ALTERRA
WAGENINGEN UR

Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten

Een analyse van theorie en praktijk

P. van der Wielen
B. Makaske



Alterra-rapport 1448, ISSN 1566-7197

Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Omslagfoto: De Jong Luchtfotografie

Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten

Een analyse van theorie en praktijk

P. van der Wielen
B. Makaske

Alterra-rapport 1448

Alterra, Wageningen, 2007

REFERAAT

P. van der Wielen & B. Makaske, 2007. Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten; een analyse van theorie en praktijk. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1448. 98 p.; 24 fig.; 9 tab.; 32 ref.

Rivierherstelprojecten vinden in het algemeen plaats om de veiligheid te vergroten en tegelijkertijd meer riviernatuur te creëren. Dit rapport gaat over een onderzoek naar factoren die rivierherstel-projecten doen slagen dan wel mislukken met betrekking tot deze tweeledige doelstelling. De nadruk ligt hierbij op factoren van organisatorisch-bestuurlijke aard. De studie omvat analyses van vijf relevante literatuurbronnen en van vijf cases (lopende of recent afgeronde rivierherstelprojecten) op basis van projectdocumenten en interviews met betrokkenen. De uitkomsten van beide deelonderzoeken zijn gebundeld tot één overzicht van succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten, geordend per projectfase. Hierin zijn ook de aanbevelingen opgenomen voor de opdrachtgever van deze studie (het ministerie van LNV) en voor projectteams belast met planvorming en uitvoering van rivierherstelprojecten.

Trefwoorden: rivierherstelprojecten, Ruimte voor de Rivier, rivierkunde, bestuurskunde, ecologie.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl. Een gedrukte versie van dit rapport, evenals van alle andere Alterra-rapporten, kunt u verkrijgen bij Uitgeverij Cereales te Wageningen (0317 46 66 66). Voor informatie over voorwaarden, prijzen en snelste bestelwijze zie www.boomblad.nl/rapportenservice

© 2007 Alterra
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

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

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

[Alterra-rapport 1448/mei/2007]

Inhoud

Woord vooraf 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Doel en onderzoeksvragen 13
1.3 Aanpak en doelgroep 13
1.4 Leeswijzer 15

2 Afbakening, kaders en achtergrond 17
2.1 Afbakening en begripsbepaling 17
2.2 Kaders en beleidsdoelstellingen 19
2.3 Maatregelen 22
2.4 Combineren van veiligheids- en natuurmaatregelen 25
2.5 Voortgang van de realisatie van riviernatuurdoelstellingen 28
2.6 Strategieën voor natuurlijk beheer in rivierherstelprojecten 30

3 Analyse van succes- en faalfactoren 33
3.1 Inleiding 33
3.2 Desk study 33
3.2.1 Inleiding 33
3.2.2 Van Herwijnen e.a. (2003) 34
3.2.3 Goosen e.a. (2002) 36
3.2.4 Gerritsen (2004) 38
3.2.5 Koomen & Wascher (2002) 39
3.2.6 Driessen & de Gier (1998) 40
3.3 Case studies 42
3.3.1 Inleiding 42
3.3.2 Engelse Werk 42
3.3.3 Lexkesveer 42
3.3.4 Wetland Passewaay 42
3.3.5 Keent 42
3.3.6 Groesplaat/Gors den Aanwas 42

4 Synthese van de desk study en de case studies 42
4.1 Inleiding 42
4.2 Succes- en faalfactoren in de voorbereidingsfase 42
4.3 Succes- en faalfactoren in de realisatiefase 42
4.4 Succes- en faalfactoren in de beheersfase 42

5 Aandachtspunten voor nieuwe rivierherstelprojecten 42

Literatuur 42

Bijlage 1 Informatiebronnen in de case studies 42

Woord vooraf

Deze studie gaat in op een kennisvraag van het BO-programma Vitaal Landelijk Gebied (thema Water), betreffende succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten. Gevoelsmatig weten beleidsmakers prima wat er moet gebeuren om rivierherstel-projecten tot een succes te maken: stel een goed inrichtingsplan op en organiseer het proces zo dat het gewenste resultaat bereikt wordt. De praktijk echter blijft weerbarstig en sterk verschillend per project. Zo verschillen de maatschappelijke weerstand, de financieringsvoorwaarden, en de betrokkenen partijen en hun belangen. Ook kunnen zich allerlei onvoorziene omstandigheden voordoen. Te denken valt hierbij aan nieuwe beleidslijnen, nieuwe modelberekeningen of onverwachte vondsten tijdens de uitvoering (bijvoorbeeld vervuild slib). Kortom: allerlei factoren kunnen ervoor zorgen dat de oorspronkelijke projectdoelstelling niet geheel of slechts met vertraging wordt gehaald.

Bij de opdrachtgever bestond een terechte zorg dat deze studie zou uitmonden in een rapport wat 'in de stoffige lade' belandt, zonder dat een brede groep potentieel belanghebbenden er notie van neemt. Een analyse van succes- en faalfactoren kan immers verworden tot een opsomming van open deuren, als 'financiering is belangrijk' of 'voldoende menskracht in het projectteam is essentieel', en daarmee haar beleidswaarde grotendeels verliezen. Om het bovenbeschreven risico te beperken zijn enkele keuzes gemaakt. Er is gekozen voor aanbevelingen op basis van analyse van literatuur én cases. Meerwaarde van deze studie is tevens gezocht in de presentatie van resultaten: geïllustreerd met (lucht)foto's en met overzichtelijke tabellen. Bovendien wordt er naast dit rapport nog een brochure[1] uitgegeven waarin de belangrijkste bevindingen worden opgesomd.

Hierbij willen wij alle mensen bedanken die hebben meegewerkt aan het verzamelen van informatie over de cases. Het vergde in sommige gevallen veel van het geheugen van betrokkenen om terug te gaan naar processen die in het midden van de jaren negentig leidden tot projectrealisatie. In Bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van alle geïnterviewde personen per case.

Daarnaast willen wij enkele mensen die een grote rol gespeeld hebben in de totstandkoming van deze studie in het bijzonder bedanken: Almar Otten en René ten Hove (LNV-DRZ, opdrachtgever); Benjamin Schulp (LNV, dossierhouder NURG); Frank Kok, Peter Groeneboom en Huib Verweij (Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland); Douwe Joustra en Jerry Wind (Staatsbosbeheer Oost); Jan van Soest, Hans Kreuwel en Cor de Vaan (DLG).

[1] P. van der Wielen & B. Makaske (2007) Succes en falen in rivierherstelprojecten; ervaringen uit het verleden, garanties voor de toekomst? Alterra, Wageningen.

Samenvatting

De meeste rivierherstelprojecten kennen een dubbeldoelstelling: het vergroten van de veiligheid én het creëren van riviernatuur. Dit rapport gaat over een onderzoek naar de factoren die rivierherstelprojecten met betrekking tot deze dubbeldoelstelling doen slagen dan wel mislukken, kortweg: de succes- en faalfactoren. De nadruk lag in dit onderzoek op factoren van organisatorisch-bestuurlijke aard. Het doel van het onderzoek was om op basis van de analyse van succes- en faalfactoren te komen tot aanbevelingen voor de opdrachtgever en voor projectteams belast met planvorming en uitvoering van rivierherstelprojecten, met name de projecten die in de nabije toekomst plaats zullen vinden in het kader van de Planologische Kernbeslissing (PKB) 'Ruimte voor de Rivier'.

De studie bestond uit twee deelonderzoeken: (1) een desk study van vijf recente rapporten over beleidsanalyses en onderzoeken naar succes- en faalfactoren van landschaps- en waterbeleid; (2) een analyse van vijf cases (lopende of recent afgeronde rivierherstelprojecten: Engelse Werk, Lexkesveer, Wetland Passewaay, Keent en Groesplaat/Gors den Aanwas) op basis van interviews met betrokkenen. De uitkomsten van beide deelonderzoeken zijn gebundeld tot één overzicht van succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten, geordend per projectfase (voorbereidingsfase, realisatiefase, beheersfase). Hierin zijn ook de aanbevelingen opgenomen die gedaan kunnen worden naar aanleiding van de geïdentificeerde succes- en faalfactoren. De belangrijkste aanbevelingen worden in hoofdstuk 5 opgesomd.

