiten de voor de EHS begrensde gebieden en in het binnendijkse gebied. Daarnaast hebben de al begrensde EHS-gebieden vaak al bepaalde natuurwaarden. Afgraven kan betekenen dat waardevolle natuur verloren gaat en juist in het binnendijkse gebied kan rivierkundig, maar ook voor de natuur, veel winst worden behaald. Tot voor kort dacht men daar dat overleg zou volstaan om nader tot elkaar te komen, maar men begint nu in te zien dat het nodig is om harder aan de bel te trekken. De Gelderse milieufederatie wil nu in de adviesgroep andere mogelijkheden om veiligheid te bereiken inbrengen, waarin ook buiten de begrensde gebieden wordt gekeken. RWS heeft ook voorzichtig aangegeven die mogelijkheid te willen bekijken.

* NIMBY staat voor Not In My BackYard (als het maar niet in mijn achtertuin is!)

De Provincie ziet voor zichzelf een rol als regisseur weggelegd in projecten als Lexkesveer. Via bemoeienis met bestemmingsplannen, landinrichtingsplannen en het verlenen van ontgrondingsvergunningen, geeft de Provincie de EHS verder vorm. Om de 'Ruimte voor Rijntakken'-projecten goed te laten verlopen, bepleit de Provincie een heldere juridische procedure met een volwaardige rol voor de provincies als regisseur voor de inrichting van het landelijk gebied. Rijkswaterstaat zou samen met de provincies een projectorganisatie moeten opzetten met verantwoordelijkheid voor het opstellen, afstemmen en toetsen van de traject- en uitvoeringsplannen, de coördinatie juridische zaken (vergunningen) en de financiën (naar analogie van dijkverzwaringen en NURG). Het gehele plangebied ligt in de EHS. De provincie stelt de EHS-begrenzings vast. Omdat deze nu nog niet geheel vastliggen, is er nog volop ruimte om EHS-begrenzings af te stemmen op de wensen voor rivierverruiming (Bestuurlijke Begeleidingsgroep Ruimte voor Ruimtakken, 1999). Een optimale afstemming zorgt ervoor dat middelen en regelingen gebundeld worden voor de realisatie van EHS- en veiligheidsdoelstellingen.

Het heikele punt van verontreinigde grond bekijkt de Provincie als volgt. Actief bodembeheer biedt in het kader van rivierverruimende maatregelen de mogelijkheid om de diffuus verontreinigde uiterwaardgrond binnen het riviersysteem te verwerken. De meest verontreinigde uiterwaarden zouden zo veel mogelijk moeten worden afgegraven. De afgegraven grond zou zoveel mogelijk geborgen moeten worden in rivierkundig en ecologisch ongewenste zandputten (zoals de plas van Wijck) in de uiterwaarden. Als de capaciteit van dergelijke putten ontoereikend is, en daar ziet het wel naar uit – kunnen nieuwe zandwinputten gegraven worden, die vervolgens worden opgevuld met verontreinigd slib. Het zand dat vrijkomt, kan een extra financiële impuls geven aan de projecten en dus ook aan natuurontwikkeling. Vooral tegen deze laatste optie komt de Gelderse Milieufederatie sterk in het geweer. Men ziet wel in dat het onmogelijk is om alle vervuilde grond af te voeren, en als de grond in het gebied moet blijven, moet dat wel onder strikte voorwaarden gebeuren. Het graven van nieuwe gaten om daarin verontreinigde grond op te slaan, mag onder geen beding gebeuren. Op dit moment wordt nog onderzoek gedaan naar de omvang van het probleem en de mogelijke oplossingen. Afhankelijk daarvan zullen de verschillende actoren hun standpunt bepalen. Het valt te verwachten dat het probleem van het verontreinigde slib in ieder geval nog een belangrijk discussiepunt zal worden in het proces.

Naar aanleiding van de reacties op de startnotitie is er ook een geohydrologisch onderzoek in gang gezet. Als hieruit blijkt dat het afgraven van de uiterwaarden binnendijks tot verhoging van de kwel en tot meer wegzijging leidt, maakt dit het plan voor de landbouw onaanvaardbaar.

Een ander discussiepunt is het dubbele tijdsfad: het Advies Ruimte voor Rijntakken is nog niet afgerond en toch worden er al projecten uitgevoerd die rivierverruiming als doel hebben. De Bovenste Polder vindt dat het dubbele tijdsfad de rechtspositie van de burger aantast: de principes van Ruimte voor Rijntakken staan in het project niet ter discussie en kunnen op een hoger niveau niet worden aangevochten, omdat

het advies nog niet af is. De provincie Gelderland ervaart de andere kant van de medaille: doordat het advies Ruimte voor Rijntakken nog niet is afgerond, is er geen wettelijke procedure die het mogelijk maakt procedures in te korten en eventueel te onteigenen, waardoor het proces moeizamer verloopt.

