



Planbureau-werk in uitvoering

Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen

Achtergronddocument Natuurbalans 2003

J.E.M. Klostermann

Werkdocument 2003/03

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen

Achtergronddocument Natuurbalans 2003

J.E.M. Klostermann

Werkdocument 2003/03

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

Werkdocument 2003/03 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Drs. Roel During, teamleider Ruimtelijke planning, Alterra

Betekenis Kwaliteitsstatus

Status A: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentienpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

Status B: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

Status C: inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

©2003 ALTERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Project 230003-16

[NPB Werkdocument 2003/03 – juni 2003]

Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl
Website: www.natuurplanbureau.nl

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	9
1.2	Samenvatting van het beleid	9
2	Theoretisch raamwerk en methode	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Analysekader	11
2.3	Methode	14
2.4	Beperkingen van de methode	16
3	Resultaten	17
3.1	Documentanalyse	17
3.1.1	Kansen voor herstel	17
3.1.2	Proefgebieden in het Deltagebied	21
3.1.3	Proefgebieden in Noord-Nederland	25
3.1.4	Evaluatie ecologische herstelmaatregelen zoute wateren	28
3.2	Interview analyse	29
3.2.1	Beoordeling situatie	29
3.2.2	Actoren	30
3.2.3	Communicatie en participatie	32
3.2.4	Kennis en onzekerheid	33
3.2.5	Kosten en juridische kaders	34
4	Conclusies	35
4.1	Actoren en draagvlak	35
4.2	Communicatie en participatie	36
4.3	Kennis en onzekerheid	36
4.4	Kosten	37
4.5	Kleine en middelgrote projecten	38
4.6	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	39
5	Literatuur	41

Samenvatting

Sinds het uitkomen van de Vierde Nota Waterhuishouding is een groot aantal projecten gedefinieerd met als doelstelling het 'verzachten' van overgangen tussen de zoete en zoute wateren. De vraag is nu welke bestuurlijke oorzaken aan te wijzen zijn voor veel of weinig voortgang in deze projecten. Er is een kwalitatieve studie gedaan op basis van literatuur en interviews met betrokkenen bij zoet-zout projecten. Gezien hun omvang en complexiteit zijn de projecten Haringvliet, Afsluitdijk en Lauwersmeer bij het onderzoek betrokken.

Bij twee van de drie grote projecten spelen Regionale directies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) een trekkersrol door hun grote belang bij waterbeheersing en -beheer. Voor projecten waar natuur het hoofddoel is, komt het inzetten van V&W-budget ter discussie te staan. Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor natuur, maar LNV wordt door de landelijke politiek geremd in het uitgeven van geld aan natuur.

Het draagvlak voor natuur kalft af, met name op het politieke niveau. Dit heeft een flinke weerslag op zoet-zout-projecten, waarbij natuurwinst meestal de enige of meest belangrijke winst is. Het verdient aanbeveling om de projecten waar mogelijk in een groter kader te plaatsen, bijvoorbeeld van de vistrek in het Rijnstroomgebied en de vogeltrek in Europees kader. Ook kennisontwikkeling is een ruimer kader dat de kosten waard kan zijn.

De communicatie en participatie zijn bij ieder project een cruciaal issue. Het ziet ernaar uit dat maximale openheid in alle gevallen de voorkeur verdient. Gezien de pionierfase waarin zoet-zout projecten zich bevinden, moeten projecten gefaseerd opgezet worden. Er moeten voldoende onderzoek en monitoring ingebouwd zijn, en tijdens de uitvoering moeten gegevens beschikbaar gemaakt worden voor iedereen. Voor een dergelijk 'groeimodel' is bij het Haringvliet en het Lauwersmeer al gekozen.

Er liggen bij de trekkers van de niet uitgevoerde projecten wel kennisvragen, met name over de beheersbaarheid van de zoutindringing en over de natuurwinst die het gaat opleveren, maar dit is geen bottleneck voor de projecten. Het is waarschijnlijk dat bij omwonenden en gebruikers heel andere kennisvragen bestaan. Zij vragen zich af wat de ingreep voor dagelijkse consequenties voor hun zal meebrengen. Wellicht kan het draagvlak vergroot worden door dit type kennis structureel te verzamelen.

Bij de grote projecten zijn de kosten een belangrijk knelpunt. Er is onduidelijkheid hoe deze kosten tussen LNV en V&W verdeeld moeten worden. Er is een samenhang tussen draagvlak en kosten: hoe meer geld er vrijgemaakt wordt, hoe meer bezwaren gecompenseerd kunnen worden. Dit leidt tot onvoorziene kostenstijgingen. Ook hierover zou ervaringskennis structureel verzameld kunnen worden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

In de strijd tegen wateroverlast en onveiligheid zijn veel zoet-zout overgangen in Nederland enkele decennia geleden vervangen door 'harde' scheidingen tussen zoet en zout water. Als gevolg hiervan zijn veel brakwater ecosystemen verdwenen en worden trekvisserijen in hun migratiemogelijkheden beperkt. Sinds het uitkomen van de Vierde Nota Waterhuishouding is een groot aantal projecten gedefinieerd met als doelstelling het 'verzachten' van overgangen tussen de zoete en zoute wateren. Uit een inventarisatie van het RIZA bleek dat er van de 167 gestarte projecten in 2000 eenderde is uitgevoerd. Dit zijn allen kleine of middelgrote projecten. De vraag is nu welke bestuurlijke oorzaken aan te wijzen zijn voor veel of weinig voortgang in deze projecten.

Het Ministerie van LNV heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) gevraagd na te gaan hoe de voortgang is van het beleid voor de verbetering van zoet-zout overgangen. Bij de beantwoording van deze vraag wordt aangesloten bij het Natuurbalans thema 'klimaat en natuur' en de kansen en bedreigingen die dit biedt voor het verbeteren van zoet-zout overgangen.

De hoofddoelstelling van dit project is het achterhalen van de procesmatig bestuurlijke factoren die de uitvoering van zoet-zout-projecten beïnvloeden in positieve of negatieve zin. Concrete onderzoeksvragen zijn:

1. Waar en door wie worden beleidskeuzes over zoet-zout-projecten gemaakt, en welke rol speelt mogelijk natuurwinst hierin?
2. Hoe is de financiering van deze projecten geregeld? Wat zou het kosten, en wie moet het betalen? Voor wie zijn de (waarschijnlijk niet-financiële) baten van het project?
3. Welke redenen zijn er volgens de betrokkenen dat sommige projecten niet zijn uitgevoerd?
4. Worden weerstanden veroorzaakt door een verschillende perceptie van het probleem, en/of door een ongunstige kosten/baten verhouding voor bepaalde actoren?
5. Welke activiteiten zijn ondernomen om weerstanden te verminderen of voorkomen (informatie geven, onderhandelen, participatieve planvorming) en hoe heeft dat gewerkt?

Het Platform Zoet-Zout overgangen, dat vanuit het RIZA en het RIKZ wordt gecoördineerd, heeft een belangrijke informatie verstrekende rol gespeeld in dit project. Verder is gebruik gemaakt van een door het RIKZ uitgevoerd onderzoek naar herstelmaatregelen voor zoet-zout overgangen in proefgebieden.

1.2 Samenvatting van het beleid

In deze paragraaf wordt heel kort de stand van zaken in het beleid ten aanzien van herstel van zoet-zout overgangen weergegeven. Een uitgebreide analyse van dit beleid zou weliswaar zinvol zijn, maar paste niet binnen het kader van deze opdracht.

Met de Oosterscheldekering, waarvan de bouw in 1986 is afgerond, was er in feite al aandacht voor het verzachten van zoet-zout overgangen. In 1989 werd in de Derde Nota Waterhuishouding van het Ministerie van V&W een eerste impuls gegeven voor het herstel van de bestaande, harde zoet-zout overgangen in het kustgebied. In deze nota was de doelstelling

ecologisch herstel, onder andere door verbeterde intrek van zalm en glasaal mogelijk te maken. Er wordt een integraal beleidsplan aangekondigd voor het Haringvliet.

In de Vierde Nota Waterhuishouding zijn de natuurdoelen van zoet-zout herstel in het bredere kader geplaatst van veiligheid en veerkrachtige watersystemen. De zeereep mag dynamischer worden en met name in de Waddenzee moeten gradiënten worden hersteld om meer natuurlijke processen terug te krijgen. Afgezien van het noemen van het Haringvliet, de Waddenzee als geheel en het beschrijven van een voorbeeld-project in noordoost Groningen, geven de Derde en Vierde nota niet aan waar welke zoet-zout overgangen moeten worden hersteld, en wordt geen geormerkt budget daarvoor aangegeven.

Ook het Ministerie van LNV besteedt aandacht aan zoet-zout overgangen in haar beleidsnota's, onder andere in het Natuurbeleidsplan van 1990. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' van 2000 zijn onder het doel Versterken natte natuur en versterken identiteit (perspectief Nat-Natuurlijk) taken gesteld die betrekking hebben op zoet-zout overgangen:

"In 2010 is het estuarien karakter en de natuurlijke dynamiek van de Delta, Kust en Waddenzee aanzienlijk versterkt. Overgangen van zoet naar zout en van nat naar droog zijn hersteld.

- In 2010 is de kust van Noordzee en Waddenzee dynamischer geworden; Er is meer ruimte voor natuurlijke processen waardoor de veerkracht wordt vergroot, in samenhang met het versterken van de veiligheid.
- In 2010 is sprake van een samenhangend, natuurlijker functionerend mondingsgebied van Rijn, Maas en Schelde (...) en wordt het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de Voordelta en het herstel van het estuariene karakter voortgezet en gecombineerd met maatregelen ten behoeve van veiligheid en natuur in Biesbosch en Westerschelde. Onder ander de zoet-zout gradiënt in het Haringvliet wordt versterkt."

In het Structuurschema Groene Ruimte 2 van 2002 wordt een 'Programma Herstel zoet-zout Gradiënten' aangekondigd voor 2002, en met het noemen van de stroomgebieden van Schelde, Maas, Rijn en Eems wordt de hele Nederlandse kust betrokken bij het beleid. Concrete plaatsen die worden genoemd zijn het Volkerak-Zoommeer en de Afsluitdijk voor 'onderzoek naar de haalbaarheid', en daarnaast de Kier in het Haringvliet als concreet plan.

Het aangekondigde 'Programma Herstel zoet-zout Gradiënten' heeft intussen de naam 'Nationaal Programma Herstel Zoet-zout Overgangen' gekregen. Hier wordt aan gewerkt door de Ministeries van LNV, V&W en VROM. Het doel van het programma is een koers uit te zetten op basis van criteria als duurzaamheid, kosten en medegebruik. Het idee is op dit moment dat de prioriteitsvolgorde moet zijn:

- versterken wat er nu nog is: Westerschelde, Eems-Dollard;
- herstellen wat verloren is gegaan: Afsluitdijk, Haringvliet, Lauwersmeer;
- doen wat mogelijk is: vispassages.

Bij het opstellen van het programma komt ook de vraag op tafel wat de financiële ruimte is, met een horizon van 10-15 jaar. Het moet een notitie opleveren met een definitie van het begrip zoet-zout-overgangen, doelstellingen en prioriteiten.

Al met al is er dus nog geen nauwkeurig omschreven beleid voor zoet-zout overgangen vastgesteld. Ondanks dit feit zijn er door het RIZA in 2000 al 167 projecten geïdentificeerd die binnen dit beleidskader vallen. In dit onderzoek wordt niet het totale zoet-zout beleid geëvalueerd, maar wordt op projectniveau bekeken welke succes- en faalfactoren de voortgang in de projecten beïnvloeden.

2 Theoretisch raamwerk en methode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst het analysekader beschreven dat is gebruikt om vooral de bestuurlijke en sociale processen rond zoet-zout projecten in kaart te brengen (par. 2.2). In paragraaf 2.3 volgen de gebruikte kwalitatieve methoden voor dataverzameling en data-analyse. Paragraaf 2.4 besluit met enkele beperkingen van dit onderzoek.

2.2 Analyse kader

Het analysekader is grotendeels gebaseerd op een analysekader van het IVM (Goosen et al, 2002). Daarnaast zijn kaders gebruikt die voor het Natuurplanbureau zijn ontwikkeld. Alles bij elkaar zijn deze kaders zeer uitgebreid en geschikt voor grondige analyses. Voor het onderhavige project zijn ze echter te omvangrijk, dus ze zijn ingekort en toegespitst op de onderzoeksvragen. In tabel 2.1 is het analysekader weergegeven dat Hasse Goosen en anderen hebben ontwikkeld voor meervoudig ruimtegebruik bij watergerelateerde projecten (Goossen et al., 2002). In dit overzicht zijn inhoud en proces min of meer gesplitst, en komt het blok kennis tweemaal voor.