Belangrijke *succesfactoren* zijn: (1) het bestaan van een gevoel van probleemurgentie onder alle betrokkenen (bijv. door een recent hoogwater), (2) koppeling van zwakke, maar relevante, functies aan sterke functies in de planvorming (bijv. natuur aan waterafvoer), (3) een grootschalige, geïntegreerde aanpak waarin de doelstellingen en middelen van meerdere projecten per riviertak op elkaar worden afgestemd, (4) publiek-private samenwerking (leidend tot ruimere financiële middelen), (5) een breed draagvlak onder alle actoren door goede en tijdige informatievoorziening, overleg en inspraakmogelijkheden, (6) een zorgvuldig samengesteld projectteam waarin veel kennis beschikbaar is die gedeeld wordt onder alle betrokkenen, (7) goede financiële afspraken (evt. in de vorm van een convenant) met voldoende financiële middelen voor álle doelstellingen.

Belangrijke *faalfactoren* zijn: (1) te weinig meervoudigheid in de projectdoelstellingen waardoor breed draagvlak ontbreekt en daarmee een deel van de mogelijke financiering, (2) gebrek aan congruentie tussen relevante beleidslijnen door slechte samenwerking tussen overheden en departementen, (3) het niet betrekken van de juiste actoren, (4) gebrek aan daadkracht en regie door slecht projectleiderschap en te weinig continuïteit in het projectteam, (5) te weinig financiële speelruimte voor het opvangen van onverwachte omstandigheden (bijvoorbeeld de aanwezigheid van vervuild slib), (6) te weinig aandacht in de planvorming voor de beheersfase

(waardoor bijvoorbeeld het voor de natuurdoelen noodzakelijke beheer bij nader inzien te kostbaar blijkt), (7) grote organisatorische en financiële complexiteit (veel vergunningverlenende instanties, veel grondeigenaren, veel financiers, inflexibele financiële regelingen) leidend tot vertragingen, het mislopen van deelfinanciering, en eventueel tot bijstelling van de oorspronkelijke projectdoelstellingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse rivierengebied wordt gekenmerkt door multifunctionaliteit. Rijn, Waal en IJssel fungeren uiteraard in de eerste plaats als afvoer van water, maar daarnaast hebben ze andere belangrijke functies, zeker wanneer ook de uiterwaarden in de beschouwing betrokken worden. Zo vervullen de rivieren een rol als vaarweg, terwijl de uiterwaarden benut worden voor natuur, recreatie en landbouw. De ondergrond van de uiterwaarden is tevens een bron van delfstoffen, zoals zand en klei.

In de zomer van 2006 heeft Nederland te maken met een extreem lage waterstand in de grote rivieren. Het beleid is echter de laatste jaren vooral gericht op het beperken van de risico's die verbonden zijn met hoogwater (Fig. 1.1). De dijksversterkings-operatie langs de grote rivieren[2], met als doel om bij een afvoer bij Lobith van 15.000 m^3/s voldoende veiligheid te bieden, is inmiddels grotendeels voltooid. In het kader van bescherming tegen hoge waterstanden zijn in het rivierengebied nog dijkversterkingswerken in uitvoering[3].

Inmiddels wordt in het waterbeheer met nog hogere rivierafvoeren rekening gehouden (tot 18.000 m^3/s). Dit betekent dat de waterkeringen, zelfs na uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren (DGR), niet meer voldoen. De nadruk wordt nu gelegd op rivierverruiming, vormgegeven in de *Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier* en de *Beleidslijn Grote Rivieren*. In juni 2006 heeft de Tweede Kamer het maatregelenpakket voor de PKB Ruimte voor de Rivier, als opvolger van het DGR, goedgekeurd. In december 2006 volgde goedkeuring door de Eerste Kamer.

De aanpak die hierbij wordt gevolgd heeft twee componenten: (1) door harde maatregelen de doorstroomcapaciteit van het winterbed van de rivieren vergroten en, (2) meer riviernatuur (zowel biotisch als abiotisch) tot ontwikkeling te laten komen, mits vanuit veiligheidsoogpunt verantwoord. Aan meer riviernatuur zijn dus duidelijke grenzen verbonden. De wateropgave en de natuuropgave zijn voor het rivierengebied deels geïntegreerd in het project Ruimte voor de Rivier. Het project is een initiatief van de ministeries van LNV, VROM en V&W, waarin wordt samengewerkt met de vijf betrokken provincies. Het ministerie van V&W heeft de eindverantwoordelijkheid.

[2] Deze projecten zijn in het kader van de Deltaplan Grote Rivieren (DGR) vanaf 1995 uitgevoerd.

[3] Op basis van het concept Landelijke Rapportage Toetsing, schat IPO dat er tussen 2006 en 2020 naar schatting 1,6 miljard euro vereist is om de primaire waterkeringen langs de kust en grote rivieren te laten voldoen aan de wettelijke normen. Het gaat vooral om 'c-keringen' die niet direct aan de zee of rivier liggen. (WaterForum Online, 31 augustus 2006)



Figuur 1.1 Hoogwater in de uiterwaarden van de IJssel.

Het ruimtebeslag van de rivieren zal door de PKB verder toenemen. Deze 'nieuwe ruimte' wordt niet intensief gebruikt, en biedt daardoor mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Naast veiligheid heeft Ruimte voor de Rivier daarom ook ruimtelijke kwaliteit als doelstelling, waaronder ook natuurontwikkeling valt. Ruimte voor de Rivier (en ook de Beleidslijn Grote Rivieren uit 2006[4]) omvat projecten waarin een slimme combinatie met rivierverruimende maatregelen, delfstoffenwinning en natuurontwikkeling, kansen biedt om ook de biodiversiteit langs de rivieren te versterken (Ministerie van LNV, 2000).

Naast de projecten in de PKB Ruimte voor de Rivier vindt natuurontwikkeling plaats in het rivierengebied om invulling te geven aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Voorwaarde voor die natuurontwikkeling is dat deze voor de waterafvoer neutraal is. De EHS komt vooral binnen de volgende uitvoeringsprogramma's tot stand: Deltanatuur, onderdeel van de Samenwerkingsafspraak ICES Natte Natuur; Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en in de deelprojecten Zandmaas en Grensmaas van de Maaswerken.

Met de voltooiing van dijkversterkingen uit het DGR, het in uitvoering zijnde NURG, en de op komst zijnde planvorming en uitvoering van nieuwe projecten voor Ruimte voor de Rivier, is de tijd rijp voor een reflectie op de processen die hebben geleid tot realisatie van de afgeronde projecten. De lessen uit deze processen zijn

[4] De Beleidslijn Grote Rivieren is zelf geen instrument om actief rivierverruiming uit te voeren. Wel biedt het in de beleidslijn opgenomen afwegingskader mogelijkheden voor initiatieven om binnen de gestelde voorwaarden rivierverruimende maatregelen uit te voeren. De Beleidslijn Grote Rivieren geeft daarnaast aan welk beleid gevoerd wordt met betrekking tot ontwikkelingen in het rivierbed. (Ministerie van V&W, 2005)

bruikbaar voor de partijen die betrokken zijn bij de planvorming en realisatie van nieuwe projecten.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit project was het in kaart brengen van de factoren die rivierherstelprojecten doen slagen dan wel mislukken. Analyse van de mate van doelbereik van de dubbeldoelstelling (veiligheid en natuur, zie hoofdstuk 2) van het rivierherstelproject stond centraal. Daarmee was de centrale onderzoeksvraag:
Wat zijn de factoren die bijdragen aan het bereik van de dubbeldoelstelling van een rivierherstelproject?

Een compleet beeld verkrijgen van alle verklarende factoren die een rol spelen in doelbereik van rivierherstelprojecten was geen doel. Doel was door middel van desk study en case-analyse de kritische factoren in rivierherstelprojecten te vinden. De analyses moesten uiteindelijk leiden tot aanbevelingen voor de opdrachtgever en de projectteams belast met planvorming en uitvoering van deze projecten. Vandaar de deelvraag:
Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan betrokken partijen op basis van de gevonden succes- en faalfactoren?