Het Ministerie van LNV heeft hooggespannen verwachtingen over de meekoppeling van natuur met rivierverruiming. LNV heeft geen directe bemoeienis met dit project ('sturen op hoofdlijnen'), maar tracht wel invloed uit te oefenen op de concrete invulling van 'Ruimte voor de rivier' door het laten uitvoeren van een onderzoek waarin op het niveau van de uiterwaarden wordt uitgezocht hoeveel natuur maximaal haalbaar is, gegeven de veiligheidsdoelstellingen. De provincie vindt dat LNV teveel op afstand stuurt, en beschouwt dit als een gemiste kans. LNV is bijvoorbeeld gevraagd om mee te draaien in de projectgroep, maar heeft dit geweigerd. Bij de provincie bestaat het idee dat de overheid zo de decentralisatie-impuls voorbij streeft.

Om de Wageningse bevolking over de plannen te informeren en hen te mobiliseren, heeft één van de actieve leden van de Stichting de Bovenste Polder, samen met onder andere een lid van de PvdA gemeenteraadsfractie in Wageningen, een speciale avond georganiseerd. De resultaten van die avond zijn als inspraakreactie ingezonden.

Uit de notulen van de adviesgroepvergaderingen blijkt dat de cultuurhistorische belangen zeer sterk worden verdedigd in de adviesgroep. Een aantal geïnterviewde adviesgroepleden merkt ook op dat het cultuurhistorisch belang in de vergaderingen en het hele proces sterk de boventoon voert. Een aantal van hen gaf ook aan dat zij die cultuurhistorische belangen zelf niet zo belangrijk vinden als nu in het planproces gesuggereerd wordt.

De gemeente komt met sterk gevarieerde berichten naar buiten. Dit geeft bij verschillende actoren de indruk dat de gemeente niet weet wat ze wil en intern verdeeld is over welke kant het op moet met de uiterwaarden bij Wageningen. Eén van de stappen die de gemeente Wageningen heeft ondernomen om de cultuurhistorische waarden te beschermen, is het voorbereiden van een besluit om de uiterwaard "de Bovenste Polder" te bestempelen als gemeentelijk monument. Dit om het afgraven van deze uiterwaard te verhinderen. Maar in tegenstelling tot deze berichten zijn er ook plannen van de gemeente om een recreatieplas aan te leggen in de uiterwaarden en om de haven te verplaatsen en dit terwijl Staatsbosbeheer eigenaar is van het gebied.

Tussen de verschillende betrokken gemeentes zijn wel verschillen. De inwoners van de gemeente Wageningen worden gezien als een zeer deskundige en mondige bevolking, terwijl de gemeente Heteren meer wordt gezien als een agrarische gemeente die opkomt voor dat agrarische belang.

5.4 Natuurbeeld en natuurbelang

In de plannen is de natuur voornamelijk ingevuld als kort gras, met hier en daar een bosje en moerasje. Dit roept verschillende vragen op: wordt het natuurbelang wel voldoende behartigd? Heeft de provincie gelijk en staat LNV teveel op afstand? Maar hoe zou LNV dan wél moeten sturen, binnen het kader van sturen op afstand? Om meer te weten te komen over hoe men aankijkt tegen integratie van het natuurbelang in het totaal, hebben we gevraagd welke natuur men vindt dat er moet komen. Verschillen in natuurbeelden zouden belemmerend kunnen werken voor duurzaam handelen.

Bij de provincie en Rijkswaterstaat is men duidelijk van mening dat de tijd van Plan Ooievaar voorbij is. Maar ook van het idee dat opgaande begroeiing helemaal niet samengaat met veiligheidsdoelstellingen is men weer teruggekomen. Nu wordt gestreefd naar een tussenoplossing. Op sommige plaatsen waar de doorstroming van de rivier heel belangrijk is, mogen geen ooibossen groeien, maar op andere plekken wel, bijvoorbeeld daar waar toch al een luwte is. Zo zoekt men naar een evenwichtige afweging tussen natuur- en veiligheidsbelangen. Dat betekent meer nevengeulen en minder bos. Bij andere partijen klinken andere geluiden. Zo vinden agrariërs dat boeren natuur ook mooie natuur is; een standpunt dat ook bij de gemeente te beluisteren valt. De Gelderse milieufederatie heeft als belangrijk doel het realiseren van riviernatuur als ruggengraat van de EHS, maar realiseert zich terdege dat een aantal landgebruikvormen zoals landbouw en bedrijven, niet zomaar uit de uiterwaarden kunnen vertrekken.