Tabel 2.1: Analyse kader IVM (Goosen et al, 2002)

Technisch-inhoudelijke aspecten	
<i>Variabele</i>	<i>Vragen</i>
Aard van de conflicten	<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van competitie, exclusie, win-win of indifferentie van gebruiksfuncties? • Gaat dit om fysieke belemmeringen? • Spelen verstoorte relaties een rol? • Zijn er nieuwe coalities gevormd?
Uitgangssituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe functioneert het gebied in de uitgangssituatie? • Wie is eigenaar van de grond? • Hoe zijn de toekomstperspectieven?
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is op voorhand bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? • Gaat het om gemeten of verwachte effecten? • Is er zicht op relaties tussen de belangen? • Is er overeenstemming over deze kennis, of zijn inzichten omstreden? • Is de kennis toegankelijk, wordt deze uitgewisseld?
Doelen en waarden	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn doelen en waarden helder geformuleerd of blijven ze impliciet? • Zijn er verschillende interpretaties gegeven aan doelen en waarden? • Zijn er gaande het proces wijzigingen geweest in de doelstellingen?
Procesmatig bestuurlijke aspecten	
<i>Variabele</i>	<i>Vragen</i>
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is op voorhand bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? • Is er overeenstemming over deze kennis, of zijn inzichten omstreden? • Is de kennis toegankelijk, wordt deze uitgewisseld?

Machtsposities	<ul style="list-style-type: none"> • Wie zijn de betrokken actoren in de loop van de tijd? • Wat zijn hun formele bevoegdheden? • Maken ze ook gebruik van hun bevoegdheden? • Waren de beslissingen politiek gelegitimeerd? • Wie is eigenaar van de grond? • Hebben de trekkers van het proces gezag in het veld? • En hun tegenspelers?
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de wettelijke grondslag voor informatieverstrekking en participatie? • Hoe kan de feitelijke participatie worden getypeerd? (informereren/inspraak/coproductie) • Is de participatie constructief verlopen in de ogen van de verschillende betrokkenen?
Bestuurlijke samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaat er duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheden? • Hoe verloopt de samenwerking tussen overheidslagen en departementen? • Bestaat duidelijkheid over de financieringsstructuur? • Is het juridisch-planologisch instrumentarium toereikend?
Internationale aspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Spelen grensoverschrijdende aspecten een rol: is beheer in het buitenland van invloed op de Nederlandse situatie of vice versa? • Spelen internationale verdragen of richtlijnen een rol?
Cultuurverschillen	<ul style="list-style-type: none"> • Spelen verschillen in denkwijze en benadering een rol in het proces? • Houden actoren rekening met deze verschillen? • Kennen de actoren elkaar lang/goed of nauwelijks?
Schaalaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe zijn kosten en baten verdeeld over ruimte- en tijdschalen? • Leidt dat tot conflicten? • Is het bestuurlijke schaalniveau in overeenstemming met de schaal van het probleem?
Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Laat het proces ruimte voor aanpassingen in aanpak en doelstellingen?

Aanvullingen op tabel 2.1 vanuit overige analysekaders die in gebruik zijn bij Alterra en het Natuurplanbureau (Kuindersma 1999; Kuindersma en Pleijte 1999, Ligthart 2002):

Bij onderzoeksvraag 1:

- Welke actoren hebben geparticipeerd in de doelformulering?
- Wat zijn de beleidsdoelen?
- Zijn er taakstellingen geformuleerd? Ofwel hoeveel beleidsvrijheid hebben actoren bij het formuleren van projecten?
- Hoe hoog is het ambitieniveau?
- In hoeverre zijn de beleidsdoelen een oplossing voor het beleidsprobleem?

Bij onderzoeksvraag 2:

- Wat is de kostenraming voor het project?
- Combineerbaarheid met andere doelen?

Bij onderzoeksvraag 3/4:

- Zijn de beleidsdoelen gerealiseerd in de beleving van de geïnterviewde?

Bij onderzoeksvraag 5:

- Hoe is met andere actoren gecommuniceerd?
- Welk onderhandelingsproces is er geweest tav doelen en welk verschil in visie en belangen werd hierbij duidelijk?

En tenslotte nog vragen op basis van mijn eigen ervaring:

Bij onderzoeksvraag 3/4:

- Wie zijn het oneens met dit beleid?
- Wie heeft het handig gespeeld en waarom?
- Is er lokaal/regionaal bottom up support van dit beleid vanuit natuurorganisaties?

Bij onderzoeksvraag 5:

- Is het een lerend systeem, bijvoorbeeld: hoe wordt met kritiek omgegaan?

In tabel 2.2 is het kader van Goosen et al (2002) gerelateerd aan de onderzoeksvragen voor dit project. Bovenstaande aanvullende vragen zijn ingevoegd. Er is een onderscheid gemaakt tussen eerste en tweede orde vragen: eerste orde vragen zijn in ieder interview aan de orde gekomen, tweede orde vragen alleen als bleek dat het om een belangrijke factor ging. Waar nodig zijn onderzoeksvragen gesplitst over twee rijen (1a, 4a) of juist samengevoegd (3 en 4).

Tabel 2.2: Analyse kader voor zoet-zout project

Onderzoeksvragen	Eerste orde vragen	Tweede orde vragen
1. Waar en door wie worden beleidskeuzes over zoet-zout-projecten gemaakt, en ...	Wie zijn de betrokken actoren in de loop van de tijd? Hebben de trekkers van het proces gezag in het veld? En hun tegenspelers? Bestaat er duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheden? Hoe verloopt de samenwerking tussen overheidslagen en departementen?	Waren de beslissingen politiek gelegitimeerd? Welke actoren hebben geparticipeerd in de doelformulering? Wat zijn hun formele bevoegdheden? Maken ze ook gebruik van hun bevoegdheden? Wie is eigenaar van de grond? Grensoverschrijdende aspecten: is beheer in het buitenland van invloed op de Nederlandse situatie of vice versa? Zijn er internationale verdragen of richtlijnen?
1a ... welke rol speelt mogelijk natuurwinst hierin?	Zijn doelen en waarden helder geformuleerd of blijven ze impliciet? Wat is op voorhand bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? Is er overeenstemming over deze kennis, of zijn inzichten omstreden?	Wat zijn de beleidsdoelen? Zijn er taakstellingen geformuleerd? Ofwel hoeveel beleidsvrijheid hebben actoren bij het formuleren van projecten? Hoe hoog is het ambitieniveau? In hoeverre zijn de beleidsdoelen een oplossing voor het beleidsprobleem? Gaat het om gemeten of verwachte effecten? Is er zicht op relaties tussen de belangen?
2. Hoe is de financiering van deze projecten geregeld? Wat zou het kosten, en wie moet het betalen? Voor wie zijn de (waarschijnlijk niet-financiële) baten van het project?	Wat is de kostenraming voor het project? Bestaat duidelijkheid over de financieringsstructuur? Hoe zijn kosten en baten verdeeld over ruimte- en tijdschalen? Leidt dat tot conflicten?	Hoe functioneert het gebied in de uitgangssituatie? Hoe zijn de toekomstperspectieven? Combineerbaarheid met andere doelen?

<p>3. Welke redenen zijn er volgens de betrokkenen dat sommige projecten niet zijn uitgevoerd?</p> <p>4. Worden weerstanden veroorzaakt door een verschillende perceptie van het probleem, en/of...</p>	<p>Zijn de beleidsdoelen gerealiseerd in de beleving van de geïnterviewde? Zijn er verschillende interpretaties gegeven aan doelen en waarden? Spelen verschillen in denkwijze en benadering een rol in het proces?</p>	<p>Wie zijn het oneens met dit beleid? Wie heeft het handig gespeeld en waarom? Is er lokaal/regionaal bottom up support van dit beleid vanuit natuurorganisaties? Zijn er gaande het proces wijzigingen geweest in de doelstellingen? Houden actoren rekening met cultuurverschillen? Kennen de actoren elkaar lang/goed of nauwelijks? Zijn de relaties verstoord? Zijn er nieuwe coalities gevormd?</p>
<p>4a ... door een ongunstige kosten/baten verhouding voor bepaalde actoren?</p>	<p>zie 2</p>	
<p>5. Welke activiteiten zijn ondernomen om weerstanden te verminderen of voorkomen (informatie geven, onderhandelen, participatieve planvorming) en hoe heeft dat gewerkt?</p>	<p>Hoe is met andere actoren gecommuniceerd? Welk onderhandelings-proces is er geweest tav doelen en welk verschil in visie en belangen werd hierbij duidelijk? Is de participatie constructief verlopen in de ogen van de verschillende betrokkenen?</p>	<p>Welke actoren hebben geparticipeerd in de doelformulering? Hoe kan de feitelijke participatie worden getypeerd? (informerer/inspraak/coproductie) Wat is de wettelijke grondslag voor informatieverstrekking en participatie? Is de kennis toegankelijk, wordt deze uitgewisseld? Is het een lerend systeem, bijv. hoe wordt met kritiek omgegaan?</p>

2.3 Methode

Het project is een eerste verkenning van bestuurlijke factoren die van invloed kunnen zijn op de voortgang van zoet-zout projecten. Dit is gedaan in de vorm van een kwalitatieve studie van literatuur en interviews over een beperkt aantal cases.

Er zijn enkele recente evaluatierapporten bestudeerd (zie tabel 2.3). De teksten zijn gecodeerd met de open codeermethode, wat inhoudt dat in de kantlijn steekwoorden worden genoteerd, met het analysekader uit de vorige paragraaf in het achterhoofd. Dit leverde een lijst kwalitatieve codes op (tabel 2.4). De codes zijn gebruikt om de literatuuranalyse te structureren, dus de codes zijn één voor één afgegaan voor al het data-materiaal. Dit diende om een eerste indruk te krijgen van factoren die mogelijk een rol spelen in het bestuurlijke proces. De bevindingen zijn deels meegenomen in de interviews.

Tabel 2.3: Schriftelijk materiaal

Lenselink, G en R. Gerits, 2000: Kansen voor herstel van zout-zoet overgangen in Nederland, RIZA rapport 2000.032, RIZA, Lelystad
Bouma, S., S.M. Veen, G.H. Bonhof, 2002: Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in het Deltagebied. Een beschrijving van 15 projecten, rapportnr. 02-158, Bureau Waardenburg, Culemborg/ RIKZ, Haren
Leeuw, Cora de, Marie-Louise Meijer, 2003: Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in Noord-Nederland. Een beschrijving van 18 projecten, Werkdocument RIKZ/AB/2003.605x, RIKZ, Haren
Esselink, Paul, Cora de Leeuw, Jaap Graveland, Gertrud Berg, 2003: Ecologische herstelmaatregelen in zoute wateren. Een ecologische evaluatie over de periode 1990-2000, RIKZ Haren / Middelburg (concept versie juni 2003)
Materiaal van het internet, oa. van de website van het Platform zoet-zout overgangen (http://www.zoetzout.nl/), Ministerie Verkeer en Waterstaat, directie Zuid-Holland (www.haringvlietsluizen.nl), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie IJsselmeergebied (www.rdiij.nl) en het Gronings Landschap (www.groningerlandschap.nl/dollard/breebaart.htm)

Tabel 2.4: Kwalitatieve codes op basis van literatuur

Beoordeling situatie	Proces	Maatregelen en uitkomsten
historie /toeval /calamiteit waarom (niet) waardevol? combinatie functies functies beschermen externe invloed	actoren maatschappelijke aandacht communicatie participatie ervaren draagvlak samenwerking onzekerheid kennisontwikkeling	natuur en techniek juridisch kader kosten

Gezien hun omvang en complexiteit zijn drie grote projecten Haringvliet, Afsluitdijk en Lauwersmeer bij het onderzoek betrokken. Als representant van kleine projecten is Polder Breebaart gekozen. Omdat de geïnterviewde persoon pas bij het project betrokken was geraakt nadat het besluit tot uitvoering al was genomen, leverde dit interview relatief weinig informatie op over het maatschappelijke proces. Om efficiency redenen is dit interview niet uitgewerkt. Wellicht kan het in een vervolgproject in een ander kader nog gebruikt worden. Wat betreft het project bij de Afsluitdijk wordt bedoeld op de studie naar de vergroting spuicapaciteit waarbij is gekeken naar de vergroting van de relatie tussen IJsselmeer en Waddenzee middels een brakwaterzone (RWS directie IJsselmeergebied), en op het vervolg "De Afsluitdijk als schakel tussen zoet en zout" (LNV, V&W, VROM, 2002). Echter niet op het losgekoppelde project vergroting Spuicapaciteit (RWS directie IJsselmeergebied).

Tabel 2.5: Cases en geïnterviewden

Case	Geïnterviewde	Organisatie
Haringvliet	Stan Kerkhofs	Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland, Rotterdam
Lauwersmeer	Anco Hoogerwerf	Provincie Groningen
Afsluitdijk	Hans Vos Bert Flach	Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, Lelystad
Polder Breebaart	Harry Peletier	RIKZ Haren

Met behulp van het analysekader is een interview protocol opgesteld (zie bijlage 1). Er zijn open startvragen, min of meer parallel aan de oorspronkelijke onderzoeksvragen. De overige vragen zijn gebaseerd op het analysekader. De interviewdata zijn geanalyseerd op mogelijke factoren die de voortgang van projecten bevorderen dan wel remmen.

2.4 Beperkingen van de methode

Hoewel bij zoet-zout projecten een groot aantal maatschappelijke actoren betrokken is, zijn maar heel weinig respondenten geïnterviewd. Alle respondenten waren afkomstig van Rijkswaterstaat en RIKZ. Daardoor is de rol van het Ministerie LNV eenzijdig belicht in dit project. Over alternatieve visies op zoet-zout projecten (bijvoorbeeld van tegenstanders) is heel weinig informatie boven water gekomen.