Aanvankelijk was het de bedoeling om in deze studie factoren van organisatorisch-bestuurlijke aard en van rivierkundig-ecologische aard in gelijke mate te evalueren. Een onderzoeksvraag met betrekking tot dit tweede type factoren was of de juiste inrichtingsmaatregelen zijn genomen om op basis van huidige ecologische kennis tot realisatie van natuurdoelen te komen. Deze laatste deelvraag is in gesprekken met betrokkenen (in de case studies) aan de orde gekomen. Toen bleek dat de succes- en faalfactoren van rivierkundige-ecologisch aard nauwelijks door actoren geïdentificeerd worden. Hiervoor zijn twee redenen: 1) een aantal projecten is nog niet gerealiseerd en verkeert daarom nog niet in de fase waarin dergelijke factoren goed kunnen worden geëvalueerd; 2) veel actoren in rivierherstelprojecten hebben onvoldoende kennis van en/of interesse in rivierkundig-ecologische succes- en faalfactoren. Bij de onderzochte cases bleek dat kennis met betrekking tot rivierkundig-ecologische factoren vooral aanwezig is bij de eindbeheerder (ecologische kennis door monitoring) en bij Rijkswaterstaat (rivierkundige kennis over het effect van de maatregel op de waterstand). Aangezien ook actoren als waterschappen, gemeenten, provincies en DLG, die vooral bestuurlijke factoren noemen als essentieel voor voortgang en doelbereik, in het onderzoek betrokken zijn, hebben deze factoren in deze studie de nadruk gekregen.

1.3 Aanpak en doelgroep

Er is reeds een groot aantal studies verricht naar succes- en faalfactoren op het gebied van beleid en bestuur in diverse sectoren. Daarmee is er een rijke hoeveelheid kennis beschikbaar die inzicht geeft in factoren die het resultaat van een proces of

activiteit bepalen. De eerste stap van de analyse vormde een desk study van vijf literatuurbronnen met betrekking tot succes- en faalfactoren in landschaps- en waterbeleid. Voor het tweede deel van de analyse zijn case studies van vijf rivierherstelprojecten uitgevoerd. De aanpak van de studie is in Tabel 1.1 summier weergegeven.

Tabel 1.1 Analyseopzet van de studie.

Desk study (§ 3.2)	**Case studies (vijf cases) (§ 3.3)**
Analyse van conclusies en aanbevelingen recente studies gericht op: - succes- en faalfactoren en/of - rivierprojecten.	Analyse van case-documenten en gesprekken met betrokkenen over: - planvormingsfase; - realisatiefase; - beheersfase.
Synthese (hoofdstuk 4)	
Synthese van succes- en faalfactoren uit desk study en case studies (hoofdstuk 4). Hierbij is ook gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met betrokkenen over algemeen gevoerd beleid, congruentie en beleidsdoelstellingen.	
Aandachtspunten voor nieuwe rivierherstelprojecten (hoofdstuk 5)	

Deze rapportage is in eerste instantie bedoeld voor iedereen die bij de totstandkoming van rivierherstelprojecten betrokken is: beleidsmedewerkers, projectleiders, planopstellers, medewerkers van Rijkswaterstaat en het ministerie van LNV, en terreinbeheerders. De studie is bovendien informatief voor een brede groep betrokkenen en geïnteresseerden.

Een reflectie op de rol en houding van opdrachtgever LNV heeft vooral in de case studies aandacht gekregen. De rol van LNV op het plan- en uitvoeringsniveau van afzonderlijke rivierherstelprojecten is de laatste jaren bewust beperkt gebleven. In met name de case studies komt aan de orde hoe andere actoren aankijken tegen deze sturing op afstand. De belangen van LNV op het terrein van ruimtelijke kwaliteit bij rivierherstelprojecten worden in regionale projecten waargenomen door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en door betrokken provincies. LNV heeft daarmee niet de intentie om zich op gebiedsniveau intensiever te bemoeien met rivierherstelprojecten, maar is wel geïnteresseerd in hoe actoren aankijken tegen haar huidige rol.

Naast het geven van aanbevelingen voor regionaal en lokaal opererende projectteams van rivierherstelprojecten, beoogt deze studie ook een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van het Project Stroomlijn[5], de Landelijke Werkgroep Natuur-

[5] Het project 'Stroomlijn', waarvan coördinatie ligt bij Rijkswaterstaat, is gericht op de verbetering van het terreinbeheer in de grote rivieren, als remedie voor de belangentegenstellingen tussen natuur en veiligheid.

ontwikkeling Uiterwaarden, alsook het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwaterbescherming (LBOH)[6].

Mogelijke doorwerking van deze studie

Door de PKB-status van Ruimte voor de Rivier is een evaluatiemoment verplicht. Het project Ruimte voor de Rivier valt in de categorie 'grote projecten' en daarom is de Procedureregeling Grote Projecten van toepassing. Het kabinet zal in overeenstemming hiermee over de voortgang rapporteren aan de Tweede Kamer. Uiterlijk in 2011 zal er een tussentijdse evaluatie plaatsvinden over de voortgang van de PKB. Deze studie kan daar nu al een bouwsteen voor leveren.

Het kabinet Balkenende II heeft besloten tot een programmatische aanpak bij besluitvorming rond Ruimte voor de Rivier. Het doel hiervan is om flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de PKB. Het kabinet is van mening dat er ruimte moet worden gelaten voor andere maatregelen (no regret-maatregelen) dan genoemd in het Basispakket of voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter kunnen worden bereikt, of die anderszins maatschappelijk meer gewenst zijn. Belangrijke criteria hiervoor zijn de verbetering van de veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit en/of kosteneffectiviteit. Deze aanpak sluit aan bij de wensen van de regio. De programmatische aanpak stelt de rijksoverheid in staat gebruik te maken van conclusies en aanbevelingen van 'state of the art-onderzoek' (zoals deze studie).

Recentelijk hebben zich tegenstellingen geopenbaard tussen ruimtelijke-kwaliteitsdoelstellingen en veiligheidsdoelstellingen in gerealiseerde rivierherstelprojecten (onder meer bij Millingerwaard). Waar het om gaat is dat de mate van ruwheid van de vegetatie niet meer binnen de grenzen van het toelaatbare voor een goede waterafvoer blijft. In de toekomst zal (in inrichtingsplannen) meer rekening gehouden moeten worden met de vraag of natuurdoeltypen zich laten verenigen met waterstaatkundige maatregelen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de in deze studie gehanteerde afbakening en begripsbepaling. In dit hoofdstuk zullen ook de kaders waarbinnen rivierherstelprojecten zijn en worden uitgevoerd aan bod komen. De maatregelen die gehanteerd worden om de doelstellingen van de rivierherstelprojecten te bereiken, komen kort aan de orde in paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 komen succes- en faalfactoren aan bod als uitkomst van een desk study en case studies. De resultaten van de desk study en de case studies zijn vervolgens in hoofdstuk 4 aan elkaar gekoppeld. Hierbij is ook gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met betrokkenen over algemeen gevoerd beleid, congruentie en beleidsdoelstellingen. Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met aandachtspunten voor nieuwe rivierherstelprojecten.

[6] Het LBOH heeft op 31 mei 2006 het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2006 officieel vastgesteld. Het LBOH is een nieuw orgaan waarin het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten afspraken maken over verbeteringen van dijken en duinen (bron:www.minvenw.nl).

2 Afbakening, kaders en achtergrond

2.1 Afbakening en begripsbepaling

Rivierherstelprojecten
Het resultaat van deze studie vormt een overzicht van succes- en faalfactoren voor projecten in de rivieruiterwaarden. Een dergelijk project noemen we in deze studie een rivierherstelproject. Het herstel slaat op het (terug-)geven van ruimte aan de rivieren, én het herstel van de natuurlijke kwaliteit van het rivierengebied. Rivierherstel heeft daarbij zowel een component van veiligheid, als van natuurontwikkeling en -behoud. Het begrip ruimtelijke kwaliteit, dat in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier wordt gehanteerd, is in deze studie verengd tot het onderdeel natuur (ander aspecten zijn bijvoorbeeld landschapskwaliteit en cultuurhistorie). Het betreft in deze studie het buitendijks gelegen uiterwaardgebied van de grote rivieren in Nederland.