We zien nu wel een tegenstelling in natuurbeelden - het dynamische riviernatuurbeeld versus het agrarische natuurbeeld - maar we weten nog niet of dat in de praktijk tot conflicten leidt. (Het plan zoals het er nu ligt lijkt te passen bij een tussenvorm in natuurbeelden). Deze veronderstelling zouden we in het vervolg van dit project kunnen toetsen, hetzij door Lexkesveer te blijven volgen, of door een project te bestuderen waar de inrichtingsfase al verder is gevorderd.

Rijkswaterstaat ziet uiterwaarden als *'berm langs de snelweg'*, een deel van de rivier, terwijl de landbouw ze beschouwt als agrarisch gebied. Deze - enigszins gechargeerde - tegenstelling bepaalt hoe men aankijkt tegen de organisatie van het beheer van de uiterwaarden. Bij de provincie komen we het standpunt tegen dat natuur en landbouw steeds meer naar elkaar toegroeien. De scheiding is aan het verdwijnen, en de landbouw kan een rol blijven spelen bij het natuurbeheer, ook in de uiterwaarden. Het Programma Beheer biedt hiervoor naar het zich laat aanzien ook voldoende aanknopingspunten. Ook de landbouwsector zelf pleit voor een rol voor boeren in het beheer. Rijkswaterstaat en LNV-Oost kijken daar anders tegenaan. Rijkswaterstaat wil het beheer in eigen hand houden of uitbesteden aan één terreinbeherende organisatie, zodat de organisatie transparant en overzichtelijk wordt. De provincie is nu aan het zoeken naar oplossingen. Een oplossing zou kunnen zijn dat Staatsbosbeheer aanspreekpunt blijft en de boeren contracteert voor beheer.

Kleibult in de uiterwaarden

6 Duurzaam handelen, maatschappelijke arrangementen en het natuurbeleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Paragraaf 6.2 van dit hoofdstuk grijpt terug op de tweede onderzoeksvraag, namelijk in welke mate er duurzaam gehandeld wordt? Paragraaf 6.3 geeft met behulp van de hypothesen uit hoofdstuk 2 antwoord op de vraag of maatschappelijke arrangementen duurzaam handelen belemmeren of faciliteren. Wat betekenen de bevindingen in hoofdstuk 5 voor deze hypothesen? Dan zijn we toe aan de laatste vraag, namelijk hoe de rijksoverheid duurzaam handelen kan bevorderen door goed in te spelen op maatschappelijke arrangementen. Geven onze bevindingen aanleiding (voor de rijksoverheid) om te streven naar veranderingen in maatschappelijke arrangementen?

6.2 Is er sprake van duurzaam handelen?

Om de herinnering op te frissen, volgt hier een herhaling van onze definitie van duurzaam handelen:

Het in evenwicht brengen van veiligheid en verschillende andere maatschappelijke activiteiten (zoals recreatie, landbouw of bedrijfsleven) met natuur.

Met 'in evenwicht brengen' bedoelen we een aanpak waarin gericht gezocht wordt naar een integratie van verschillende belangen. Dit betekent niet dat elk belang evenredig vertegenwoordigd moet zijn in het uiteindelijke plan, maar wel dat alle belangen zijn meegewogen. We veronderstellen dat als actoren te zeer gericht zijn op hun sectorale belang, dit duurzaam handelen zal belemmeren en dat wanneer actoren gericht zijn op integratie van belangen, dit duurzaam handelen zal bevorderen. Met dit onderzoek hebben we meer inzicht willen krijgen in de rol van maatschappelijke arrangementen bij het realiseren van twee doelstellingen van het natuurbeleid: verbreding en natuurontwikkeling in combinatie met veiligheid. Daarom zijn we in de eerste plaats geïnteresseerd in de vraag hoe niet-natuurpartijen aankijken tegen natuur, en of zij natuur integreren in hun doelstellingen en hoe de natuur verder behartigd wordt in het proces.

In het laatste plan van RWS is een groot aantal belangen verenigd: de Bovenste Polder hoeft nauwelijks meer op de schop, zodat natuurwaarden en cultuurhistorische waarden daar behouden blijven. Het gebied blijft toegankelijk voor recreanten, al is er nog wel wat discussie over het al dan niet aanleggen van

fietspaden en andere voorzieningen voor meer intensieve recreatie. De natuur is nu nog schetsmatig ingevuld. Er is nog veel onduidelijkheid over wat er gedaan moet worden met het verontreinigde slib dat vrijkomt en over de gevolgen van de maatregelen voor kwel en wegzijging. Pas na voltooiing van het geohydrologisch onderzoek en het onderzoek naar de mogelijkheden voor slibverwerking kan de definitieve besluitvorming plaatsvinden. Dan zal pas blijken via welke arrangementen de verschillende actoren hun standpunten verdedigen. De maatschappelijke arrangementen zijn dus nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Met die kanttekening geven we onze bevindingen over de link tussen maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen.