Naast de drie grote projecten die in dit rapport aan de orde komen is het project Noord Friesland Buitendijks nog een project van grote omvang, dat bovendien al wordt uitgevoerd door het Fryske Gea (zie kader 2. 1). Bij een volgende evaluatie zou dit ook meegenomen moeten worden. Verder is te weinig informatie beschikbaar gekomen over de kleine projecten. Gezien de beperkte omvang van het project was het niet mogelijk extra interviews te doen. Bij het lezen van de conclusies dient hiermee rekening te worden gehouden.

Kader 2.1: Basisgegevens van het project Noord Friesland Buitendijks

Kenmerken Noord-Friesland Buitendijks

Gebied: zomerpolders tussen Holwerd en Zwarte Haan 4100 ha
 Probleem: beperkt areaal kwelders buitendijks door inpolderingen in het verleden
 Doel: uitbreiding kwelderareaal van de Waddenzee
 Oplossing: ontpolderen zomerpolders
 Status: in 2001 proefgebied Noorderleech (135 ha), vanaf 2006 de rest

<http://www.waddenzee.nl/dutch/bibliotheek/dossiers/Gradienten/noord-frieslandbuitendijks.htm>

3 Resultaten

3.1 Documentanalyse

3.1.1 Kansen voor herstel

In het RIZA-rapport “Kansen voor herstel van zout-zoet overgangen in Nederland” (Lenselink, 2000) wordt de stand van zaken wat betreft zoet-zout projecten beschreven. Het bevat een min of meer uitputtende inventarisatie (167 projecten) en een analyse van succes- en faalfactoren voor dit type projecten. Omdat dit rapport al enige tijd geleden gemaakt is, zullen de cijfers ten aanzien van realisatie van de projecten deels achterhaald zijn. Omdat dit rapport een goed overzicht geeft van alle lopende rapporten, en als enige wat dieper ingaat op de maatschappelijke processen, is het toch voor dit onderzoek gebruikt.

Beoordeling situatie

In dit rapport wordt het staande beleid dat er iets aan zoet-zout overgangen gedaan moet worden als uitgangspunt genomen: de Derde en de Vierde Nota Waterhuishouding van V en W, en het Structuurschema Groene Ruimte en het Natuurbeleidsplan van LNV. Waarom dit nodig is wordt zorgvuldig uit de doeken gedaan in een beschrijving van verleden, heden en toekomst. De redenering in het kort:

- estuariene gebieden zijn ecologisch waardevol omdat ze veel gradiënten herbergen en dus soortenrijk zijn en de Nederlandse gebieden zijn ook internationaal van belang;
- het areaal is flink afgenomen door dammen en dijken, waardoor harde overgangen ontstonden, en bemaling en doorspoeling om verzilting tegen te gaan;
- deze maatregelen leiden tot onbedoelde effecten zoals achteruitgang van trekvis- en trekvogelsoorten, daling van het maaiveld, en algenbloei in stagnant, voedselrijk zoet water;
- er kan misschien een tussenweg gezocht worden met gecontroleerde zoet-zout overgangen waarbij menselijke veiligheid en economische functies gewaarborgd blijven, maar ook de ecologie meer kansen krijgt (terwijl en passant de algenbloei wordt opgelost).

In het rapport wordt het totale aantal van 167 projecten op meerdere manieren in tabelvorm weergegeven. In tabel 3.1: estuariene gradiënten, binnendijkse brakke gebieden, sluffers en visintrek. Een andere indeling is te vinden in tabel 3.2: processen (getijden herstel), habitat (brakker maken van binnendijkse gebieden, aanleg van kwelders/platen/schorren/slikken of broedgebieden), soort (visintrek).

Processen en habitat-projecten zijn duidelijk in de meerderheid, er zijn maar een paar visintrek projecten. Uit de tabellen blijkt dat de verschillende soorten projecten in gelijke mate worden gerealiseerd (overal ongeveer eenderde deel). De doelstelling of het type project is blijkbaar geen succes, of faalfactor. Het is dus niet zo dat het terugbrengen van getij extra moeilijk is of dat alleen maar een paar makkelijke vistrappen worden gebouwd.

Tabel 3.1: Soorten projecten (gebaseerd op "Kansen..." pag 51)

Soort project	In voorbereiding	In uitvoering of gerealiseerd	Totaal
Estuariene gradiënten	61	29 (32%)	90
Binnendijkse brakke gebieden	39	26 (40%)	65
Sluifers	1	4 (80%)	5
Visintrek	5	2 (29%)	7
Totaal	106	61 (37%)	167

Tabel 3.2: Soorten projecten per doelstelling (gebaseerd op "Kansen..." pag 58)

Project doelstelling	Initiatief	Gereed	Totaal
Processen	51	25 (32%)	76
Habitat	50	34 (40%)	84
Soort	5	2 (29%)	7

Het stroomgebied lijkt wel uit te maken voor de realisatie van projecten: in Noord-Nederland is een hoger percentage gerealiseerd dan in het Delta-gebied. Dit zou ook te maken kunnen hebben met het in totaal grotere aantal projecten in Zuid-Nederland: er is wellicht sprake van concurrentie om aandacht en budgetten (tabel 3.3). Een andere hypothese is dat de zuidelijke projecten later zijn gestart. Binnen het kader van dit onderzoek konden deze vragen niet worden nagetrokken, wellicht is dit iets voor een vervolgonderzoek.

Tabel 3.3: Projecten per stroomgebied (gebaseerd op "Kansen..." pag 58)

Stroomgebied	Eems	Rijn (Noord-Nederland)	Maas/Rijn (Delta)	Schelde	Duingebied	Totaal
Initiatief	8	14	65	18	1	106
Gereed	5 (38%)	31 (69%)	21 (24%)	0 (0%)	4 (80%)	61 (37%)
Totaal	13	45	86	18	5	167

Er wordt in de discussie over zoet-zout overgangen vaak gesproken over kleine en grote projecten. Maar er blijkt ook een categorie 'middelgroot' te zijn. Wat betreft de omvang van de projecten gebruiken de auteurs de volgende indeling:

- klein: 0-100 ha
- middelgroot: 100-250 ha
- groot: >250 ha

Van 60% van de projecten is het totale areaal bekend: 14.000 ha. Dit is exclusief de zeer grote projecten Haringvliet, Afsluitdijk en Lauwersmeer die samen worden ingeschat als vele malen groter dan 14000 ha. De omvang van projecten is een indicatie van het belang (groter is beter) en wordt tegelijk soms als een succes/faalfactor gezien (groter is moeilijker).

Het initiatief voor de projecten dateert van 1989 of later, en in 2000 is een derde deel in uitvoering of gerealiseerd. Omdat de omvang van de projecten nogal verschillend is, valt niet zomaar te zeggen dat de realisatie te lang duurt. De geschiedenis leert dat voor omvangrijke projecten een realisatietraject (inclusief alle discussies) van een of meer decennia gebruikelijk is.

Proces

De trekkers van zoet-zout projecten zijn divers: Rijkswaterstaat, natuurorganisaties, waterschappen, de Dienst Landelijk Gebied of het Ministerie van LNV. Volgens het RIZA-rapport bepalen de aanleiding voor het project en wie het gebied beheert, welke actor een project trekt: bij aanleidingen in het waterbeheer zijn dit Rijkswaterstaat of waterschappen, bij aanleidingen in natuur of herinrichting zijn het natuurorganisaties, DLG of LNV. Volgens het RIZA-rapport is het hebben van 1 enthousiaste trekker een succesfactor.

Speciale aandacht verdient de rolverdeling tussen het Ministerie van V&W en het Ministerie van LNV. Het eerste Ministerie is verantwoordelijk is voor de 'harde overgangen' tussen zoet en zout, en voelt zich ook verantwoordelijk voor de negatieve gevolgen daarvan, met name wat betreft waterkwaliteit (waterkwaliteit is een beleidsterrein van V&W). Het Ministerie van LNV is mede betrokken vanwege de achteruit gaande natuurwaarden. Deze rolverdeling kan tot gevolg hebben dat de Ministeries hun krachten bundelen (kennis over natuur en over waterstromen, koppeling tussen beleidsnota's), een succesfactor, maar kan ook tot gevolg hebben dat zij de verantwoordelijkheid naar de ander blijven doorschuiven (bekostiging van projecten), dus een faalfactor.

In zoet-zout projecten speelt nog een groot aantal andere actoren een rol: provincies, gemeenten, landbouw, recreatie, drinkwaterwinning en omwonenden. Deze diversiteit aan actoren maakt het proces complex, wat een belemmerende factor is.

Het rapport analyseert alle maatschappelijke functies op kansen en bedreigingen voor verbeterde zoet-zout overgangen: landbouw, kustvisserij, recreatie, en bewoners (deze laatste vallen onder de kop: identiteit en beleving). Wat landbouw en bewoners betreft worden vooral bedreigingen gesignaleerd, wat kustvisserij en recreatie betreft vooral kansen (zie tabel 3.4).

Het RIZA-rapport (p60) signaleert dat de communicatie een belangrijk knelpunt is, vooral bij complexe projecten (waarschijnlijk bedoelen de auteurs daarmee de grote projecten met veel actoren). Communicatie is van belang voor zoet-zout projecten, omdat deze projecten allerlei consequenties voor betrokkenen hebben: verzilting, getij, oeverafslag, overstroming, wettelijke restricties op grondgebruik, daling van de waarde van grond of woning? Niet alle consequenties zijn van tevoren bekend, en in deze onzekerheid zijn mensen geneigd de gevaren te overdrijven. Het is op zich logisch dat de communicatie moeilijk is, omdat het gaat over nieuw beleid met deels onbekende gevolgen. Er moeten ook allerlei cultuurverschillen en verschillen in kennis tussen actoren overbrugd worden. De communicatie wordt extra belemmerd, omdat volgens het RIZA-rapport *het belang van communicatie niet altijd wordt erkend*.

Te weinig communicatie kan leiden tot gebrek aan draagvlak en dus tot stagnatie of uitstel van projecten. Succesfactoren zijn dus: vroegtijdige communicatie, helderheid over doelen en besluitvorming, en openstaan voor de beleving van andere actoren. Overigens geldt ook hier dat de conclusies uit het rapport deels achterhaald zijn: intussen is het Platform Herstel Zoet-zoutovergangen tot stand gekomen, waar de Zoet-zout Courant wordt uitgegeven en via het internet materiaal beschikbaar wordt gemaakt.

Tabel 3.4: Kansen en bedreigingen per categorie actoren (gebaseerd op "Kansen.. p24-30)

Actoren	Kansen	Bedreigingen
Landbouw	kleinschalige zilte landbouw	verziltting bedreigt productiepeil en beperkt gewaskeuze
Kustvisserij	kokkel, mossel, oester en garnalenvisserij verbeterde paai, kraamkamer en doortrekfuncties > betere visstand in open zee en binnenwater	
Recreatie	verweving recreatie en natuur uitbreiding natuurrecreatie romantisch beeld van struinnatuur gezondere vispopulatie voor sportvisser	gevolgen voor bevaarbaarheid
Bewoners	afremmen bodemdaling	nationale trots tav Deltawerken veiligheidsgevoel aangetast binnendijkse brakke gebieden zijn vergeten angst voor malaria (ongegrond)

In de communicatie wordt met visies en streefbeelden gewerkt. Het doel daarvan, volgens het RIZA-rapport, is dat ze inspirerend werken (p53). Zo'n streefbeeld heeft een hoog expert-gehalte: "estuariene gradiënten", "schorren, slikken en platen", veel soortnamen van zeldzame dieren en planten. Hiermee zijn biologen zeker te inspireren maar de vraag is of het ook werkt bij niet-biologen. Op pagina 73 pleit het rapport voor een boegbeeld: wordt hier bedoeld: een aaibare soort? De nadruk op individuele soorten kan ook averechts werken. Benadrukken van de recreatieve waarde van de gebieden zelf lijkt op het eerste gezicht een goede optie. Onderzoek naar de beleving van burgers kan helpen bij het opzetten van een algemene communicatiestrategie.

Op p54 wordt gesignaleerd dat verschillende zoet-zout initiatieven achteraf onder een noemer geplaatst worden, blijkbaar door een behoefte aan meer samenhang. Dit kan ook gezien worden als het ontwikkelen van een 'zoet-zout-discours', ofwel, je project in een bepaald kader plaatsen waardoor het hopelijk met de stroom mee kan drijven richting erkenning (en financiering). Het voordeel is ook dat het project dan van reeds ontwikkelde kennis en ervaring kan meeprofiteren.

De belangrijkste kennisvragen zijn:

- Wat zijn de effecten van de verbetermaatregelen op het ecosysteem: zijn ze voldoende om het streefbeeld te halen? Volgens het RIZA rapport is er in veel projecten te weinig aandacht voor monitoring, zeker voor de financiering daarvan (p 61, p70). Van deze kennis kunnen andere projecten profiteren. Dit gebrek aan kennis kan dus een knelpunt zijn voor de realisatie van projecten. (Een respondent van het RIKZ geeft overigens aan dat er meestal wel voldoende aandacht is voor monitoring, maar dat deze activiteiten niet zijn gestandaardiseerd, waardoor de resultaten later moeilijk te vergelijken zijn.)
- De effectiviteit van compenserende maatregelen: wat zijn de effecten op veiligheid en (zoet)waterkwaliteit?
- Wat zijn de baten? Het reinigende vermogen van zoet-zout overgangen (bv ook voor de Noordzee), bijdrage aan veiligheid, effecten op de visserij?
- Hoe beïnvloeden externe ontwikkelingen de projecten, en worden streefbeelden daardoor wellicht onhaalbaar? Vooral de effecten van klimaatverandering, en de manier waarop wij hierop anticiperen, zijn volgens het RIZA rapport een groot vraagteken.