Dubbeldoelstelling
Een rivierherstelproject kent een natuurontwikkelings- en een veiligheidscomponent. Daarom spreken we in deze studie over een dubbeldoelstelling. Projecten waarin technische maatregelen worden genomen die alleen de veiligheidsdoelstelling dienen zijn niet meegenomen. Projecten waarvoor slechts een natuurdoelstelling bestaat (ICES natte natuur, natuurcompensatieprojecten, NURG) voor de realisatie van de EHS, zijn wel meegenomen omdat aan de maatregelen vanuit veiligheidsoogpunt eisen worden gesteld.

Projectdoelstellingen zijn leidend
'Succes en falen' worden voor het gemak afgemeten aan de mate van realisatie van projectdoelen. Deze projectdoelen omvatten voor rivierherstelprojecten in ieder geval: het realiseren van kwantitatief geformuleerde doelen voor natuurontwikkeling én waterveiligheid. De natuurdoelen zijn geformuleerd als de ontwikkeling van (een bepaald type) natuur gemeten in hectares. De veiligheidsdoelen zijn geformuleerd als de gemeten verlaging in centimeters van de hoogwaterstand. Met maatregelen zoals het weghalen van een kade of de aanleg van een nevengeul is het mogelijk om de waterstanden te verlagen. De mate waarin verlaging van de waterstand optreedt, wordt de hydraulische effectiviteit[7] genoemd. In een afgerond rivierherstelproject is het heel goed mogelijk dat er na realisatie en inrichting spanning ontstaat in de dubbeldoelstelling, wanneer bijvoorbeeld de hydraulische ruwheid van vegetatie zorgt

[7] Naast hydraulische effectiviteit zijn er andere criteria in het beoordelingskader van rivierherstelmaatregelen. Dit zijn de effecten van de maatregel op splitsingspunten, effecten benedenstrooms van een maatregel (verlaging van ruwheden en verhoging van de doorstroming heeft benedenstrooms van een maatregel vaak een klein waterstandsverhogend effect), aanzandingsrisico in de vaargeul, stabiliteit in de vaargeul, en de stabiliteit van waterkeringen, kunstwerken en infrastructuur (Peters e.a., 2006). Ruimte voor de Rivier is gericht op het verlagen van de waterstanden voor de situatie dat de afvoer van de rivier hoog is. In principe worden de maatregelen zo ontworpen dat de duurzaamheid van het gebruik van de vaargeul gegarandeerd wordt: bij hoge afvoeren wordt de waterstand wel verlaagd maar bij lage afvoeren niet (Ministerie van V&W, 2004).

voor verhoging van de hoogwaterstand. Indien er nog andere doelstellingen zijn van het project, zoals recreatie of zandwinning, dan is het bereiken van deze geformuleerde projectdoelstellingen ook van belang om de mate van succes of falen te bepalen. Realisatie van deze functies levert vaak een essentiële bijdrage aan de projectinkomsten.

Projectdoelstelling vs. landelijke doelstelling

Er wordt in deze studie geen beoordeling gemaakt of de projectdoelstelling een goede 'lokale vertaling' is van de op nationaal omschreven beleidsdoelstelling. De mate van succes of falen zal worden afgemeten aan de projectdoelstelling van het rivierherstelproject zelf. Een rivierherstelproject is daarbij succesvoller naarmate het totaal aan doelstellingen (met focus op de veiligheids- en natuurdoelstellingen) beter gerealiseerd wordt.

Totstandkomingsprocessen van rivierherstelprojecten

De kwaliteit van het proces van voorbereiding, realisatie en het beheer van rivierherstelprojecten, staat in deze studie centraal. Dit zijn drie opeenvolgende fasen die bij doorlopen acties, het resultaat van het project tot stand brengen. De drie onderscheiden fasen worden hieronder nader omschreven.

1) *Voorbereiding* - Hieronder vallen de activiteiten gericht op het totstandkomen van het plan (met overeengekomen projectdoel) tot aan de besluitvorming daarover. Ook de vergunningenprocedure en de aanbesteding van het werk vallen onder deze fase[8]. Feitelijk beslaat de voorbereiding alle activiteiten die voorafgaan aan de daadwerkelijke fysieke werkzaamheden van het project.
2) *Realisatie* - De realisatiefase behelst de uitvoering (= start en uitvoering) van werkzaamheden tot en met de inrichting van het gebied en de overdracht aan de eindbeheerder. Indien er meerdere maatregelen in het gebied voorzien zijn, dan behelst de realisatiefase de uitvoering van alle maatregelen.
3) *Beheer* - Beheersactiviteiten zijn alle activiteiten die beogen het ingerichte gebied zich zo te laten ontwikkelen dat geformuleerde projectdoelen worden gerealiseerd en, onder invloed van autonome natuurlijke ontwikkeling én/of actief beheer, gerealiseerd blijven. Voor rivierherstelprojecten geldt dat vaak pas na een periode van ongeveer tien jaar of langer na initiële inrichting van het gebied, kan worden beoordeeld of projectdoelen die door beheer tot stand moeten komen zijn gerealiseerd.

De aanname die achter deze studie schuilgaat, is dat naarmate een projectteam in staat is de kwaliteit van deze totstandkomingsprocessen (fasen) te vergroten, het behaalde eindresultaat beter zal zijn, of dat de projectdoelstellingen makkelijker behaald zullen worden. De verklarende factoren zijn daarbij zo veel mogelijk ingedeeld naar de projectfasen waarin zij zich voordoen.

[8] Bij Rijkswaterstaat valt de vergunningenfase en de aanbestedingsfase onder de realisatie/uitvoering van het project.

Typen succes- en faalfactoren

Het projectresultaat is in grote mate afhankelijk van de processen van planvorming, realisatie en beheer. Er kunnen verschillende typen factoren worden onderscheiden, die in deze verschillende fasen bepalend zijn voor het resultaat. Voor deze studie onderscheiden we twee typen succes- en faalfactoren.

1) *Organisatorisch-bestuurlijke factoren* zijn factoren die gelegen zijn in de opzet en organisatie van een project en de bestaande kaders. Vooral in de fase van voorbereiding en realisatie speelt dit type factoren een belangrijke rol.
2) *Ecologisch-rivierkundige factoren* zijn factoren die betrekking hebben op het gebruik van beschikbare specialistische kennis en ervaringen op inhoudelijk ecologisch en rivierkundig gebied in de totstandkomingsprocessen.

De nadruk ligt in deze studie op organisatorisch-bestuurlijke factoren. Geld en tijd worden hier niet meegenomen in de definitie van doelbereik. Financiële overschrijdingen en tijdsoverschrijdingen zijn wel indicaties voor een niet-optimale planvorming, realisatie en/of beheer (zie ook Boonman & Nijsten, 2004).

Zoals eerder aangegeven, wordt succes in deze studie afgemeten aan realisatie van projectdoelstellingen. 'Succes' is een subjectief begrip en de mate van succes wordt door betrokken actoren verschillend ervaren. Een besluit wat door een actor met succes is onderhandeld en bevochten, kan door een andere actor als een falen worden gezien. Daarom is per project een zo volledig mogelijke groep van actoren bevraagd.

2.2 Kaders en beleidsdoelstellingen

Rivierherstelprojecten worden in diverse kaders uitgevoerd. Omdat de project-doelstellingen en projectorganisatie van rivierherstelprojecten worden bepaald door het kader waarin deze zijn/worden uitgevoerd, is het nuttig deze kaders hier aan de orde te stellen (Tabel 2.1).

Tabel 2.1 geeft de grote diversiteit weer van de kaders waarin projecten in de rivieren worden uitgevoerd. Deze kaders bestaan naast elkaar of volgen elkaar op. De conclusies en aanbevelingen in deze studie richten zich niet specifiek op projecten die in één kader tot stand zijn gekomen. Alle vigerende kaders voorzien, zij het in verschillende mate, in een koppeling van de realisatie van natuur én waterveiligheid.

Tabel 2.1 Belangrijkste kaders voor de realisatie van natuur en veiligheid in het rivierengebied (Reeze e.a., 2005; Ministerie van LNV, 2004b).

Kader en financiering	Huidige status en eindtijdstip	Omschrijving
'Plan Ooievaar', 1987, en 'Plan Levende Rivieren', 1992	Niet geldend	Het doel van de plannen is herstel van zo compleet mogelijke rivierecosystemen, maar wel in combinatie met delfstofwinning, recreatie en hoogwaterbescherming (Peters e.a., 2006) De plannen zijn vanaf 1991 opgevolgd door NURG.