Men vindt in het algemeen dat in de adviesgroep iedereen wel erg de nadruk legt op zijn/haar eigen belang en dat er geen is sprake van een gezamenlijke visievorming. De vertegenwoordiger van de provincie verwijt de gemeente Wageningen en de inwoners van Wageningen “NIMBY” gedrag. Er zou “weer eens een hoogwatertje moeten komen” om iedereen meer op één lijn te krijgen. Dit neemt niet weg dat er door verschillende partijen nadrukkelijk gestreefd wordt naar integratie van verschillende belangen

Zo noemt de trekker van het project, RWS, het natuurbelang nadrukkelijk als het tweede doel. Dit betekent dat de door LNV beoogde verbreding daar is gerealiseerd. De vraag is natuurlijk wel hoe de doelstellingen naar de praktijk vertaald worden. Niet iedereen is overtuigd van de mate waarin het natuurbelang ook echt verankerd is in het RWS denken. Een aandachtspunt. De provincie, die de uitvoering van het natuurbeleid in de praktijk in handen heeft, ziet veiligheid als het belangrijkste doel, met natuur als een goede tweede.

Ook voor de GLTO staat veiligheid voorop, maar rivierverruiming mag niet leiden tot extra kwel. Natuurontwikkeling mag alleen plaatsvinden als dat noodzakelijk is voor de veiligheid. Hetzelfde geldt voor onteigening. De GLTO is van mening dat agrarisch gebruik van de uiterwaarden goed combineert met rivierverruiming. Ook bij Staatsbosbeheer staat veiligheid voorop, maar rivierverruiming mag niet betekenen dat onlangs gegraven nevengeulen weer op de schop gaan.

Het natuurbelang lift ook wel eens *en passant* mee met een ander belang. Zo heeft het pleidooi vanuit de cultuurhistorie er in de case Lexkesveer toe geleid dat cultuurhistorische waarden en natuurwaarden behouden blijven. Bepaalde delen van het gebied, met name de Bovenste Polder, hebben een cultuurhistorische en een ecologische betekenis. Afgraven zou ten koste gaan van beiden. Om cultuurhistorische waarden te ontzien worden deze delen niet afgegraven, en daarvan profiteren ook natuurwaarden.

6.3 Discussie van de hypothesen

Hypothese 1

Heeft men smalle of brede opvattingen over duurzaamheid?

Zijn de maatschappelijke arrangementen gebaseerd op smalle of brede opvattingen over duurzaamheid? Smalle opvattingen zijn we niet tegengekomen; alle betrokken partijen streven meer dan één belang na. Maar meestal blijft het bij twee: RWS en LNV sluiten de landbouw uit, en de landbouw wil niet veel van natuur weten. Doelstellingen op het terrein van recreatie en cultuurhistorie waren aanvankelijk niet in de plannen opgenomen, maar werden in een later stadium wel geïntegreerd.

Hypothese 2

Staat de wet- en regelgeving duurzaam handelen in de weg?

De EHS biedt een kader waarin verschillende belangen verenigd kunnen worden: er is naast natuur plaats voor veiligheidsdoelstellingen, particulier beheer, agrarisch beheer en/of recreatie. De milieuwetgeving doemt nu op als een externe factor die het project nog danig in de wielen kan rijden. Het actief bodembeheer biedt een kader waarbinnen het slibprobleem opgelost zou kunnen worden, maar het staat nog te bezien of dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn. Het ontbreken van een wettelijke procedure, zoals een Planologische Kernbeslissing of een Rijksprojectenprocedure, staat het duurzaam handelen niet in de weg, maar heeft als mogelijk nadeel dat de procedure ellenlang kan gaan duren. Er is geen wettelijke kader dat handvaten biedt om tot onteigening over te gaan; grondverwerving kan alleen op basis van vrijwilligheid. Maar ook dat is meer een potentiële belemmering voor handelen dan voor duurzaam handelen.

Ook de onduidelijkheden rond de procedure lijken belemmerend te werken: het advies Ruimte voor Rijntakken is nog niet af en er is nog geen duidelijk nationaal kader en procedure. Desalniettemin worden deze projecten al uitgevoerd. Dit scheidt verwarring en betekent dat er geen “stok achter de deur” is om het project uit te voeren.