Maatregelen en uitkomsten

Het beleidskader van zoet-zout overgangen wordt met name bepaald door de Derde en de Vierde Nota Waterhuishouding van V&W, en het Structuurschema Groene Ruimte (compensatiebeleid) en het Natuurbeleidsplan (EHS) van LNV. Daar spelen Europese Richtlijnen steeds meer doorheen: de Habitat- en Vogelrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water. Deze laatste richtlijn kan wellicht behulpzaam zijn bij het realiseren en stroomlijnen van monitoring van effecten (p74).

Het aantal financiële bronnen is nog diverser dan de juridische kaders en de actoren (p60):

- Europese fondsen
- gelden voor verbetering van waterhuishouding
- gelden voor compensatie van verloren gegane natuur bij infrastructuurprojecten
- herinrichtingsgelden
- EHS-gelden
- ICES Veiligheid en Natte Natuur.

De diversiteit is waarschijnlijk geen knelpunt, het kan juist gunstig zijn om van verschillende bronnen gebruik te kunnen maken, zelfs ook binnen een project. De kosten van zoet-zout projecten zijn in het rapport niet uitgebreid vergeleken. Een studie naar de kostenstructuur zou interessant zijn: wat zijn de totale kosten, hoeveel daarvan gaat naar natuurbouw (bv passages creëren, geulen graven), hoeveel naar maatregelen om functies veilig te stellen (zoetwater inname, veiligheid), hoeveel naar monitoring en hoeveel naar proces-aspecten zoals communicatie en participatieve besluitvorming? Van deze kennis zouden projecten in de initiatieffase kunnen profiteren.

Wat betreft de baten is wel met enige mate van zekerheid iets te zeggen over de effecten van de maatregelen, door te vergelijken met referentiegebieden en/of expert judgement. Over de financiële baten is minder bekend. Als globale categorieën van baten worden meestal genoemd: beter waterbeheer (minder baggeren, betere waterkwaliteit, meer berging), meer recreatie en een betere visstand. Ook van deze aspecten zou een nul-situatie vastgelegd kunnen worden, zoals dat nu vaak bij aanvang van een project met de natuurwaarden gebeurt. Deze kennis dient ter evaluatie van de projecten maar kan ook bij vervolgpiloten worden gebruikt.

3.1.2 Proefgebieden in het Deltagebied

In het rapport “ Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in het Deltagebied” door Bureau Waardenburg (Bouma, 2002) worden 15 ‘kleinschalige’ zoet-zout proefgebieden in het Deltagebied beschreven door onderzoekers van Bureau Waardenburg. Ze doen dit in opdracht van het RIKZ, dat wil weten welke betekenis dit type projecten heeft voor het herstel van zoet-zout overgangen. Het rapport over Noord-Nederland in de volgende subparagraaf valt ook in dit kader. Achterliggende doelen van dit project waren ten eerste de projecten meer gericht te geven voor beleidsmakers, en ten tweede de monitoringstrategie te verbeteren. Analyse van actoren en sociale processen was geen onderdeel van de opdracht aan Bureau Waardenburg.

In onderstaande samenvattende tabellen zijn de 15 Delta projecten gesorteerd in uitgevoerd, planfase en referentiegebied. Verder zijn ze op chronologische volgorde gezet. De nummering komt overeen met het Waardenburg-rapport.

Tabel 3.5: Overzicht van uitgevoerde projecten in het Deltagebied (Bouma, 2002)

Uitgevoerde projecten							
Project	Succes/ gefaald	Actoren	Onenigheid/ draagvlak	Onzekerheid/kennis ontw.	Communi- catie/ participatie	Juridisch kader	Kosten
3. Sieper- daschor (1990) (100 ha)	succes: schor ontwikkeld	Zeeuwse Landschap RWS dir Zeeland RIKZ boeren	gunstige combinatie veiligheid	studie van ontpoldering processen; bodem parameters moeten nog	-	Europese Habitat- richtlijn	herstel dijk was te duur
9. Weevers Inlaag en Flauwers Inlaag (’92-’96) (64 ha)	succes voor water- kwaliteit ruppia en vogels	Water- schap Zeeuwse Eilanden Prov Zeeland	-	studie naar werking van kwelbuizen tegen algenbloei door eutrofe kwel	-	-	-
15. Katse Gat (1995) (0,4 ha)	succes: water- kwaliteit is beter	Water- schap Zeeuwse Eilanden, familie Hazelaar (grond- bezit)	-	waterkwaliteit, macrofauna en fytoplankton onderzocht; lange term. effect onbekend	-	aange- wezen als natuur- gebied	-
13. Aalgoot Prunje (1995) 15 m2)	succes: aanzienlijke bijdrage populatie aal	Prov Zeeland, Watersch. Schouwen- Duivel./ Zeeuwse Eilanden beroeps- en sport- visserij	overge- nomen door andere waterschap- pen, natuur en visserij gediend	concrete oplossing ontwikkeld en getest; toestand aal in wijdere context onbekend	-	-	laag
1. Het Zwin (1997) (158 ha)	gefaald: verzanding niet opge- lost	Zeeuwse Landschap, Int. Zwin-cie	combi met afwatering? vraag- tekens bij stuwmeer- project	effectiviteit stuwmeer onzeker	-	MER	-
12. Plan Prunje (1999) (232 ha)	succes: heringe- richt en gaat naar streefbeeld	Prov Zeeland Staatsbos- beheer RIKZ	recreatief medege- bruik, zeekraal snijden, boeren weg?	vegetatiekartering, vogeltellingen en waterkwaliteits- metingen	-	Plan Ture- luur, EHS	grond- verwer- ving
14. Glas- aalhevel gemaal Campen (2000) (40m2)	succes? volgens beroeps- visser	Watersch. Zeeuws Vlaanderen beroeps- visser	maatregel op verzoek van sportvisser na bouw gemalen	nog weinig gegevens over effectiviteit	-	-	41.000 gulden

5. Aakvlaai (2001) (150 ha)	succes: recreatie- gebied erbij.	Staatsbos- beheer, DLV, RWS dir ZHolland	pos. combi water- berging	maatgevende rivier- afvoeren? ecologische ontwikkeling? Blauwalgen?	was deal met watersport- verenigin- gen ivm afsluiten Biesbosch	Bestem- mingsplan vergunning- gen	aanko- pen perce- len
8. Scherpenisse- polder (2001) (171 ha)	succes: uitgebreide set maat- regelen voor natuur	Staatsbos- beheer, DLG, Prov Zeeland	pos. combi recreatie	fijnregeling peilbeheer, monitoringplan	-	Relatie- nota, Plan Tureluur	-

Tabel 3.6: Overzicht van projecten in planfase in het Delta-gebied (Bouma, 2002)

Plannen							
<i>Project</i>	<i>Succes/ gefaald</i>	<i>Actoren</i>	<i>Onenigheid/ draagvlak</i>	<i>Onzekerheid/kennis ontw.</i>	<i>Communica- tie/ participatie</i>	<i>Juridisch kader</i>	<i>Kosten</i>
4. Crezée- polder (72 ha)	-	ZHollands Landschap Deltanatuur	enthousias me bij actoren pos. combi recreatie, neg. combi water- winning, veiligheid. tunnel A15, scheep- vaart,	welke ecosystemen komen er? primaire waterkering extra verdedigd?	Samen- werking rijksover- heid, lagere overheden en maatsch org	-	grond- verwer- ving; meer indien water- kering extra ver- sterkt moet
6. Rammegors (147 ha)	-	Staatsbosb eheer Prov Zeeland	bestuurlijk draagvlak fase 1 aanwezig; zoete natuur- waarden verloren?	-	-	Habitat- en vogel- richtlijn	-
7. Ramme- kenshoek (56,5 ha)	-	Staatsbosb eheer, DLG, Prov Zeeland	neg. combi recreatie	troebel, door uitbaggeren verbeterd; monitoringsplan, effectief?	-	SGR, EHS compen- satie Wester- schelde	-
11. West- kapelse Kreek (1997-2003) (33 ha)	-	Waterschap Zeeuwse Eilanden, Staatsbos- beheer	-	wel chem. en biol. monitoring voor 1997 maar niet daarna	-	-	-

Tabel 3.7: Overzicht van referentiegebieden in het Delta-gebied (Bouma, 2002)

Referentie gebieden (bestaande natuurwaarden, geen project, geen plan)							
<i>Project</i>	<i>Succes/ gefaald</i>	<i>Actoren</i>	<i>Onenigheid / draagvlak</i>	<i>Onzekerheid / kennisontw.</i>	<i>Communica- tie/ participatie</i>	<i>Juridisch kader</i>	<i>Kosten</i>
2. Kwade Hoek (380 ha)	succes, weinig ingrepen	Natuur- monumen- ten	neg. effect dijkver- zwaring en water- winning	-	-	-	-
10 Dijkwater (25 ha)	succes, zonder ingrepen	Water- schap Zeeuwse Eilanden	-	studie naar biotische en abiotische factoren als referentie	-	-	-

Beoordeling situatie

Veel van de besproken gebieden zijn door een historisch toeval ontrukt aan menselijke bedoelingen (meestal landbouw): een calamiteit zoals een overstroming of een bombardement, of men is toevallig nog niet aan ontginning/ bedijking/egaliserend toegekomen. Op zulke plekken kon de natuur zich ongestoord ontwikkelen. Het resultaat van de ongestoorde ontwikkeling wordt in relatief recent natuurbeleid (het rapport noemt op p4 documenten van 1990-2002) als waardevol beschouwd. Een uitzondering is Aakvlaai, een gebied zonder veel natuurwaarden dat wordt ontwikkeld als recreatiegebied ter compensatie van het afsluiten van de Biesbosch.

Het waardevol zijn van die gebieden wordt als volgt omschreven: het vormen van een schakel in aquatische ecosystemen (paai- en kinderkamerfunctie voor vissen, foerageer- of rustgebied voor vogels) en het voorkomen van min of meer complete, voor een regio karakteristieke leefgemeenschappen, die door menselijk ingrijpen zeldzaam geworden zijn. De aanwezigheid van de leefgemeenschappen wordt beargumenteerd door het noemen van indicatorsoorten. Omgekeerd worden niet-waardevolle gebieden omschreven als bemest en soortenarm.

Geen van de gebieden wordt beoordeeld als optimaal. De waardevolle gebieden worden verstoord door menselijk ingrijpen. Soms is dat geaccepteerd: ten eerste door functies die gezien worden als goed te combineren, zoals recreatie en afwatering, ten tweede door beschermen van functies die nou eenmaal in het gebied zijn bv leidingen of waterkering. Soms niet geaccepteerd, een negatieve externe invloed waar volgens de auteurs eigenlijk iets aan moet gebeuren bv uitspoeling van nutriënten vanuit landbouwgronden.

Proces

In het rapport wordt nauwelijks gerapporteerd over betrokken actoren, communicatie of participatie, omdat dit niet de opdracht was aan bureau Waardenburg. Het is daardoor niet goed te achterhalen wie de betrokken actoren zijn. Er worden alleen beheerders en contactpersonen genoemd. Over het totaal aan projecten is de diversiteit aan beheerders-actoren vrij groot; meest overheden, meestal uit waterhoek (RWS), in iets mindere mate uit de natuurhoek (LNV), en soms natuurorganisaties (Zeeuws Landschap).

Uit paragraaf 1.2 van het rapport blijkt dat kennisontwikkeling en overtuigen vaak samengaan in zoet-zout projecten. De kennisontwikkeling betreft een zoektocht naar criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van de natuur, en naar het effect van uitgetroefde maatregelen op die kwaliteit. Bij niet uitgetroefde projecten speelt het overtuigen van het nut van het project een grote rol, soms wordt een niet uitgetroefd project zelfs beschreven in de tegenwoordige tijd.

Beschrijvingen van niet uitgevoerde projecten klinken daardoor positiever over de resultaten dan beschrijvingen van wel uitgevoerde projecten.

Het valt op dat met name kennis ontbreekt over lange termijn effecten van maatregelen op de biotische factoren. Dit lijkt logisch omdat de uitvoering kort geleden is. Kan deze onzekerheid een probleem zijn voor draagvlak? Deze vraag is meegenomen in de interviews die in paragraaf 3.2 zijn beschreven.

Maatregelen en uitkomsten

Praktisch alles wat is uitgevoerd wordt min of meer als een succes beschouwd: er is altijd wel iets verbeterd. Dit kan liggen aan positieve grondhouding van de onderzoekers (natuurliefhebbers) maar ook aan de veerkracht van de natuur.