Vervolg Tabel 2.1

Kader en financiering	Huidige status en eindtijdstip	Omschrijving
Nieuwe Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) Financiering: 50% V&W 50% LNV Deel inrich-tingskosten gefinancierd door provincie	Lopend (vanaf 1991) Afronding in 2015	NURG is onderdeel van EHS die geheel in 2018 gerealiseerd moet zijn. Het doel van NURG is natuurontwikkeling in uiterwaarden van de grote rivieren (voor ca. 7000 ha), waarbij vanaf 1995 een koppeling met de veiligheidsdoelstelling (uit de DGR) bestaat. Na de hoogwaters van 1993 en 1995 heeft het NURG-programma een stevige impuls gekregen door de koppeling met de dijkversterking via de Deltawet Grote Rivieren. In al deze projecten wordt natuurontwikkeling gekop-peld aan rivierverruiming. In het Kabinetsbesluit 'Anders omgaan met water' (2000), onderdeel 'Ruimte voor de Rivier', zijn de NURG-projecten aangemerkt als lopende projecten die met kracht, binnen de doelstellingen van Ruimte voor de Rivier, voortgezet dienen te worden. Het NURG-programma bestaat momenteel uit tientallen, veelal kleine, projecten. Het NURG-programma en de rapportage over de voortgang ervan vallen buiten de scope van het project Ruimte voor de Rivier.
Deltaplan Grote Rivieren (DGR) Financiering: V&W	Gereed Afgerond in 2000	DGR omvatte een versnelde dijkversterkingsoperatie. Door het afgraven van klei in uiterwaarden voor dijkversterking kon zich specifieke natuur ontwikkelen. De operatie had een opmerkelijk karakter, vooral vanwege de bijzondere juridische voorziening die voor een snelle uitvoering van de dijkversterkingen beschik-baar kwam: de Deltawet Grote Rivieren.
Compensatie-projecten (in het kader van DGR of VHR) Financiering: V&W	Gereed en lopend	Rivierbedcompensatie wordt toegepast bij buitendijkse dijkversterking, indien door bestaande bouwwerken de versterking niet binnendijks kan plaatsvinden. Daarmee wordt een deel van het doorstroomgebied van de rivier verkleind en dit wordt gecompenseerd: rivierbedcompensatie. Het betreft dan compensatie met rivierkundig motief. De uiterwaarden zijn aangewezen als EHS, Natura 2000-gebieden, en als Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR). Een verstorende ingreep op natuurwaarden, wanneer die vanwege groot maatschappelijk belang en bij gebrek aan alternatieve locaties in het betreffende gebied plaatsvindt, moet gecompenseerd worden. Het betreft dan compensatie van natuurwaarden door de initiator van de ingreep.
Beleidslijn Ruimte voor de Rivier Financiering: V&W	Niet geldend Afronding in 2006	De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier is sinds april 1996 van kracht. De beleidslijn staat in principe alleen riviergebonden activiteiten in het rivierbed toe. Andere activiteiten zijn alleen toegestaan als er sprake is van zwaarwegend maatschappelijk belang. Deze beleidslijn is opgevolgd door de Beleidslijn Grote Rivieren en de PKB Ruimte voor de Rivier.
Beleidslijn Grote Rivieren Financiering: V&W, VROM	Geldend vanaf 14 juli 2006	De Beleidslijn Grote Rivieren vervangt de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier. De beleidslijn kent twee doelstellingen: (1) de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed be-houden, en (2) ontwikkelingen tegen gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming nu en in de toekomst onmogelijk maken. Wat nieuw is, is dat de beleidslijn een systematisch afwegings-kader biedt voor ruimtelijke initiatieven in het rivierbed. Deze ruimtelijke initiatieven (als woningbouw) zijn daarmee onder voorwaarden weer mogelijk.

Kader en financiering	Huidige status en eindtijdstip	Omschrijving
PKB – Ruimte voor de Rivier Financiering: V&W € 2 miljard VROM € 250.000 LNV € 200.000	Geldend vanaf 7 juli 2006 Afronding in 2015	De PKB waarborgt waterveiligheid in combinatie met versterking van ruimtelijke kwaliteit. De PKB vormt samen met de Beleidslijn Grote Rivieren de uitwerking van de samenhangende beleidsinzet om meer ruimte te bieden aan de rivier. Een aantal NURG-projecten is in de PKB opgenomen. Het ministerie van V&W financiert de maatregelen gericht op de veiligheidsdoelstelling en het ministerie van LNV financiert de maatregelen gericht op het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit, ofwel de natuurdoelstelling. Onderzocht is hoe en op welke manier middelen voor waterbeleid eventueel mede strategisch aan te wenden zijn door het ministerie van LNV voor de realisatie van nieuwe natuur in ons land (Vogelzang e.a., 2004).
ICES-KIS natte natuur Financiering: V&W	Lopend vanaf 2000 Afronding in 2015	Doel van ICES-KIS Natte Natuur is de realisatie van 500 ha nieuwe natuur in het rivierengebied (onderdeel Deltanatuur) In de Nota Ruimte staat dat de (ICES) Natte Natuur-gebieden uiterlijk in 2008 begrensd moeten zijn door provincies. Op die manier behoren deze gebieden tot de beschermde natuur-gebieden van de EHS met een bijbehorend 'nee, tenzij'-bescher-mingsregime. In 2003 was 523 ha Deltanatuur aangekocht (verwervingsdoelstelling voor 2003 was 1500 ha). In 2003 was 190 ha Deltanatuur ingericht (inrichtingsdoelstelling voor 2003 was 1250 ha) (MNP, 2003).
Maaswerken (gedeeltelijk onderdeel van de EHS)	Afronding in 2015	Doel van de Maaswerken is de bestrijding van wateroverlast, het verbeteren van de scheepvaartroute en ontwikkeling van ca. 3000 ha natuur in het Maasdal. De Maaswerken bestaan uit de deelprojecten Zandmaas en Grensmaas.
Actief Bodembeheer Rivierbed	Gestart in april 2003	De landelijke notitie Actief Bodembeheer Rivierbed heeft geleid tot het opstellen van twee beleidsregels: Actief Bodembeheer Maas (ABM) en Actief Bodembeheer Rijntakken (ABR). Deze moeten voorkomen dat maatschappelijk gewenste projecten (zoals rivierverruiming en natuurontwikkeling) niet kunnen worden uitgevoerd door een gebrek aan toepassingsmoge-lijkheden van de grote hoeveelheden vrijkomende uiterwaard-grond. De beleidsregel ABR maakt het mogelijk om verontrei-nigde grond zoveel mogelijk op een milieuhygiënisch verant-woorde manier gebiedsgericht binnen het uiterwaardgebied te verwerken.
Robuuste Verbindingen		De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000) richt zich op de robuuste verbindingen (o.a. in het rivierengebied).
Natura 2000 (VHR)	Implemen-tatie nu	Alle EHS-gebieden in de uiterwaarden van de grote rivieren vallen tevens onder het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De uiterwaarden van de grote rivieren maken deel uit van Natura 2000.
KRW	Voorberei-dingen lopen Afronding in 2015	Het doel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is de bescherming en verbetering van aquatische ecosystemen en duurzaam gebruik van water. De Kaderrichtlijn Water is erop gericht om in 2015 een goede ecologische en chemische toestand in de oppervlaktewateren te bereiken. Voor de implementatie van de KRW zullen waarschijnlijk ingrepen noodzakelijk zijn in het rivierengebied, die invloed hebben op rivierherstelprojecten. De goede toestand moet in 2015 (met uitstelmogelijkheid tot 2027) zijn bereikt.

2.3 Maatregelen

In een rivierherstelproject worden veelal diverse maatregelen genomen. Elke maatregel dient de natuurdoelstelling en/of de veiligheidsdoelstelling. Het palet aan mogelijke (buitendijkse) maatregelen is in de Tabellen 2.2 en 2.3 weergegeven[9].

Tabel 2.2 Typische maatregelen voor het behalen van de veiligheidsdoelstelling in rivierherstelprojecten (rivierkundige maatregelen).