Hoewel men in het algemeen redelijk tevreden is over de rol van RWS in dit project, rijst toch de vraag of het wel verstandig is om vanwege een IRMA-subsidie zo'n vaart achter een project te zetten. Volgens RWS heeft IRMA als een vliegwiel gewerkt, en 'Ruimte voor de rivier' in een stroomversnelling gebracht. Maar aan de andere kant zijn nu veel opties en belangen niet of te laat meegenomen in het proces: er is onduidelijkheid over het nut van afgraven van de uiterwaarden, er is geen tijd om de landbouw in het project te integreren (men zet in op onteigenen), cultuurhistorie werd aanvankelijk over het hoofd gezien, inwoners Wageningen zijn te laat bij het proces betrokken, en er is nog geen behoorlijke afweging mogelijk over het maximale aandeel natuur (lees ooibos) in de uiterwaarden.

Hypothese 3

Is er sprake van diep verankerde, negatieve beeldvorming over elkaar die duurzaam handelen belemmert?

Het aanvankelijke wantrouwen tegen RWS lijkt verdwenen, al is de aanwijzing van de Bovenste Polder als gemeentelijk monument nu niet direct een blijk van vertrouwen. LNV en RWS staan allebei sceptisch tegenover de gedachte dat boeren zich organiseren, bijvoorbeeld in coöperaties. Natuurorganisaties kijken ook met veel reserves naar de boer als natuurbeheerder. Dynamische riviernatuur laat zich slecht verenigen met de agrarische bedrijfsvoering, en daarom zouden boeren zich liever uit laten kopen. De mening dat boeren zich liever uit laten kopen is redelijk wijdverbreid, terwijl sommige boeren wellicht liever een rol als rivier-annexnatuurbeheerder op zich nemen dan zich elders te vestigen.

Hypothese 4

Staat een specialistische probleemaanpak duurzaam handelen in de weg?

Een te enge gebiedsdefinitie – binnen begrensde EHS-gebieden en binnen bandijken - staat duurzaam handelen in de weg. Het uitsluiten van boeren als natuur- en terreinbeheerders is ook een uiting van een specialistische kijk op de zaak die een geïntegreerde aanpak in de weg staat. De gemeente Wageningen, heeft met de aanwijzing van de Bovenste Polder tot gemeentelijk monument duidelijk laten blijken de uiterwaarden te willen behouden in de huidige situatie en niet open te staan voor enige verandering en dus een integrale oplossing. Dit kan ook gezien worden als een strategische zet om ook voor andere belangen een plek af te dwingen in het plan.

Hypothese 5

Als maatschappelijke arrangementen in een bepaalde sector belemmerend werken voor de communicatie naar andere maatschappelijke sectoren, zal dit duurzaam handelen belemmeren.

Daar lijkt het niet op. Wel zijn er zwaartepunten in de communicatie aan te wijzen: partijen met deels overlappende belangen hebben elkaar opgezocht. De Provincie en RWS hebben allebei veiligheid en natuur hoog op de agenda staan en willen graag dat Nederland veilig wordt voor het water in de rivieren en dat de EHS gerealiseerd wordt. De verschillende bewoners van het uiterwaardengebied willen graag zo lang mogelijk bereikbaar blijven bij hoog water. Daarnaast willen ze dat het uiterwaardengebied geen druk recreatiegebied wordt met fietspaden; uitloopegebied voor Wageningers is genoeg. De GLTO kan het goed vinden met de Waterschappen, al hebben sommige jonge Waterschappers een iets te groen hart. De gemeenten Wageningen en Heteren werken samen als het gaat om het afgraven van de veerdammen, over de bestemming van de uiterwaarden zijn de meningen verschillend. Uit bovenstaande blijkt wel dat er allerlei informele overlegstructuren ontstaan, waarvan sommige natuurlijk al voor dit proces begon bestonden. Verder is er niet echt sprake van coalitievorming, weer meer van informele samenwerkingsverbanden.

6.4 Natuurbeleid en maatschappelijke arrangementen

Het natuurbeleid speelt op z'n minst op drie niveaus: LNV Den Haag op rijksbeleid, de regiodirecties die al wat dichterbij de praktijk staan, en de provincie die het beleid in de praktijk uitvoert.

LNV kan de eigen rol, op verschillende niveaus, kritisch onder de loep nemen met maatschappelijke arrangementen als ingang. Een knellend arrangement is de afspraak om alleen binnen begrensde EHS-gebieden (buitendijks) te kijken. Dit beperkt de speelruimte om het zoeken naar oplossingen waarin alle belangen geïntegreerd kunnen worden. Een belangrijke vraag voor LNV is of het natuurbelang wel voldoende vertegenwoordigd wordt als LNV op afstand stuurt. Op afstand sturen is niet hetzelfde als niet meer sturen. Welke controle mechanismen zijn ingebouwd? Zijn de arrangementen die door LNV benut worden om de doelen uit de beleidsnota's te realiseren wel krachtig genoeg?