Bij de natuurbeheer-maatregelen is een worsteling te bespeuren als gevolg van de paradigma-wisseling van soortenbehoud naar natuurlijke dynamiek. Het thema zoet-zout overgangen is bij uitstek iets wat uit het dynamiek-paradigma voortkomt, maar men kan het toch niet laten zich om soorten druk te maken. Bijvoorbeeld het Zwin: verzanding is een natuurlijk proces, maar er dreigen natuurwaarden door verloren te gaan, dus maatregelen om verzanding tegen te gaan. Dit uit zich in allerlei menselijk ingrijpen om dynamiek dan maar te simuleren, zodat op het relatief kleine natuurareaal toch de complete successiereeks te zien blijft. Dit contrasteert met het feit dat de natuurgebiedjes zich, zoals hierboven werd gesignaleerd, juist vaak tot iets waardevols hebben ontwikkeld toen de mens er niet naar omkeek.

Het juridisch kader verschilt sterk per project. Wetgeving over natuurbeheer, ruimtelijke ordening, waterbeheer en landbouwbeleid zijn steeds in andere combinaties aanwezig en lijken projecten steeds een andere procesdynamiek mee te geven. Heeft dat invloed op project-succes? Deze vraag is meegenomen in de interviews die in paragraaf 3.2 zijn beschreven.

Aan kostenaspecten wordt in het rapport vrij weinig aandacht besteed omdat dat ook geen opdracht voor de onderzoekers was. Kostenverdeling hangt waarschijnlijk sterk samen met het juridische kader van een project.

3.1.3 Proefgebieden in Noord-Nederland

In het rapport "Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in Noord-Nederland" door het RIKZ (de Leeuw, 2002) worden 18 zoet-zout proefgebieden in Noord-Nederland beschreven. Het rapport over Noord-Nederland valt in hetzelfde kader als de opdracht van het RIKZ aan Bureau Waardenburg, dat hierboven is geanalyseerd. Analyse van actoren en sociale processen was geen onderdeel van de opdracht.

In de inleiding wordt aangegeven dat de 167 projecten die in 2000 door RIZA werden geïnventariseerd erg uiteenlopend water qua aard, omvang, natuurdoelstelling, samenhang met andere doelstellingen en achterliggende visies. Daarom heeft Rijkswaterstaat besloten dit onderzoek en het onderzoek in de Delta-regio uit te voeren als aanzet voor het structureel verzamelen van kennis over zoet-zout projecten. In onderstaande tabellen worden de resultaten samengevat

Tabel 3.8: Overzicht van uitgevoerde projecten in Noord-Nederland (de Leeuw, 2003)

Uitgevoerde projecten							
Project	Succes/ gefaald	Actoren	Onenigheid/ draagvlak	Onzekerheid/ kennisontw.	Commu particip.	Juridisch kader	Kosten
8. Peazu- mer-lannen (1973) (164 ha)	succes: spontane kwelder na dijkdoor- braak laatste tijd achteruit- gang vegetatie en broedvogels	Fryske Gea LNV Wetterskip Fryslan	verstoring door recreanten met honden, discussie waterschap over verzwaring dijk	wel of niet begrazen	-	Natuur- bescher- mingswet	miljoenen voor dijkver- zwarende als zomerdijk weg
5. Vatrop (1993) (3,5 ha)	gefaald: slibvang, afname volgels	SBB RWS	verstoring door recreatie	hoe vol- doende dynamiek?	-	-	-
18. Moksloot (1993- 1997) (224 ha)	succes: herstel natte duin- vegetatie, vistrap werkt goed	SBB	vroeger drinkwater	-	-	-	-
14. Klaarkam- permeer (1994- 2000) (43 ha)	te recent, nog niet bekend	SBB boeren Wetterskip Fryslan Water- schap Lauwers- walden	-	effect van maatregelen?	-	-	-
13. Hegwier- sterfild (1995) (154 ha)	succes: toename vogels	Natuur- monumen- ten	-	draagt opening naar Waddenzee bij of niet?	-	-	-
3. Groene Strand (1996) (23 ha)	gefaald: te weinig zout- invloed	SBB RWS	traditionele beweiding met paarden moet weg? angst voor zoetwater overlast?	maatregelen onvoldoende, hoe dan wel?	-	-	-
4. Kroon's polders (1996) (85 ha)	succes: gevarieerde kwelderflora	SBB RWS	-	maaieren blijft nodig, hoe meer dynamiek?	-	-	-
12. Bant- polder (1997) (113 ha)	deels succes: verruiming habitats, nog onvol- doende water vast- gehouden	Natuur- monumen- ten	-	Bemestings- advies voor voedsel- rijkdom weide- vogels	-	-	-

1. De Kerf (1997) (5,67 ha)	succes voor soorten, dynamiek beperkt	SBB RWS HH Uitwaterende Sluizen	trekt veel recreatie, zelfs teveel	kennis ontwik- keling over integraal kust- beheer is het doel	-	-	-
16. Neer- lands Reid (1998- 1999) (300 ha)	succes: toename dynamiek	De Venoot (verenigde parti- culieren), Domeinen	recreatieve druk	voorbeeld voor andere plaatsen	-	-	-
11. Ruidhorn (1998- 2000) (20 ha)	succes: gevarieer- der	Natuur- monumen- ten	-	waar is zoute kwel? Inves- tering grond- verzet OK?	-	-	hoge kosten grond- verzet
6. Polder Breebaart (2000- 2001) (63 ha)	succes: schakel voor vis, toename vogels	Groninger Land- schap Water- schap Hunze en Aa's	recreanten enthousiast	te weinig dynamiek, aanslibbing geul; leerzaam en illustratief	-	-	-
7. Noord Friesland Buitend- ijks* (2001) (4000 ha)	succes? nu al veel zoutplanten	Fryske Gea, landbouw, Dienst der Domeinen, onder- zoeks bureaus	belangen- strijd boeren en natuur	is proef met verkwelde- ring, veel monitoring gepland	-	-	-
2. De Slufter (2002) (455 ha)	succes: natuurlijke zoet-zout overgang	SBB RWS	-	natuur monitoring	-	-	-

* volgens de Leeuw, 2003 ca 4000 ha, volgens de website 4100 ha, waarvan 135 ha in uitvoering

Tabel 3.9: Overzicht van projecten in de planfase in Noord-Nederland (de Leeuw, 2003)

Plannen							
Project	Succes/ gefaald	Actoren	Onenigheid/ draagvlak	Onzekerheid / kennisontw.	Commu. particip.	Juridisch kader	Kosten
9. Marne- waard (plan) (70 ha)	- (hoog nutrienten gehalte, soorten- arm)	RWS Noord- Nederland Ministerie Defensie, Waterschap Noorder- zijlvest	diepe ontwatering blijft nodig voor rupsvoertuigen, boerengrond in omgeving moet bruikbaar blijven	zijn brakwater- habitats mogelijk?	overleg met De- fensie en water- schap	-	-
10. De Verzakking (plan) (20 ha)	- (waarde- vol moeras- land)	St. Noord- Hollands Landschap, SBB, Water- schap Hollands Kroon	zoetwater beschik- baarheid voor bollenteelt? recreatie waarde positief	-	-	-	-

15. De Bol (plan) (85 ha)	-	Natuurmonumenten, Prov NH, HH Uitwaterende Sluizen, Waterschap Hollands Kroon	vroeger: boeren vs vogelbeschermers	effect maatregelen?	plan opgesteld met alle genoemde partijen	-	-
17. Roggesloot (plan) (250 ha)	-	SBB, Prov NH, Waterschap	Waterpeil onnatuurlijk door waterschap, voedselrijk door landbouw	effecten op hydrologie, vogels en vegetatie?	poging tot draagvlak verwerking bij bevolking	-	-

Wat opvalt bij het maken van deze tabellen in vergelijking met de Delta is het tijdsaspect: het merendeel van deze projecten is al uitgevoerd, en vaak ook wat eerder. Verder zijn de projecten in Noord-Nederland meestal een slag groter dan in het Delta-gebied.

Staatsbosbeheer komt het meest voor als actor (9 projecten). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de relatief grote verantwoordelijkheden van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden. Staatsbosbeheer werkt regelmatig samen met Rijkswaterstaat.

De maatregelen leiden vaak tot waardevolle verandering in de vegetaties. Vissen profiteren snel van nieuwe mogelijkheden. Voor vogels zijn de maatregelen soms succesvol, soms niet. De beoogde dynamiek blijft beperkt, of verzwakt in de loop van enkele jaren door opslibbing van geulen of verzanding van de ingang vanuit zee. Zijn de maatregelen te voorzichtig of te kleinschalig? Hier ligt een duidelijke kennisvraag. Overigens is bij een aantal van deze projecten kennisvermeerdering één van de hoofdoelen (De Kerf, Neerlands Reid, Polder Breebaart, Noord-Friesland Buitendijks).

Wat betreft de maatschappelijke processen rond deze projecten worden door het rapport vooral gegevens verstrekt over projecten in de planfase. Daaruit blijkt dat de belangrijkste tegenkracht vanuit de landbouw komt. De wel uitgevoerde projecten trekken niet alleen vogels en vissen aan, maar ook veel recreanten. Soms leidt dat tot tevredenheid (recreatieve belangstelling=draagvlak), soms ook tot verstoring van broedende vogels.

3.1.4 Evaluatie ecologische herstelmaatregelen zoute wateren

Het rapport 'Ecologische herstelmaatregelen in zoute wateren' van het RIKZ (Esselink, 2003) evalueert 26 projecten die in het kader van het uitvoeringsprogramma Herstel en Inrichting Rijkswateren (H&I) zijn uitgevoerd in zoute rijkswateren. Ook in dit evaluatierapport worden de meeste projecten (voorlopig) positief beoordeeld (p14-16):

- positief / pos/te kort 15
- nvt / te kort / onzeker / tijdelijk 7
- negatief 4

Met name kwelderprojecten gericht op areaalbehoud zijn succesvol (p20). Dit wordt bereikt met onnatuurlijke vastlegging van de kweldergrens, wat op termijn toch weer tot successie zal leiden, waardoor pioniervegetaties verloren gaan. Projecten gericht op vogels zijn op korte

termijn succesvol, maar het effect is tijdelijk doordat het open karakter wegens successie snel verloren gaat.

Hier speelt duidelijk de worsteling tussen soortengericht en dynamisch natuurbeheer: is dynamiek een middel om soorten te handhaven (p19), of is de dynamiek een doel op zich en moet je successie dus accepteren? Of moet je de dynamiek dan maar zelf veroorzaken door elke 2-5 jaar het effect van een flinke overstroming met graafmachines te simuleren?

Hieronder waren 3 'echte' zoet-zout overgangen: het Groene Strand op Terschelling, de Kroon's polders op Vlieland en een aangelegd duincomplex op de Neeltje Jans in het Delta-gebied (p11). het rapport geeft twee mogelijke verklaringen waarom 'echte' zoetzout overgangen moeilijk te realiseren zijn: het behelst het doorsteken van de primaire waterkering en er gaat landbouwgrond verloren (p25).

Een volgend knelpunt is het relatief kleine areaal van veel projecten: slechts 6 van de 26 projecten waren groter dan 100 ha (p25). Dit terwijl veel ecologische literatuur duidelijk maakt dat in estuaria een groot areaal tot meer habitat-typen en tot meer soortenrijkdom leidt.

Tenslotte signaleert het rapport dat de 'knelpunten' in de projecten (verzanding, aanslibbing, successie, erosie) in feite ook in natuurlijke systemen plaatsvinden (p28). Omdat de projecten meestal in kleine gebiedjes plaatsvinden en er een duidelijk streefbeeld aan wordt gekoppeld: hier moet een kwelder, daar een schor, daar die en die soorten, wordt die dynamiek als ongewenst beschouwd. Er zijn extra maatregelen zoals oeverbeschoeiing, maaibeheer en beweiding nodig om voldoende diversiteit aan habitats te behouden (p28). Ook de onvoorspelbaarheid van de lokale morfodynamiek speelt een rol (p29): er is nog een gebrek aan kennis over het verloop van dit type projecten, waardoor het niet in de streefbeelden kan worden opgenomen.

Al met al komt uit het rapport het volgende patroon naar boven: men wil iets met zoet-zout overgangen en met natuurlijke estuariene dynamiek, maar wil geen schadelijke gevolgen, zoals overstromingen van bewoond gebied en landbouwgrond. Daarom worden voorzichtige experimenten gedaan, vaak door slechts enkele onderdelen van het estuariene systeem te realiseren. Slechts in een beperkt percentage van de projecten gaat het om een 'echte' zoet-zout overgang, compleet met zoet-zout getij. Doordat in de meeste projecten getij en periodieke overstromingen tijdens stormen niet plaatsvinden, werkt de dynamiek in de projecten vooral in de richting van verlanding en verzoeting. Een paradoxaal probleem, omdat men eerst zelf de zoute dynamiek zoveel mogelijk heeft bedwongen.