Maatregel	Beschrijving maatregel	Effecten op natuur
Aanleg meestromende nevengeul en/of hoogwatergeul	Nevengeulen en hoogwatergeulen vergroten de waterafvoercapaciteit, waardoor de hoogwaterstanden dalen. De ruimte (hydraulisch gezien) die door de aanleg van nevengeulen wordt gecreëerd kan (deels) ook worden gebruikt voor het toestaan van ruwere vegetaties in het winterbed.	Nevengeulen worden vaak gecombineerd met natuurontwikkeling en herstel van bepaalde natuurelementen (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003a). Deze maatregel gunstig voor (trek)vissen, reigerachtigen en andere viseters, pioniervegetatie op slikoevers, zachthoutooibos en macrofauna (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).
Kribverlaging	Kribben zijn bedoeld om de vaargeul vast te leggen en op diepte te houden. Door uitschuring van het zomerbed heeft de bovenkant van de kribben voor een deel zijn functie verloren, terwijl de kribben bij hoogwater mogelijk opstuwing veroorzaken. Dit laatste effect kan worden verminderd door de kribben te verlagen (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003a).	Hoewel er wel effecten kunnen zijn van kribverlaging op natuur (migratie van vissen, herstellen van natuurlijke gradiënten, etc.) is deze maatregel strikt genomen van veiligheidskundige aard. Kribverlaging vergroot de kansen voor de natuur niet noemenswaardig (Reeze e.a., 2005, p. 40).
Uiterwaard-verlaging / Uiterwaard-vergraving	De uiterwaarden zijn in de loop der eeuwen door opslibbing steeds hoger komen te liggen. Door het afgraven van de kleilaag kunnen de uiterwaarden verlaagd worden ten opzichte van de kruin van de dijk, waardoor er meer ruimte in het winterbed ontstaat. Ontwikkeling van ruwe rietvegetaties in de verlaagde uiterwaarden kan een probleem zijn. In het kader van de Deltawet Grote Rivieren zijn grote hoeveelheden klei uit de rivieruiterwaarden voor dijkversterking en -verzwaring benut.	Uiterwaardverlaging en/of vergraving heeft invloed op de natuurontwikkelingsmogelijkheden. Door uiterwaardverlaging wordt de grond voor landbouwactiviteiten ongeschikt, waarvan (natte) natuur profiteert. Deze maatregel creëert moerasachtige situaties, soortenrijke ruigte, grasland voor ganzen en plas-drassituaties voor vogels (Project-organisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).
Doorlaatbaar maken van dammen	Bruggen, spoorbruggen, wegen, hoogwatervrije terreinen en veerstoepen in de uiterwaarden stuwen de waterstand bovenstrooms op. Door dergelijke obstakels te verwijderen of aan te passen wordt het water sneller	Het verwijderen van een hydraulisch knelpunt, vergroot de kansen voor de natuur niet noemenswaardig (Reeze e.a., 2005). Instandhouding van bestaande natuur is mogelijk, mits er voldoende hoge delen in de uiterwaard

[9] Overigens wordt een maatregel in de systematiek van Ruimte voor de Rivier soms gezien als een geheel aan maatregelen. Maatregel in de zin van een geheel aan maatregelen, definiëren we hier als een rivierherstelproject.

Maatregel	Beschrijving maatregel	Effecten op natuur
	afgevoerd en daalt het hoogwaterpeil (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).	overblijven. (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b). Reeds gerealiseerde natuur kan onder druk komen staan doordat bij verwijderen van obstakels eerdere stroomluwe delen in de uiterwaard stroomvoerend worden (case Engelse Werk).
Zomerbed-verruiming en rivierbed-compensatie	Verruiming van het zomerbed kan de afvoercapaciteit van de rivier vergroten. Rivierbedcompensatie is een rivierkundige compensatie doordat dijkversterking alleen buitendijks heeft kunnen plaatsvinden.	Zomerbedverdieping vergroot de kansen voor de natuur niet noemens-waardig. (Reeze e.a., 2005). Rivierbedcompensatie kan voor natuur voordelen opleveren, bijvoorbeeld wanneer gekozen wordt voor een nevengeul als compensatiemaatregel (case Groesplaat / Gors den Aanwas)
Vermindering van zijdelingse toestroom	De vermindering van zijdelingse toestroom uit kleinere waterlopen kan een waterstandverlagend effect hebben.	Maatregelen om de zijdelingse toe-stroom te verminderen kunnen wel bijdragen aan de natuurdoelstelling, maar dan buiten het fysieke domein van de grote rivieren. Daar versterkt het ecologische relaties (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).
Dijkver-zwaring en dijkverhoging	Het verhogen en verzwaren van de dijken voorkomt risico op overstroming.	Dijkverzwaring en dijkverhoging, vergroten de kansen voor de natuur niet noemenswaardig. (Reeze e.a., 2005, p. 40). Wel kan, wanneer dijkver-zwaring buitendijks plaatsvindt omdat deze binnendijks niet kan plaatsvinden (wegens bebouwing bijvoorbeeld), het verdwijnen van een areaal buitendijks gebied worden gecompenseerd.

Tabel 2.3 Typische maatregelen voor het behalen van de natuurdoelstelling in rivierherstelprojecten (ruimtelijke maatregelen)

Maatregel	Beschrijving maatregel	Effecten op veiligheid
Aanleg natuur-vriendelijke rivieroevers	Aanleg van natuurvriendelijke oevers maakt snel ontwikkelende pioniers-gemeenschappen, zoals rietlanden, ruigten en wilgenbosjes, mogelijk. Deze worden vaak begrensd door slikkige oevers en zandstrandjes, waar zich een bijzondere fauna (noordse woelmuis, roerdomp, kwak, bever) kan vestigen.	Door het verwijderen van sediment en vegetatie kunnen natuurvriendelijke oevers bijdragen aan de veiligheids-doelstelling van een project.
Aanleg van poelen en moeras-gebieden	Dit is een maatregel die nauw verwant is met uiterwaardverlaging en uiterwaardvergraving. Creatie van een nieuw type natuur staat centraal.	Beoogde natte-natuurdoelen (moeras), wanneer grootschalig gerealiseerd, kunnen veiligheidsproblemen opleveren door de ontwikkeling van ruwe rietvegetaties.

Vervolg Tabel 2.3

Maatregel	Beschrijving maatregel	Effecten op veiligheid
Aanleg/ontwikkeling van bosopstand, als zachthout- en hardhout-ooibossen	Deze voor het rivierengebied karakteristieke natuur komt veel voor in de natuurstreefbeelden voor het uiterwaardengebied (Bal e.a., 2001).	De aanleg van bosopstand, of de totstandkoming ervan door een bepaalde vorm van beheer, kan in strijd zijn met de veiligheidsdoelstelling.
Natuurlijke begrazing door konikpaarden en Galloway-runderen	Natuurlijke begrazing kan een beheersvorm zijn in een al ingericht rivierherstelproject. Daarmee is begrazing als zodanig geen maatregel die in de uitvoeringsfase van een project wordt gerealiseerd, maar een type beheer. Begrazing is strikt genomen wel een maatregel die in de voorbereiding wordt overwogen, omdat de keuze van beheer van belang is voor het bereiken van projectdoelen. Het type beheer waarbij grote grazers worden ingezet, draagt bij aan een natuurlijke uitstraling van het gebied. Bij gebrekkige natuurlijke begrazing kunnen onbedoelde natuurtypen ontstaan, die op gespannen voet met de veiligheidsdoelstelling staan.	De begrazingsdruk moet vanuit veiligheidsoptiek zo hoog mogelijk blijven, zodat naast de grassen ook de houtachtige gewassen (wilg) al in een vroeg groeistadium worden gegeten. Bij voldoende intensieve natuurlijke begrazing zal het ontstaan van struweel en bosopstand (wat opstuwing van de hoogwaterstanden veroorzaakt) niet makkelijk optreden. De begrazingsdruk bepaalt voor een belangrijk deel of een gebied een open karakter blijft behouden.
Aanleg hoogwater-vluchtplaats	Dit is een maatregel die nodig is om bij begrazingsbeheer een veilige droge plaats te bieden aan aanwezig vee (vooral in de winter).	Deze maatregel dient geen veiligheidsdoelstelling. Hoogwater-vluchtplaatsen worden doorgaans wel op locaties gerealiseerd waar de waterafvoer bij hoogwater er niet veel last van heeft. Aanleg van hoogwater-vluchtplaatsen biedt in sommige gevallen een relatief goedkope mogelijkheid voor de opslag van vervuild slib (Rademakers, 2005).