Ook het beperken van het zoekgebied voor veiligheidsmaatregelen 'van bandijk tot bandijk' wordt als een knellend arrangement aangewezen. Als ook binnendijks naar oplossingen gezocht wordt, vergroot dat wellicht de mogelijkheden om natuurwaarden te realiseren in combinatie met veiligheidsdoelstellingen. LNV zou bij RWS kunnen bepleiten om ook binnendijkse maatregelen in overweging te nemen.

De integratie van verschillende belangen wordt belemmerd doordat de actoren vooral op lokaal niveau sterk de nadruk leggen op hun eigen belangen en er nauwelijks sprake is van gezamenlijke visievorming. Dit lijkt in de huidige opzet ook haast onmogelijk aangezien de verschillende actoren elkaar maar een paar keer ontmoet hebben en zij wel kunnen reageren op de plannen van RWS, maar niet zelf aan planontwikkeling kunnen doen. Misschien dat een interactiever proces, waarbij de verschillende actoren intensiever en in een eerder stadium bij het proces worden betrokken, zou kunnen leiden tot een betere integratie van de verschillende belangen. Deze hypothese zouden we in het vervolg van dit project kunnen toetsen door een proces te bekijken waar interactiever te werk is gegaan. Een andere samenstelling van de adviesgroep met vertegenwoordigers van groepen belanghebbenden die zelf geen direct, persoonlijk belang hebben in het project, zou bij kunnen dragen aan een betere integratie van de verschillende belangen.

Er is frictie over en weer tussen boeren- en natuurbelangen. Komt het agrarische belang wel voldoende tot z'n recht: waarom kan het gebied niet door boeren beheerd worden als er toch kort gras gaat groeien? Bovendien: wat is eigenlijk het natuurbelang: oobos, ruigte en moeras of gras met Nederlandse koeien? RWS/LNV is van mening dat boeren minder geschikt zijn als natuur- en/of natuurbeheerders. Boeren accepteren wel het veiligheidsverhaal, maar zijn staan niet inschikkelijk tegenover het natuurontwikkelingsverhaal. De provincie probeert beide belangen met elkaar te verzoenen. Meer flexibiliteit bij LNV op regio- en landelijk niveau – begrenzungen, rol voor boeren – kan duurzaam handelen bevorderen. Er zijn ook nieuwe arrangementen nodig, omdat de huidige waarschijnlijk niet voldoen aan de nieuwe eisen die worden gesteld. Hierbij kun je denken aan bijvoorbeeld nieuwe coöperaties.

7 Slotbeschouwing

Terugkijkend op dit onderzoek naar de maatschappelijke arrangementen en het duurzaam handelen van actoren in de case Lexkesveer in Wageningen kunnen we wel iets zeggen over wat er zich afspeelt in de uiterwaarden in Nederland. Hierbij heel duidelijk voor ogen hebbende dat we naar één case hebben gekeken die niet representatief is voor heel Nederland, maar dat enkele zaken zeer waarschijnlijk wel vaker zullen voorkomen.

Allereerst valt op het niveau van consensus bij de verschillende bestuurslagen. Op landelijk en regionaal niveau lijkt alles in kannen en kruiken te zijn. De ministers van V&W en LNV hebben een mooi akkoord gesloten over het meekoppelen van de realisatie van de EHS bij het verruimen van de rivieren in Nederland. Zo kan de EHS sneller worden gerealiseerd en de rivierverruiming krijgt het imago van een natuurvriendelijke manier van waterbeheren. Maar als je dan gaat kijken op case niveau dan zit de vork toch wel wat anders in de steel. LNV stuurt op hoofdlijnen en houdt zich niet bezig met de concrete realisatie van projecten, voor de rivierverruiming doet Rijkswaterstaat dat samen met de Provincie. Maar Rijkswaterstaat wil voor het bereiken van zijn 16.000 m³ het liefst gladde graslanden natuur die weinig wrijving veroorzaakt voor het water. Dit in tegenstelling tot de beelden van de riviernatuur die elke ecoloog voor ogen heeft; veel oobossen en ruigtes.