3.2 Interview analyse

3.2.1 Beoordeling situatie

De aanleiding voor de zoet-zout projecten is verschillend, wat ook leidt tot verschillen in het draagvlak vanuit de omgeving. In het Haringvliet is de harde grens tussen zoet en zout en de slechte passeerbaarheid van de Haringvlietssluisen voor trekvis een gemeenschappelijk ervaren probleem, en is de stapsgewijze invoering van getemd getij bedacht om deze problemen op te lossen. In het Lauwersmeer is recent een Nationaal Park opgericht, dat in oktober 2003 zijn definitieve status zal verwerven. De estuariene natuurwaarden in het park gaan achteruit. Daarom willen enkele actoren, waaronder Staatsbosbeheer, de directie Noord-Nederland van LNV, vier waterschappen en de Provincies Groningen en Friesland, de natuurwaarden naar een

hoger plan tillen via gedempt getij. Andere betrokkenen, met name boeren, recreanten en omliggende gemeenten, zijn tevreden over het zoetwater recreatiegebied zoals het nu is. Bij de Afsluitdijk speelt iets vergelijkbaars: de vergroting van de spuicapaciteit is door enkele actoren aangegrepen om daarnaast de natuurwaarde te vergroten, maar veel andere actoren ervaren het zoete en relatief gezonde IJsselmeer als waardevol. Projecten ontstaan dus meestal bottom up met gevarieerde doelen zoals verbetering van waterkwaliteit, waterbeheersing en verhoging cq. herstel van natuurwaarden.

Omdat zoet-zout overgangen een landelijk thema zijn geworden, worden de projecten alsnog in het kader geplaatst van het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Zoet/Zout. Dit vanwege een landelijke afweging en de verdeling van het beschikbare budget. Daardoor verschuiven de doelen naar dat ene gemeenschappelijke thema, namelijk verhoging van de estuariene natuurwaarden. Dan ontstaat bijvoorbeeld de vraag: wat te doen met de zoete natuurwaarden die zullen verdwijnen? Ook kan concurrentie tussen projecten ontstaan: misschien vindt de regering één zo'n project wel genoeg?

De estuariene natuurwaarden worden door de trekkers beschouwd als een waardevol doel op zich. Dit is vooral bij het Haringvliet de uitkomst van een langlopend beleidsproces: de Derde Nota Waterhuishouding, de Vierde nota, en het is voor de trekkers ondertussen een vanzelfsprekend doel geworden. In de loop van een decennium zijn de trekkers erin geslaagd ook lokale/regionale actoren van het belang te overtuigen, maar in de realisatiefase stuiten ze op achterlopende visievorming en gebrek aan draagvlak bij de landelijke politiek en het regionale niveau. Het Afsluitdijk project loopt relatief kortere tijd maar ondervindt al dezelfde remmende werking in verband met opstellen van een landelijke beleidskader (Nationaal Programma Zoet – Zout) en toetsing daaraan. Verder spelen de beperkte financiële middelen daarin een rol. Het Lauwersmeer project is nog in een pril stadium, zodat zelfs de trekkers de zoet-zout winst nog niet als vanzelfsprekend zien: het is het meest veelbelovende alternatief maar er zijn nog andere opties.

Andere belangrijke voordelen naast de natuurwinst zijn de verhoogde recreatieve waarde en verbeterde waterhuishouding. Deze waarden zijn echter dubieuzer: waarderen recreanten die ruige natuur in het Lauwersmeer, of varen ze liever op een vast peil? Leidt een getemd getij in het Haringvliet tot minder baggerkosten in de Rotterdamse regio, en hoe groot zijn de besparingen? Deze argumenten worden wel gebruikt maar zijn niet doorslaggevend in de discussie.

3.2.2 Actoren

In tabel 3.10 zijn de bij de drie grote projecten betrokken actoren ingedeeld in trekkers, medestanders, neutrale partijen en tegenstanders. In werkelijkheid zijn deze grenzen niet scherp te trekken: een trekker kan het stokje doorgeven, een tegenstander kan een medestander worden als er compenserende maatregelen zijn.

Wat betreft het trekkerschap geven geïnterviewden aan dat deze bij voorkeur de regio goed moet kennen, om op tijd en op de goede manier andere actoren bij het proces te kunnen betrekken. Daarnaast is de persoon die het trekt belangrijk: moet een sterke persoonlijke drive hebben om een complex proces lang vol te houden en daarnaast een talent hebben voor zorgvuldige communicatie. Trekkerschap door Rijkswaterstaat heeft enkele voordelen:

is technisch-inhoudelijk goed op de hoogte, wat vertrouwen in het veld geeft; heeft (of had) relatief veel geld, waardoor combinaties natuur-waterbeheer kansrijker worden; is resultaatgericht dus de kans is groter dat uiteindelijk iets wordt gerealiseerd.

Tabel 3.10: Actoren die betrokken zijn bij de drie grote projecten.

	Haringvliet	Afsluitdijk	Lauwersmeer
Trekkers	RWS Regionale directie Zuid-Holland	RWS Regionale directie IJsselmeergebied	Nationaal Park i.o.
Medestanders	LNV Ministerie VenW Natuurmonumenten andere natuur- en milieu organisaties	LNV directie Noordwest VROM Natuurmonumenten VBIJ ea. natuurorganisaties recreatiesector	LNV Staatsbosbeheer RIKZ
Neutraal	recreatiesector visserij	Waddenvereniging prov. Friesland en Noord-Holland visserij	prov. Groningen en Friesland waterschappen 3 gemeenten
Tegenstanders	waterschappen waterbedrijven	agrariërs drinkwaterbedrijf	agrariërs 1 gemeente NLTO

Bij de medestanders voor het realiseren van een zoet-zout overgang zijn LNV en natuurorganisaties de constanten. Tegenover de hogelijk geïnteresseerde Regionale directies staan op dit moment landelijke politici, die minder in natuur geïnteresseerd zijn gezien de financiële problemen. Hier speelt mee dat ambtenaren in langere termijnen denken dan politici. Voor het Haringvliet project is dit het meest storend omdat dit net in uitvoering zou komen. Ook het Afsluitdijk project heeft er last van omdat daar op besluitvorming wordt gewacht. Het Lauwersmeer project wordt er nog niet door gehinderd omdat het in een vrij vroege planfase is. De waterschappen rond Lauwersoog zijn verdeeld: de meer op landbouw geïnteresseerde Friese waterschappen zijn tegen een zoet-zout overgang. De waterschappen vragen zich af of het haalbaar is, met name ten aanzien van de waterberging. Ze stemmen in met het groeimodel, omdat dat stelt dat de mogelijkheden en onmogelijkheden goed zullen worden onderzocht.

Hoewel LNV achter de schermen waarschijnlijk een drijvende kracht is achter individuele zoet-zout projecten, is Rijkswaterstaat op het eerste gezicht het meest de trekker. Het is de vraag waarom LNV zich niet meer met zoet-zout overgangen profileert. Helaas is hierover in dit project niet voldoende informatie beschikbaar gekomen.

Onder de neutrale partijen zitten vooral de twijfelaars en de intern verdeelde groepen. Provincies en waterschappen zijn voorzichtig omdat de effecten nog niet duidelijk zijn. Een deel van de recreanten ziet getijdennatuur wel zitten (vogelaars), een ander deel (booteigenaren) niet. De Waddenvereniging is een twijfelgeval, maar omdat ze tegen de varianten in de Waddenzee zijn, en voor de varianten in het IJsselmeer, zijn ze hier bij de neutrale partijen ingedeeld.

Tenslotte de tegenstanders: dit zijn vooral partijen met gevestigde zoetwater belangen. Als zij garanties krijgen dat het geen schade oplevert of als zij financieel gecompenseerd worden, lijken ze wel over te halen. Dit maakt de projecten echter weer erg duur.

In het algemeen is te zien dat natuur-actoren en Rijkswaterstaat in deze gevallen meestal voor zijn, dat actoren met zoetwater-belangen tegen zijn en dat de overige actoren neutraal zijn of per geval wisselen. Het zou interessant zijn om te onderzoeken of dit algemene beeld voor alle zoet-zout projecten opgaat, want dan kan wellicht een stramien worden ontwikkeld om met actoren om te gaan. Het zou ook kunnen dat men er in het ene project beter in slaagt om actoren naar

de neutrale of zelfs de medestander-groep te krijgen. Door strategieën die daarbij zijn toegepast in kaart te brengen, kan er in andere projecten gebruik van worden gemaakt.

3.2.3 Communicatie en participatie

Bij alledrie de grote projecten spelen vragen rond communicatie en participatie. De belangrijkste vraag hierbij is: in welke fase betrek je andere actoren bij de planvorming? De keuzes die worden gemaakt zijn verschillend.

Bij het Haringvliet is van begin tot eind gestreefd naar maximale openheid. Daarbij is belangrijk dat de lijnen kort zijn: de projectleider zelf moet benaderbaar zijn. Vooral in de MER fase zijn veel actoren betrokken. De participatie is formeel gemaakt via een projectgroep, een stuurgroep en een klankbordgroep. Er zit dus een hiërarchie in de participatie. Participatie wordt op prijs gesteld: 'die houden je scherp'. Alle (wezenlijke) informatie wordt via het internet beschikbaar gemaakt. Ook naar de Staatssecretaris wordt zo snel mogelijk gecommuniceerd dat de kosten hoger uitvallen. Dit laatste heeft wel tot een schrikreactie geleid. Blijkbaar zijn er ook bij maximale openheid nog vertrouwensbreuken mogelijk. Bij het Haringvliet valt op dat met name het waterschap Goeree Overflakkee van een bedreiging (zout water in het Haringvliet) een kans heeft gemaakt. De verlegging van het innamepunt Zuiderdiep naar het oosten is gecombineerd met waterberging, natuur en recreatie.

Bij de Afsluitdijk is in de eerste fase veel openheid geweest naar regionale actoren. In tweede instantie is samen met VROM en LNV een verkenning geschreven, omdat het Ministerie VenW de kosten met andere ministeries wilde delen. LNV wilde deze exercitie liever binnenshuis doen. Dat heeft geleid tot wat teleurstelling bij de regionale actoren. Het heeft wel een nauwere band tussen de Ministeries opgeleverd. Als voordeel van het besloten proces wordt verder aangevoerd dat je daardoor als overheid met één mond gaat praten.

Bij het Lauwersmeer is besloten de eerste fase, de knelpunten-analyse, alleen met vertegenwoordigers van provincies en waterschappen te doen. Provinciale en waterschapsbestuurders kwamen tot de conclusie dat een zoet-zout overgang een goede hoofdlijn voor het Nationaal Park zou kunnen zijn. Dit is vervolgens vrij plotseling naar buiten gebracht, waardoor bewoners, recreanten, boeren en gemeenten zich overvallen voelden. Het heeft bijvoorbeeld veel uitleg gekost voordat belanghebbenden doorhadden dat het slechts om een pril plan ging. Men dacht dat alles al was besloten door het Nationaal Park. Door het plan voor het Nationaal Park terug te brengen tot een 'groeimodel' met steeds kleine stappen, onderzoek en evaluatie, zijn de meeste tegenstanders nu akkoord. Alleen vanuit boeren is nog flinke weerstand. Als voordeel van de besloten procedure in het begin wordt aangevoerd dat anders nooit het ambitieuze zoet-zout scenario als optie er uit was gekomen.

Als men eenmaal tot openheid heeft besloten worden ook alle registers opengetrokken: 'je kunt het zo gek niet bedenken' of ze zijn benaderd. Hierdoor gaan ook vrij neutrale partijen participeren. Dat kan geen kwaad: het is aan deze actoren zelf om te beoordelen hoe druk zij zich maken. De moeilijkst te benaderen groepen zijn individuele burgers en boeren. Pas als zij zich (boos) organiseren krijgen overheden er grip op. Dan is weer de vraag in hoeverre de boze burgers representatief zijn voor de totale bevolking. En dit kan weer een excuus vormen voor overheden om ze te negeren ('het zijn in feite maar twee mensen'). Dit is een probleem dat in veel beleidsprocessen speelt.

Opvallend is dat een gebrek aan communicatie ook speelt tussen regionale directies en de ambtenaren van het Ministerie VenW in Den Haag. Zowel de besluitvorming over het project

Haringvliet als over het project Afsluitdijk 'ligt in Den Haag'. De trekkers van deze projecten bij de regionale directies hebben onvoldoende zicht en beperkte invloed op de voortgang. Deels komt dit doordat iedereen wacht op het opstellen van het nationale kader en de afwegingen daarin. Dit wordt als frustrerend ervaren. Oorzaken van de vertraagde voortgang zijn onder andere de kabinetswisselingen en de budgetproblematiek.

Dan is er nog de uitdrukking: 'de overheid moet zijn rug recht houden'. Dit betekent: een besluit nemen dat niet door alle partijen wordt gedragen. Dit fundamentele democratische dilemma speelt ook in zoet-zout projecten. Hoeveel nadeel is acceptabel tegenover het beoogde voordeel?