Naast de in de Tabellen 2.2 en 2.3 genoemde buitendijkse maatregelen zijn er ook enkele (grootschalige) binnendijkse maatregelen mogelijk, vooral voor het behalen van de veiligheidsdoelstelling.

1) *Uiterwaardverbreding* - Door dijken landinwaarts te verleggen worden de uiterwaarden breder en krijgt de rivier meer ruimte. Dijkverleggingen kunnen lokaal maar ook grootschalig toegepast worden. Deze maatregel kan conflicteren met aanwezige cultuurhistorische waarden, zoals historische woonkernen aan de dijk (Fig. 2.1). De door dijkverlegging verkregen extra ruimte in het uiterwaardgebied kan gebruikt worden voor natuurontwikkeling.
2) *Aanleg groene rivieren en nieuwe rivieren* - Groene rivieren zijn bedijkte corridors die aftakken van het huidige winterbed om een deel van het overstromingswater via een andere route af te voeren. Een groene rivier functioneert alleen bij extreem hoogwater. Een nieuwe rivier, daarentegen, omvat een geheel nieuw zomer- en winterbed (Braakhekke e.a., 2004). Door de aanleg van 'groene rivieren' ontstaat er een nieuwe kans om met name laagdynamische

milieus in het rivierengebied te herstellen. Groene en nieuwe rivieren kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van overstromingen. Grootschalige aanpassingen in het winterbed van onze huidige rivieren en het inrichten van retentiegebieden zijn daardoor niet of minder nodig (Braakhekke e.a., 2004).

3) *Aanleg retentiegebieden* - Dit zijn gebieden die tijdelijk gebruikt kunnen worden voor de opvang van water in geval van extreem hoogwater. In de ruimte die voor het water wordt gereserveerd kan zich eventueel natuur ontwikkelen. Ander landgebruik behoort echter ook tot de mogelijkheden. Als een retentiegebied op het juiste moment wordt opengesteld voor overstroming wordt een significante bijdrage geleverd aan de verlaging van hoogwaterstanden.



Figuur 2.1 Historische woonkern aan een dijk. Landinwaartse dijkverlegging stuit hier op problemen.

2.4 Combineren van veiligheids- en natuurmaatregelen

Niet alle maatregelen in rivierherstelprojecten zijn met elkaar verenigbaar. Zo kan de koppeling van waterdoelen aan natuurdoelen ertoe leiden dat natuurdoelen moeten worden bijgesteld. De waterdoelen lijken veel krachtiger te zijn door een groter belang van veiligheid als issue, waardoor natuur in de uiterwaarden onder druk komt te staan. Daardoor kunnen natuurdoelen 'verwateren' (Van Herwijnen e.a., 2003). Ook de PKB Ruimte voor de Rivier geeft aan dat het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2006, p. 9).

Echter, nagenoeg het gehele buitendijkse gebied van de Rijntakken en de Benedenrivieren is als Speciale Beschermingszones (SBZ) in het kader van de Vogelrichtlijn en/of Habitatrichtlijn aangewezen. Vrijwel het gehele rivierengebied, ruim 100.000 hectare, behoort tot de EHS. Hiermee is Nederland de verplichting aangegaan om voor soorten en habitattypen in deze gebieden de gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Deze instandhoudingsdoelen vormen, in geoperationaliseerde vorm, de basis voor toekomstige inrichting of beheer (Pro-jectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b). Daarbij wordt aangegeven welke maatregelen ten behoeve van de veiligheid wel of niet samengaan met deze Natura 2000-waarden. Expliciet wordt gemaakt op welke locaties geen veiligheidsmaatregelen genomen kunnen worden, hetzij vanwege het unieke karakter, hetzij door de lange herstelduur van specifieke waarden. Per riviertak wordt vermeld onder welke condities de te nemen veiligheidsmaatregelen een bijdrage aan behoud en herstel van de Natura 2000-waarden kunnen leveren (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).

Naast instandhouding vormt een tweede verplichting die Nederland in Europees verband is aangegaan voor SBZ's, de verplichting tot zorgvuldig afwegen en beslissen, zoals omschreven in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting houdt in dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming de mogelijke effecten op de Natura 2000-waarden in beeld worden gebracht. Een derde verplichting betreft het informeren en consulteren van Brussel. Afwegen en beslissen over plannen is in principe een nationale aangelegenheid. De verplichting bestaat echter om Brussel achteraf te informeren over de genomen compenserende maatregelen. In het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier is er sprake van prioritaire soorten en habitats. Daarmee is Nederland verplicht om, alvorens definitief te beslissen, de Europese Commissie om een advies te vragen (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b).

Congruentie en spanning tussen natuur en veiligheid

Congruentie van beleid verwijst naar de mate waarin de beleidslijnen van de ene actor of bestuurslaag afgestemd zijn op, of verenigbaar zijn met, beleidslijnen van een andere actor of bestuurslaag. Gebrek aan congruentie kan leiden tot spanningen, die in rivierherstelprojecten kunnen ontstaan wanneer veiligheidsdoelstellingen andere maatregelen vereisen dan de natuurdoelstellingen. Dit komt in de praktijk nogal eens voor. Ook kunnen vanuit bestaande natuur limiterende voorwaarden worden gesteld aan maatregelen die vanuit veiligheidsperspectief wenselijk zijn. De congruentie van beleid voor rivierherstelprojecten krijgt aandacht in het project Stroomlijn. Het combineren van maatregelen is niet in alle gevallen gemakkelijk in het planvormingsproces te bereiken. Het combineren van natuur en veiligheid in rivierherstelprojecten kost geld, en vergt een continue goede organisatie en samenwerking.

Slechts voor relatief weinig locaties geldt 'blijf af' (minder dan 10% van de uiterwaarden), dat wil zeggen: geen veiligheidsmaatregelen vanwege belangrijke Natura 2000-waarden. Wel dient kritisch gevolgd te worden wat de effecten zijn van ruimtelijke maatregelen elders voor 'blijf af'-Natura 2000-waarden (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2003b). De in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier te nemen ruimtelijke maatregelen kunnen, mits gelokaliseerd op de juiste plek, het Natura

2000-netwerk versterken. Voorafgaand aan de vaststelling van de PKB is een Natuurtoets voor het Basispakket uitgevoerd om na te gaan of de te nemen vervolgbesluiten kunnen passen binnen de regels voor natuurbescherming. Uit de natuurtoets is gebleken dat het mogelijk is het Basispakket als geheel zo uit te voeren dat er in de als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde Natura 2000-gebieden geen significant negatieve effecten zullen zijn op de beschermde natuurwaarden.

Veiligheidsnormen ter discussie

Volgens de Wet op de Waterkering (1996) dienen de dijken zo gedimensioneerd te zijn dat ze hoogwaterstanden kunnen weerstaan die gemiddeld slechts eens in de 1250 jaar overschreden worden. Er ontvouwen zich momenteel meningsverschillen in de discussie over de te hanteren veiligheidsnormen voor waterafvoer. Hieronder volgt een aantal items in deze discussie.