Belangrijk is het hierin om daarvoor een mooi integraal plan te ontwikkelen. Ook blijken er nog andere belangen mee te spelen in de uiterwaarden. Zo blijkt in de case Lexkesveer dat er veel aandacht wordt gevraagd voor de cultuurhistorische waarde van het uiterwaardengebied en voor de landschappelijke waarde. Daarnaast is er in de Bovenste Polder al heel wat natuur gerealiseerd door SBB die natuurlijk niet weer op de schop zou moeten. Hierbij rijst meteen het discussiepunt of rivierverruiming alleen kan plaatsvinden in gebieden die begrensd zijn als EHS of dat er naar het zoekgebied van bandijk tot bandijk gekeken moet worden. Dit in verband met bijvoorbeeld al bestaande natuur of andere belangrijke cultuur- of landschappelijk waarden die anders op de schop moeten. De verschillende tijdspaden en daarbij het wettelijk kader zijn ook essentieel in het verhaal. Doordat er nog geen wettelijke procedures zijn voor plannen als bij Lexkesveer staan de planmakers niet sterk en kunnen degenen die 'bedreigd' worden in het plangebied niet terugvallen op wettelijke kaders, alleen via de bezwaarschriftenprocedure als bestemmingsplannen worden gewijzigd. Hierbij komen ook de bezwaren van de GLTO dat er voor alleen de EHS niet onteigend kan worden en dat rivierverruiming geen excuus mag zijn om toch te onteigenen als het niet 'echt' nodig is. Hierbij zijn ze natuurlijk ook heel afhankelijk van de inzichten en berekeningen van RWS over hoe nodig de rivierverruiming en dan vooral het afgraven van de uiterwaarden nu echt is. Gedacht werd ook wel dat de boeren in de uiterwaarden vooral kleinere bedrijven waren met weinig perspectief, maar dat blijkt niet zo te zijn uit het onderzoek van het LEI-DLO. En misschien in verband met de nieuwe mestwet wordt het land voor de agrariërs in het uiterwaardengebied nog wel belangrijker! In de case van Lexkesveer bleek ook nog eens de onduidelijkheid van de rol van de gemeente in dit geval

specifiek misschien wel. Omdat de uiterwaarden van Wageningen niet van de gemeente zijn, maar van SBB, heeft de gemeente er eigenlijk niet zo veel over te zeggen. Daarnaast lijkt het net alsof de gemeente niet één gezicht naar buiten brengt met één visie, maar meerdere standpunten. Daarbij communiceert de gemeente ook slecht met elkaar en met SBB, de eigenaar van het gebied, zoals blijkt uit het aanwijzen tot gemeentelijk monument en het daarnaast ook willen aanleggen van een recreatieplas in de uiterwaarden terwijl SBB van niets wist!

Het project wordt toch uitgevoerd omdat het een zogenaamd 'no regret' project is, maar de vraag is natuurlijk waar je geen spijt van kan krijgen?

Om nog even terug te komen op de begrippen maatschappelijke arrangementen en duurzaam handelen waar we mee begonnen zijn. In onze case zijn we wel maatschappelijk arrangementen tegen gekomen, maar ze manifesteren zich nog niet heel duidelijk. Dit heeft denken wij meerdere oorzaken. Een is dat het proces nog maar net op gang is gekomen en maatschappelijke arrangementen zich in de tijd vormen. Daarnaast zijn er geen grote conflicten die spelen bij de rivierverruiming en het realiseren van de EHS, of althans die hebben zich nog niet gemanifesteerd. We denken dat maatschappelijke arrangementen zich veel meer manifesteren bij conflictsituaties omdat je dan echt moet vechten voor je doelen om die te kunnen realiseren of in ieder geval integreren in het eindplan. Het begrip duurzaam handelen manifesteert zich meer. Uiteindelijk kan er in een groot deel van het uiterwaardengebied wel duurzaam gehandeld worden, alleen de agrariërs lijken de dupe te worden van de uiteindelijke integrale plannen waar (nog) geen plaats is voor een vorm van agrarisch natuurbeheer. Verder zijn in het laatste integrale plan voor het gebied Lexkesveer alle standpunten en belangen redelijk naar tevredenheid verwerkt en werd er vooral gediscussieerd over recreatieve invullingen van het gebied, niet meer over bestemmingen.

Aanbevelingen

Wel is het volgens ons essentieel in het vervolgonderzoek verder in te gaan op vechtende belangen om zo de maatschappelijke arrangementen en achterliggende motieven beter naar boven te kunnen halen. Daarbij is het belangrijk om vast te houden aan de thema's water en natte natuur die erg interessant en actueel zijn. Uit de losse pols is wel al te bedenken dat er hoogoplopende conflicten te verwachten zijn tussen de functies natuur, water en landbouw en ook de rol van recreatie daarin in het westen van ons landje.