3.2.4 Kennis en onzekerheid

Bij zoet-zout projecten zijn verschillende typen kennis van belang, die in verschillende mate voorhanden zijn:

- Hydrologische kennis ten aanzien van de kwantiteit van het oppervlaktewater in samenhang met de saliniteit en ook de veiligheid: hoeveel zoet water stroomt naar zee, hoeveel zout water gaat met het getij landinwaarts, en hoe varieert dit in de tijd. Respondenten van Rijkswaterstaat geven aan dat hierover voldoende kennis is om projecten uit te kunnen voeren. Veel projecten hebben het karakter van een experiment waarin meer kennis wordt verzameld om modellen verder te toetsen.
- Chemisch-biologische kennis ten aanzien van de waterkwaliteitsverbetering die door het terugbrengen van stroming en getij te behalen is. Hierover wordt in de kleine projecten vaak kennis verzameld en de eerste signalen zijn positief. Hoe dit in grote projecten zal uitwerken is echter een grote vraag.
- Ecologische kennis ten aanzien van de natuurwinst die met zoet-zout projecten te behalen is. Biologen hebben voldoende vertrouwen dat het tot verbeteringen zal leiden, en dat blijkt ook wel uit de eerste gegevens van reeds uitgevoerde projecten (zie ook h2) maar of de streefbeeld worden gehaald is niet duidelijk. Ook de waarde in het grotere ecologische verband, bijvoorbeeld op Europese schaal, is nog niet bekend.
- Hydrologische kennis ten aanzien van de consequenties van het verder landinwaarts komen van zout water voor innamepunten en voor het grondwater in aangrenzend landbouwgebied: hierover bestaat wel wat kennis maar omdat er nog niet veel zoet-zout projecten zijn uitgevoerd zal veel nog in de praktijk moeten blijken.
- Hydrologische en maatschappelijke kennis ten aanzien van de consequenties van meer getij voor recreatie, afkalving van oevers, baggeren en zoete en zoute visstand. Dit zal veelal in de praktijk nog moeten blijken.

Ten aanzien van de eerste twee typen kennis bestaan vaak duidelijke plannen voor het aanvullen van de benodigde kennis, voor de laatste twee typen kennis lijkt dat minder het geval. Deze laatste typen kennis zijn met name voor het draagvlak van belang.

Een van de respondenten geeft verder aan dat het experimenteren met zoet-zout projecten kennis van internationale betekenis kan opleveren. Nederland exporteert veel waterkennis en daar kan deze ecologische innovatie aan toegevoegd worden.

3.2.5 Kosten en juridische kaders

De kosten voor de Kier waren eerst geraamd op 32 miljoen Euro, maar na uitwerking van de compenserende maatregelen voor waterleidingbedrijven en waterschappen wordt dit waarschijnlijk het dubbele bedrag. Op 21 mei 2003 hebben minister Veerman en staatssecretaris Schultz afgesproken dat het Rijk 35 miljoen euro beschikbaar stelt voor de uitvoering van de Kier. LNV en V&W trekken ieder 17,5 miljoen Euro uit. Voor het overige deel van het benodigde budget wordt het komende jaar een oplossing gezocht. De kosten voor de brakwaterzone bij de Afsluitdijk variëren per variant, van 20 tot 160 miljoen Euro. Voor het Lauwersmeerproject is de respondent voorzichtig in het maken van een globale schatting van de totale kosten. Hij noemt een bedrag, maar vindt dit onvoldoende gefundeerd en wil het liever niet in dit rapport terugzien.

Bij het Haringvliet waren de kosten voor de oorspronkelijke raming verdeeld over LNV (24 miljoen, ICES) en V&W (8 miljoen). Bij het Afsluitdijk project voor vergroting van de spuicapaciteit is bovendien ervaren dat als de Regionale directie IJsselmeergebied zich teveel met het zoet-zout project profileert, er angst ontstaat dat het Ministerie V&W ook alle kosten moet gaan dragen. Mede in verband met het opstellen van het nationaal programma Zoet-Zout zijn LNV en VROM structureel bij de planvorming betrokken. Er is nog niets bekend over de eventuele verdeling van deze kosten over de ministeries. Voor het Lauwersmeer project wordt aangegeven dat de kosten door het Rijk betaald moeten worden: het Ministerie V&W, LNV en VROM, maar het is niet duidelijk in welke verhouding. De betrokkenheid van VROM bij het Afsluitdijk-project is gebaseerd op uitspraken in de Vijfde Nota RO over de Afsluitdijk.

Er ligt een directe relatie tussen het draagvlak en de kosten: als er een 'schip met geld' is om nadelige gevolgen te compenseren, is er heel veel te regelen met boeren en bewoners. Daardoor kunnen projecten erg duur worden, wat hun uitvoering weer in gevaar brengt.

Tenslotte speelt nog een perceptie probleem ten aanzien van de kosten en de opbrengsten van zoet-zout projecten. Als men het idee heeft dat het om 'een paar vissen' gaat, is 60 miljoen Euro veel geld. Anderen zien het in een breder kader: het kader van het totale Rijn-ecosysteem en de Noordzee, het kader van de mondiale vogeltrek, en het ontwikkelen van nieuwe kennis over watermanagement. Bij het Haringvliet-project speelt bijvoorbeeld mee of je de kosten ziet als opstap naar getemd getij, of als Kier-project op zich. Door een project in een groter kader te plaatsen komt het uitgeven van miljoenen in een ander licht te staan.

4 Conclusies

4.1 Actoren en draagvlak

Zoet-zout projecten zijn omstreden omdat bij veel belanghebbenden het idee leeft: 'zoet is goed en zout is fout'. Bij de projecten speelt ook vaak de discussie: zoveel geld voor een paar vissen? Ze hebben echter een grote uitstraling: van de bovenloop van Rijn en Maas tot aan de Noordzee (zalm en zeeforel), en van Nederlandse binnenwateren tot aan de Sargasso zee (paling). Door zoet-zout projecten in een groter kader te plaatsen, een soort zoet-zoute Ecologische Hoofdstructuur, kan duidelijker worden waarom de projecten van belang zijn.

De concurrentie tussen grote projecten zou kunnen leiden tot een ondoordachte keuze voor één project: onwillekeurig worden ze als min of meer gelijkwaardig beschouwd en wordt de op het eerste gezicht meest veelbelovende gekozen. Maar ze zouden bekeken moeten worden vanuit het grote kader van het Europese watersysteem: wat zet de meeste zoden aan de dijk? Dan zal blijken dat het niet om losse projecten gaat maar om schakels in verschillende ecologische ketens. Ook dient te worden afgewogen hoe regionale problemen zoals slechte waterkwaliteit, die naast het zoet-zout aspect spelen, moeten worden opgelost.

Gezien de budget-problemen op Rijksniveau verwachten de trekkers van zoet-zout projecten op dit moment weinig politieke animo om geld voor natuurprojecten vrij te maken. Dit heeft een flinke weerslag op zoet-zout-projecten, waarbij natuurwinst meestal de enige of meest belangrijke winst is. Daar tegenover staan kosten die alleen door het Rijk op te brengen zijn. Hier speelt mee dat ambtenaren in langere termijnen denken dan politici. Een politicus regelt budget voor 1 tot 4 jaar, een ambtenaar denkt in beleids- en planprocessen van 5 tot 10 jaar. Als dit faseverschil net verkeerd uitpakt kan dat tot grote inefficiëntie leiden.

Bij twee van de drie grote projecten spelen Regionale directies van het Ministerie V&W een trekkersrol door hun grote belang bij waterbeheersing en -beheer. Doordat bij V&W de kennis van waterstromingsmodellen op een hoog peil is kunnen ze veel bijdragen aan zoet-zout projecten. Maar als het erop aankomt kan V&W alleen geld vrijmaken voor natuurdoelen als sprake is van het combineren van werken voor veiligheid/waterbeheer/natuur. Voor projecten waar natuur het hoofddoel is, komt de legitimiteit van het inzetten van V&W budget ter discussie te staan.

Uit de evaluatierapporten over kleine en middelgrote projecten komt het Ministerie LNV naar voren als één van de drijvende krachten achter verwerving van draagvlak voor de projecten. Dit Ministerie is verantwoordelijk voor natuur, maar is nog niet gewend daar grote sommen geld voor vrij te maken. Daarnaast wordt LNV door de landelijke politiek geremd in het uitgeven van geld aan natuur. Dit is erg frustrerend voor V&W: is al hun denkwerk voor niets? Ook hier tonen ambtenaren zich lange termijn denkers: "Meestal komen later de plannen weer naar boven en dan is er wel draagvlak of financiële ruimte. Soms duurt het voordat een idee aanslaat." De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het Ministerie van LNV en het Ministerie van VenW ten aanzien van zoet-zout overgangen is tot nu toe nog te onduidelijk.

4.2 Communicatie en participatie

De communicatie en participatie zijn bij ieder project een cruciaal issue. Als trekkers dit in het begin onderschatten, moeten zij later puin ruimen. Ook tussen regionale directies van V&W en partijen in Den Haag is soms een gebrek aan communicatie. Het is uit dit project niet duidelijk geworden waar dat aan ligt.

Het ziet ernaar uit dat maximale openheid in alle gevallen de voorkeur verdient. Met een besloten proces zijn wellicht tijdelijk vergaande afspraken te maken, maar die winst gaat verloren doordat niet betrokken actoren de coalitie gaan wantrouwen. Hierdoor ontstaat meer verzet en onbegrip dan nodig is. Al heb je als trekker-organisatie gezag bij de aanvang, dan ondermijn je dit door het vertrouwen van de bevolking te verspelen. Uiteindelijk is breed draagvlak toch noodzakelijk om een project te realiseren. Ook bij besluitvorming over financiering door het Rijk wordt het regionale draagvlak als criterium meegenomen.

Helderheid geven over de fase waarin plannen zich bevinden moet een onderdeel van de communicatie zijn. Dit is zal simpeler te verwoorden zijn naarmate plannen in een eerder stadium naar buiten worden gebracht: dan hoeven ambtenaren niemand bij te praten over wat allemaal al is gebeurd en waarom.

De persoon van de projectleider speelt een rol bij de communicatie en participatie aspecten. Inspraakprocedures en de MER bieden wel structuur aan de openheid, maar het hangt toch van deze persoon af hoe ze worden geïnterpreteerd en gebruikt. Hoe selectief is iemand bijvoorbeeld bij het benaderen van actoren: alleen experts? Alleen georganiseerde actoren, maar geen individuele burgers, boeren of (kleine) bedrijven? En waar is de inspraak voor bedoeld, voor verzachten van schade of voor creatief brainstormen? Projectleiders zouden naast technisch-inhoudelijke kennis ook geselecteerd moeten worden op hun kennis van en ervaring met de sociale kant van planprocessen. Ze moeten niet te bang zijn dat het onbeheersbaar wordt door veel openheid te geven.

Gezien de pionierfase waarin zoet-zout projecten zich bevinden, moet in de communicatie openheid gegeven worden over de onzekerheden. Je vraagt de belanghebbenden geen mandaat voor een project, maar voor een *experiment*. Dit betekent bijvoorbeeld dat projecten gefaseerd opgezet moeten worden, dat er voldoende onderzoek en monitoring ingebouwd moeten zijn, en dat tijdens de uitvoering gegevens beschikbaar gemaakt worden voor iedereen. Voor een dergelijk 'groeimodel' is bij het Haringvliet en het Lauwersmeer al gekozen.

4.3 Kennis en onzekerheid

Er liggen bij de trekkers van de niet uitgevoerde projecten wel kennisvragen, met name over de beheersbaarheid van de zoutindringing en over de natuurwinst die het gaat opleveren, maar dit is geen bottleneck voor de projecten. Zij hebben voldoende vertrouwen dat dit goed zal gaan. Bij wel uitgevoerde projecten blijkt de bereikte dynamiek meestal tegen te vallen. Hier ligt dus een belangrijke kennisvraag, namelijk hoe toch meer estuariene dynamiek bereikt kan worden.

Er zijn verbindingen tussen de aspecten kennis en communicatie:

- In veel projecten speelt een kennisachterstand bij de partijen waar het 'draagvlak' vandaan moet komen. Dit kan leiden tot misverstanden en onnodig verzet, en daarmee de

voorbereiding en uitvoering van projecten belemmeren. De kennisachterstand wordt zo klein mogelijk door zo vroeg mogelijk te beginnen met breed communiceren.

- Naast expertkennis die bij trekkers aanwezig is over waterhuishouding en natuur, hebben omwonenden en gebruikers van een gebied ervaringskennis. De expertkennis kan snel gaan overheersen in de communicatie. Als trekker moet je geïnteresseerd zijn en het leuk vinden om ook andere visies op het probleem te ontdekken ("kritische spelers houden je scherp").

Het is waarschijnlijk dat bij omwonenden en gebruikers heel andere kennisvragen bestaan, waar nog geen (wetenschappelijke) antwoorden op bestaan. Dit is iets anders dan bovengenoemde kennisachterstand ten aanzien van stromingsmodellen en natuurwaarden. Zij vragen zich af wat de ingreep voor dagelijkse consequenties voor hun zal meebrengen. Het kan niet van bewoners en boeren verwacht worden dat zij wetenschappelijk onderzoek uitzetten om aan te tonen dat ze schade zullen ondervinden: dit is eerder aan de meer kapitaalkrachtige actoren en kan goed binnen het kader van een MER plaatsvinden. Wellicht kan het draagvlak vergroot worden door dit type kennis op een structurele manier te verzamelen, bij voorbeeld bij reeds uitgevoerde projecten. Hier kan vervolgens over worden gecommuniceerd met de belanghebbenden bij projecten die nog in de planfase zijn.

4.4 Kosten

Bij de grote projecten zijn de kosten een belangrijk knelpunt. Ze zijn zo hoog dat regionale actoren, hoewel zij het erg belangrijk vinden, het niet op kunnen brengen. De reputatie van VenW als kapitaalkrachtige speler, maar ook als kostenoverschrijder kan een belemmering zijn voor de uitvoering. De gevolgen zijn dat partijen buiten V&W hoge verwachtingen hebben wat betreft medefinanciering vanuit VenW, maar dat politici huiverig zijn om projecten van V&W goed te keuren ('kijk maar naar de Betuwelijn!').