Verder is het voor het beleid ook interessant om te weten welke maatschappelijke arrangementen er bestaan omtrent de waterproblematiek in Nederland en hoe ze eventueel kunnen sturen als de verschillende natuurdoelen niet worden gerealiseerd door snel de vinger te kunnen leggen op de zere plek.

Literatuurlijst

Haskoning. *Inrichting Uiterwaarden Lexkesveer. Aanpassing Veerdammen Lexkesveer*. In opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland. Mei 1999.

Horlings, L.M. *Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. Proefschrift. Katholieke Universiteit Nijmegen. 1996.

Michel, A. S. Zonder titel. *Het Waterschap*. Nr. 7. 1999.

Ministerie van LNV. *Kracht en Kwaliteit. Het LNV-beleidsprogramma 1999-2002*. Den Haag. 1999.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. *NBL21 conceptversie*. Den Haag. 1999.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Oost-Nederland. *Ruimte voor Rijntakken. Een project waarin gezamenlijke overheden adviseren over duurzaam veilige inrichting van het riviereengebied*. 1998.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Vierde Nota Waterhuishouding Waterkader. Regeringsbeslissing* December 1998.

Rijkswaterstaat wil bedding Rijn en zijtakken verbreden. Hoogste waterstand moet overal met circa 25 cm worden verlaagd. *H2O*, nr.9, 1999, p. 12-13

Schuyt, C.J.M. *Drie manieren om gedrag te veranderen*. Milieu. nr. 2. 1992.

Tisdell, 1993. *Environmental Economics: Policies for Environmental Management and Sustainable Development*. Cambridge University Press, Cambridge.

Westendorp, J. en N. Röling. *Natuurgericht watekwantiteitbeheer. Een verkenning van de bijdragen van kennis en communicatie* Vakgroep Voorlichtingskunde Landbouwuniversiteit Wageningen. Rapport IKC-NBLF nr. 1. Wageningen. 1993.

Zon, van H.J.M. , A.H.E. van Hengel en andere. *De werkelijke duurzaamheid. De groene ruimte in rekening gebracht. Verslag van symposium*. 1998.

Bijlage 1 Samenstelling adviesgroep Lexkesveer

Adviesgroep

Dhr. W. Wolters	Voorzitter Adviesgroep
Dhr. H. Stokkermans	Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland
Dhr. K. Veraa	Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland
Dhr. D. Verbeek	Provincie Gelderland
Mevr. M. van Rossum	Dienst Landelijk Gebied
Dhr. W. Haver	Gemeente Wageningen
Dhr. Woudenberg/Vos	Gemeente Heteren
Dhr. Hubers	Waterschap Vallei en Eem
Dhr. P. Oomens	Polderdistrict Betuwe
Mevr. M. Voskens	Grontmij
Drh. E. Smith	HASKONING B.V.
Mevr. N. Lambrechts	HASKONING B.V.
Dhr. R. Siebers	St. Red ons polderlandschap/Bond heemschut
Dhr. J.M. v.d. Pol	Bewoner
Dhr. H.H.R. van Loenen Martinet	St. Gelderse Milieufederatie
Dhr. I. Gleichman	St. Milieuwerkgroepen Wageningen
Dhr. A. Boon	St. tot behoud van de De Bovenste Polder
Drh. A. Lagerwerf	Wet Landwacht Rijn Heteren / Wageningen
Dhr. A. Hendriksen	Bewoner
Dhr. N. Zuurdeeg	Vijf dorpen in 't Groen
Dhr. H.G. Six Dijkstra	Bewoner
Dhr. L.M. Barneveld	Wijkplatform Renkum/Heelsum
Mevr. K. Frencken	Parenco B.V.
Dhr. B. Theunissen	GLTO ZuidMiddenOost
Dhr. M. Bruil	Recreatiegemeenschap Veluwe
Dhr. E. Klein-Lebbink	Staatsbosbeheer Regio Gelderland

Bijlage 2 Streefbeeld integraal alternatief

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

Dhr. J. Kruishoop	Ministerie van LNV, directie Oost
Dhr. K. Veraa	Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland
Dhr. de Hartog	Provincie Gelderland, coördinator rivierengebied
Dhr. D. Verbeek	Provincie Gelderland
Dhr. W. Haver	Gemeente Wageningen
Dhr. H.H.R. van Loenen Martinet	St. Gelderse Milieufederatie
Dhr. A. Boon	St. tot behoud van De Bovenste Polder
Dhr. H.G. Six Dijkstra	Bewoner
Dhr. B. Theunissen	GLTO ZuidMiddenOost
Dhr. E. Klein-Lebbink	Staatsbosbeheer Regio Gelderland
Mevr. Theune	Gemeenteraadslid PvdA Wageningen