Er is onduidelijkheid hoe deze kosten tussen LNV en V&W verdeeld moeten worden. Natuurwinst is het de belangrijkste doel van de projecten, maar het Ministerie V&W heeft een beperkt mandaat om daar geld aan uit te geven. V&W doet aan integraal water en wegbeheer, en kijkt daarbij ook naar de natuurlijke omgeving en landschappelijke kwaliteit. Mede middels de compensatieregeling wordt geïnvesteerd in natuur, maar er wordt ook gekeken naar hoe andere partijen mee kunnen financieren om extra doelen te realiseren. In het geval van zoet-zout overgangen zal een groot deel van het budget bij LNV vandaan moeten komen.

Daarnaast is er momenteel weinig politieke animo om geld aan natuur uit te geven, deels door onzekerheid vanwege kabinetswisselingen en deels door de slechte economische situatie. Met name bij het Haringvliet project is dit een groot probleem omdat dit net in uitvoering zou komen. Het gevaar dreigt dat het draagvlak dat gedurende een decennium moeizaam is verworven, in de loop van enkele jaren weer verloren gaat door uitgestelde besluitvorming op Rijksniveau.

De perceptie van de opbrengst van zoet-zout projecten speelt een grote rol bij de acceptatie van de kosten. Wanneer men dit als een lokaal probleem voor 'een paar vissen' beschouwt, zijn miljoenen Euro's veel geld. Het verdient aanbeveling om de projecten waar mogelijk in een groter kader te plaatsen, bijvoorbeeld van de vistrek in het Rijnstroomgebied en de vogeltrek in Europees kader. Ook de kennisontwikkeling is een ruimer kader dat de kosten waard kan zijn.

Er is een samenhang tussen draagvlak en kosten: hoe meer geld er vrijgemaakt wordt, hoe meer bezwaren gecompenseerd kunnen worden. Omgekeerd, hoe meer de belanghebbenden zich gepasseerd voelen bij de planvorming, hoe meer compensatie zij wellicht eisen. Dit is nog

een extra reden om zo vroeg mogelijk aan draagvlak te werken via maximale openheid. De kostenraming in het begin van de projecten is vaak uitsluitend gebaseerd op de plannen van de trekkers, en de compenserende maatregelen zijn daarmee automatisch onvoorziene kostenstijgingen. Hoeveel compensatie redelijk is, is een kwestie van onderhandelen in de praktijk en van politieke afwegingen.

Onzekerheid over de kosten die zoet-zout projecten met zich meebrengen vormen een gevaar voor de uitvoering. Een bedrag kan snel een eigen leven gaan leiden: afhankelijk van de percepties ketst daarop misschien het hele project af, of men voelt zich bedrogen omdat het in tweede instantie het dubbele blijkt te zijn. Ook hierover zou ervaringskennis structureel verzameld kunnen worden, bijvoorbeeld over de fasering in de kostenramingen: wanneer is het tijd voor een grove schatting, wanneer kan er over bedragen worden onderhandeld, en wanneer worden nauwkeurige bestekken gemaakt? De fasering in de kostenraming moet goed aansluiten bij de communicatie- en participatiefasen in een project. Ook zou achteraf onderzoek gedaan kunnen worden naar de relatie tussen de daadwerkelijk ondervonden schade en de compensatie die daar tegenover stond.

4.5 Kleine en middelgrote projecten

Over de processen van kleine en middelgrote projecten is weinig informatie vinden in het schriftelijke materiaal. De rapporten over de proefgebieden in Noord- en Zuid-Nederland waren gericht op de natuurwetenschappelijke aspecten van de projecten. Er is veel meer over te leren via interviews met betrokkenen maar daar is geen tijd voor binnen dit project.

Het is waarschijnlijk dat kleine projecten in meerdere opzichten verschillen van grote projecten. Redenen waarom kleine projecten makkelijker van de grond komen dan grote (mede op basis van commentaar van Marie-Louise Meijer):

Actoren

- De processen staan minder onder druk, omdat het vaak om gebieden gaat die al een natuurfunctie hebben. Landschapsorganisaties zijn al eigenaar van de gronden, of maatregelen worden genomen in terreinen die al zijn aangewezen binnen de EHS. Er spelen dus geen grote tegenstrijdige belangen, vergeleken met het IJsselmeer en het Haringvliet.
- Omdat er minder actoren bij betrokken zijn is het proces minder complex.
- Eén persoon kan zich ergens sterk voor maken en het ook voor elkaar krijgen. Bij grote projecten gaat het over teveel schijven en mensen.
- Lokale kansen kunnen gepakt worden. Men signaleert bijvoorbeeld eerder dat bepaalde boeren die geen opvolging hebben, hun land graag willen verkopen.

Draagvlak

- Vaak gaat het om lokale ideeën. De grote projecten komen voort vanuit ideeën uit Den Haag en roepen daarom misschien meer weerstand op.
- De mensen zijn goed bekend, alsook de belangen en te verwachte tegenwerkers en meewerkers. Er kan met ruilen van gronden of aanvullend onderzoek veel onrust worden voorkomen.
- Met lokale maatregelen kunnen lokale bestuurders scoren bij de achterban. Ze kunnen een maatregel en dus ook succes toe-eigenen wat bij de grote projecten minder het geval is.

Communicatie

- Lijnen met de burger zijn veel korter. Communicatie kan intensiever en eenvoudiger geregeld worden
- Met name de landschapsorganisaties hebben een uitgebreide traditie van voorlichting aan leden en omwonenden en het houden van inspraakavonden.

Financiering

- Er is makkelijker toegang tot lokale geldpotten, zoals compensatie gaswinning, compensatie zoetwateraanvoerplan Provincie Groningen, compensatie Oosterscheldekering. De gelden worden vaak wel over 10 geldschietters verdeeld, ieder met behapbare bedragen. Omdat de lijnen kort zijn, kunnen deze 10 geldschietters worden betrokken.
- Er zijn minder kosten aan verbonden die regionale actoren wel op kunnen brengen. Het Rijk speelt een kleinere rol.

In dit rapport kunnen over deze projecten verder weinig conclusies getrokken worden. Het lijkt wel zinvol om ook deze projecten in het grotere kader van een landelijke (cq Europese) visie te plaatsen. Op basis daarvan kunnen de wezenlijke projecten geïdentificeerd worden en kan daar zonodig beter draagvlak voor verworven worden.

4.6 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De insteek in dit rapport was om vanuit de projecten zelf te kijken naar succes- en faalfactoren. De vraag was niet: evalueer het totale beleid voor zoet-zout overgangen. Daardoor ontbreekt nu een kritische analyse van de doelstellingen van het Rijksbeleid en de organisatorische en financiële operationalisatie daarvan. Ook zijn weinig data verzameld over actoren op Rijksniveau. Het gevolg is dat de processen uit de praktijk niet tegen het beleid kunnen worden afgezet, en uiteindelijk ook niet de conclusie getrokken kan worden of het beleid nu stagneert of niet.

Het feit dat tweederde van de projecten die RIZA in 2000 in kaart bracht, toen nog niet was gerealiseerd, zegt weinig. De looptijd van al deze projecten stond niet in het rapport; misschien was tweederde pas kort daarvoor ingezet? Ook de looptijd zelf zegt op zich nog niet veel. Is er sprake van stagnatie, als een project na tien jaar nog niet is gerealiseerd, of moeten we dit kwalificeren als een natuurlijke en gezonde gang van zaken? Die vraag zou enerzijds beantwoord kunnen worden op grond van gekwantificeerde beleidsdoelstellingen, maar zoals blijkt uit hoofdstuk 1, zijn die er nog niet voor zoet-zout overgangen.

Anderzijds zou die vraag beantwoord kunnen worden op grond van de beleving van de trekkers of andere betrokkenen bij deze projecten. Dat zou dan voor alle projecten moeten worden nagegaan, maar voor dit onderzoek zijn slechts drie grote projecten onderzocht. Van deze drie wordt bij twee stagnatie ervaren gedurende het afgelopen jaar, met name vanwege de kabinetswisselingen (Haringvliet en Afsluitdijk). Het derde is nog in een prille beginfase (Lauwersmeer).

Al met al roept dit rapport een aantal nieuwe vragen op:

- Hoe zit het Rijksbeleid ten aanzien van zoet-zout overgangen op dit moment in elkaar? Dit is een ruimere vraag dan te achterhalen wat in de beleidsnota's staat. Het gaat onder andere over de netwerken van actoren die ermee bezig zijn, en de visies die daar bestaan.

- Zijn de beleidsdoelen ook financieel onderbouwd, of zijn ze genoteerd als begin van een denkproces en moeten ze het voorlopig zonder financiële en organisatorische operationalisatie doen?
- Als er nog geen concreet, vastgesteld, geoperationaliseerd beleid is, hoe moeten dan die 167 projecten worden gezien die het RIZA heeft geïnventariseerd? Met welk doel worden zij in het kader van het zoet-zout beleid geplaatst en door wie?
- Wat voor effect heeft een zeer voorlopige vormgeving van het beleid op de voortgang in deze 167 zoet-zout projecten?

Een ruimer opgezet onderzoek naar deze vragen zou een scherper beeld kunnen geven van wat nou werkelijk de problematiek is in het zoet-zout beleid.

5 Literatuur

- Bouma, S., S.M. Veen, G.H. Bonhof, 2002: *Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in het Deltagebied. Een beschrijving van 15 projecten*, rapportnr. 02-158, Bureau Waardenburg, Culemborg/ RIKZ, Haren
- Esselink, Paul, Cora de Leeuw, Jaap Graveland, Gertrud Berg, 2003: *Ecologische herstelmaatregelen in zoute wateren. Een ecologische evaluatie over de periode 1990-2000*, RIKZ Haren / Middelburg (concept versie juni 2003)
- Goosen, Hasse, Ralph Lasage, Matthijs Hisschemöller, Nicolien van der Grijp, 2002: *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten*, rapportnr. R-02/01, Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit, Amsterdam)
- Kuindersma, W., 1999: *Beleidsvaluatie voor de Natuurbalans. Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans*, Werkdocument 1999/08, DLO Natuurplanbureau, Wageningen
- Kuindersma, W., M. Pleijte, 1999: *Naar nieuwe vormen van beleidsvaluatie voor het Natuurplanbureau? Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan*. Werkdocument 1999/13, DLO Natuurplanbureau, Wageningen
- Leeuw, Cora de, Marie-Louise Meijer, 2003: *Proefgebieden herstel zoet-zout overgangen in Noord-Nederland. Een beschrijving van 18 projecten*, Werkdocument RIKZ/AB/2003.605x, RIKZ, Haren
- Lenselink, G en R. Gerits, 2000: *Kansen voor herstel van zout-zoet overgangen in Nederland*, RIZA rapport 2000.032, RIZA, Lelystad
- Ligthart, Saskia, 2002: *Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren. Een analyse van het beleid op papier voor de Natuurbalans 2002*. Werkdocument concept versie augustus 2002, Reeks Planbureau-werk in uitvoering, Wageningen
- LNV, V&W, VROM, 2002: *De Afsluitdijk als schakel tussen zoet en zout. Verkenning van de ecologische en ruimtelijke samenhang tussen IJsselmeer en Waddenzee*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directies Noordwest en Noord, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, directie Noord-Nederland en directie Noord-Holland, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Rijksplanologische Dienst, Lelystad / Den Haag
- Ministerie LNV, 1990: *Natuurbeleidsplan*, Den Haag
- Ministerie LNV, 2000: *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, Den Haag
- Ministerie LNV, 2002: *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*, Den Haag
- Ministerie V&W, 1989: *Derde Nota Waterhuishouding. Water voor nu en later*. Den Haag
- Ministerie V&W, 1998: *Vierde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing*. Den Haag

Natuurplanbureau-onderzoek



Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 20 juni 2003)

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen - gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Werkdocumenten vanaf nummer 2001/01 zijn ook te downloaden via de NPB-website www.natuurplanbureau.nl

1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureau functie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W.* (red.), *P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureau functie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.
- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.

- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.
- 99/09 *Hinssen, P. J. Lujt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur
- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling).* Stroom- en rekenschema's 1^e fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod

- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout.* De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij.* Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk.* Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B.van der Ploeg.* Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits.* Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Mûcher, B. Pedroli & P.Smeets.* Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas.* Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen.* Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J.Vreke.* Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 **[Vervallen]** *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove.* Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland (verschenen als Planbureaustudie nr. 1)
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins.* Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge.* Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van.* Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf.* Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parel in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuinbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedroli.* Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & E van Well.* Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker.* Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden
- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU

- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart*. Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans*. De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn*. Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis*. EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling*. EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen*. Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst*. De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P.F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop*. Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk*. Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek*. Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen*. BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofdttekst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red)*. Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Weijsschede*. Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen*. Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven
- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries*. De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen*. Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt*. Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau
- 02/16 *Koomen, A.J.M.* Verkenning van de samenhang tussen aardkunde en historische geografie. Een verkenning op basis van de landelijke digitale bestanden AKIS en HISTLAND

2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke*. Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren
- 03/02 *Balduik, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV
- 03/03 *Klostermann, J.E.M.* Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen. Achtergronddocument Natuurbalans 2003