- Recente rapporten van het RIVM en het CPB hebben het besef doen groeien dat de normering op basis van een overschrijdingsfrequentie verouderd is en dat de veiligheid gebaseerd zou moeten zijn op de gevolgen van een mogelijke overstroming, het overstromingsrisico. Kern van deze kritiek is dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de groei van de tegen overstromingen te beschermen aantallen inwoners en economische waarden (Eijgenraam, 2005).
- Er bestaat verdeeldheid over de snelheid waarmee het Nederlandse waterbeheer zou moeten anticiperen op de klimaatverandering (WaterForum Online, 2006). Er zijn namelijk nog veel onzekerheden ten aanzien van de ontwikkeling van de klimaatverandering. Daarom is het niet verstandig nu met alle rivierherstelprojecten in Ruimte voor de Rivier te starten. De kans op een Rijnafvoer bij Lobith van 18.000 m^3/s is zeer klein. Zelfs de kans op een afvoer van 16.000 m^3/s is kleiner dan de geldende veiligheidsnorm van 1:1250 jaar (Hermjan Barneveld en Geert Roovers in WaterForum Online, 12 juni 2006].
- Door klimaatverandering zal het bestrijden van verdroging in de zomer een steeds belangrijker rol gaan spelen in het waterbeheer. Water uit de hoogwaterpieken in de winter zal onttrokken moeten worden om te voorzien in de waterbehoefte in de zomer.
- Andere landen, zoals Duitsland, zullen ook water gaan opvangen. Daarom kan het beter zijn de maatregelen meer gefaseerd in te voeren, want het is moeilijk te voorspellen hoe maatregelen in onze buurlanden bovenstrooms voor Nederland gaan uitpakken. Nederland moet sterk inzetten op beïnvloeding van het type te nemen maatregelen bovenstrooms. Als Duitsland de dijken verhoogt, leidt dat tot snellere afvoer van rivierwater en daarmee tot grotere problemen in Nederland (WaterForum Online, 2006).
- De veiligheidsniveaus zijn gerelateerd aan de maatgevende afvoeren van Rijn en Maas. Deze maatgevende afvoer wordt elke 5 jaar vastgesteld, de laatste keer was in 2001. Dit gebeurt aan de hand van de jaarmaxima in de afvoerreeksen bij de stations Borgharen (Maas) en Lobith (Rijn), die sinds 1911, respectievelijk 1901, dagelijks gemeten worden. Omdat de meetreeksen waarover we kunnen beschikken ongeveer 100 jaar omspannen, wat in vergelijking met de norm van 1/1250 jaar relatief kort is, is een nauwkeurige bepaling van de maatgevende afvoer statistisch niet mogelijk (Kwadijk, 2001).

2.5 Voortgang van de realisatie van riviernatuurdoelstellingen

De beoogde kwaliteit van riviernatuur in Nederland is beschreven met natuurdoeltypen en geoperationaliseerd door middel van doelsoorten (Bal e.a., 2001). De natuurdoeltypen zijn ruimtelijk vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte. Doelsoorten worden representatief geacht voor de biodiversiteit en worden tegelijk voldoende meetbaar verondersteld voor het bepalen van het succes van beleid en beheer. Uiteindelijk moet de natuur in de EHS voldoen aan kwaliteitsdoelen gericht op, onder meer, biodiversiteit en natuurlijkheid. De natuurdoeltypen geven invulling aan de kwaliteitsdoelen.

De voortgang in de realisatie van EHS-hectares in het rivierengebied is vooral voor de natuurdoeltypen *ondiep zomerbed* en *stranden, slikken en platen* nog ruim onvoldoende. Daarvan is in 2000 slechts ongeveer 15 tot 20% van het beoogde areaal voor 2015 gerealiseerd. Om de beoogde doelstelling voor deze typen te realiseren is extra inspanning nodig (Van der Molen e.a., 2002). De aankoop van areaal voor realisatie van de NURG-doelstelling loopt op schema. Alleen de inrichting van deze gebieden loopt wel al fors achter op het geplande schema dat erop gericht is om in 2015 de doelstelling te bereiken (MNP, 2003)[10]. De inrichting van NURG-gebieden langs de rivier mag geen nadelige effecten hebben op de hoogwaterstand.

Het ecologische rendement van herstel- en inrichtingsmaatregelen voor rivierprojecten (voor de Boven-Rijn, Waal, Boven- en Beneden-Merwede, Oude Maas en Nieuwe Waterweg) is onderzocht door Van der Molen e.a. (2002). Een conclusie uit deze studie is dat in 2002 de bijdrage van de maatregelen aan de ecologische toestand van het gehele rivierengebied nog niet goed is aan te tonen: de ecologische kwaliteit voor het gehele gebied is ontoereikend tot matig. De ontwikkelingsrichting voor zowel de biodiversiteit/compleetheid als voor de ruimtelijke samenhang is echter positief. Reeze e.a. (2005) geven aan dat genomen inrichtingsmaatregelen in natuurontwikkelingsgebieden wel een positief effect hebben op de ecologie. Uit monitoring blijkt dat in die gebieden de oppervlakten van natuurlijke ecotopen en de aantallen kenmerkende soorten toenemen. Het aandeel van natuurontwikkelingsgebieden in het rivierengebied is echter nog klein. De effecten van natuurontwikkeling zijn op de schaal van het gehele rivierengebied niet zichtbaar (Reeze e.a., 2005) (Tabel 2.4).

Van ecotopen als *ondiep zomerbed*, *strangen*, *moeras*, *stranden*, *slikken en platen*, *rivierduin* en *hardhoutooibos* is nog niet de helft gerealiseerd van het areaal dat genoemd wordt in streefbeelden (Van der Molen e.a., 2002). Wel groeien de arealen van alle natuurlijke ecotopen, op *moeras* na, sinds 1990. Dit heeft echter nog nauwelijks geleid tot een verbetering van de ruimtelijke samenhang, uitgedrukt in de levensvatbaarheid van populaties van kwetsbare soorten uit verschillende soortgroepen. De onderzochte

[10] In 2003 was 4905 ha NURG-gebieden aangekocht (verwervingsdoelstelling voor 2003 was 4900 ha). In 2003 was echter nog maar 1756 ha ingericht (inrichtingsdoelstelling voor 2003 was 2800 ha). De oorzaken van de vertraging in inrichting zijn onder meer: de procedures, zowel in de planvormingsfase (onder meer opstellen MER's) als in de uitvoeringsfase (vergunningen), en de problematiek van de verwerking van diffuus verontreinigde uiterwaardgrond (Minsterie van LNV, 2004a).

soortgroepen scoren doorgaans slecht als het gaat om kwantiteit. De sleutel tot verdere verbetering ligt in het herstel van het areaal aan natuurlijke ecotopen. Om de doelen in 2015 te halen zal het tempo van natuurontwikkeling verhoogd moeten worden (Van der Molen e.a., 2002). De nieuwe typen natuur die in komende projecten in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier zullen worden gerealiseerd zijn: *ondiep water* of *natuurlijk grasland*. Deze ecotopen zijn gunstiger voor een vlotte doorstroming van het water. De maatregelen leiden echter onvoldoende tot versterking van gewenste, karakteristieke ecotopen zoals *ooibos* en *moeras* (Reeze e.a., 2005).

Tabel 2.4 Beoordeling van ecologische ontwikkeling in natuurherstelprojecten tot 2005 (Reeze e.a., 2005).

Positieve toestand/trend	**Negatieve toestand/trend**
Er zijn meer waterplanten.	Kenmerkende riviergebonden macrofauna-soorten komen alleen in lage dichtheden voor.
Veel riviervispopulaties herstellen.	De visstand is onevenwichtig en wordt gedomineerd door enkele generalisten. Sommige soorten, zoals zalm en houting, zijn nog afhankelijk van uitzetprogramma's.
Volwassen exemplaren van de Zalm keren terug en planten zich voort. Zeeforel, rivierprik en zeeprik hebben kleine levensvatbare populaties	De kenmerkende flora heeft veel aan kwaliteit moeten inboeten; karakteristieke droge vegetaties blijven achter.
De rivierrombout (Habitatrichtlijn) kent een spectaculaire opmars langs de Rijntakken.	De meeste habitattypen lijken geen 'gunstige staat van instandhouding' te hebben.
Overwinterende ganzen en eenden stijgen sterk in aantal. Deze vogels worden goed beschermd in SBZ's. De oppervlakte ruigtevegetaties neemt toe en dat komt tot uiting in de aantallen broedvogels die hiervan afhankelijk zijn.	Veel kwetsbare plantensoorten die karakteristiek zijn voor het rivierengebied staan op de Rode Lijst. Deze soorten zijn echter niet beschermd. Het behoud van deze soorten is van belang voor de instandhouding van de biodiversiteit.
De oevers zijn rijk aan plantensoorten en broedvogelsoorten. Deze soorten hebben (lokaal) geprofiteerd van de natuurlijke inrichting van oevers en een geëxtensiveerd beheer.	Roerdomp en grote karekiet vragen specifieke aandacht. Deze Vogelrichtlijnsoorten gaan achteruit door achteruitgang van omvang en kwaliteit van hun habitat (waterriet).
Vegetaties en vogels die karakteristiek zijn voor dynamische milieus komen nog steeds in het rivierengebied voor.	De verbinding tussen stroomgebieden (met name Rijn-Donau) leidt tot een invasie van nieuwe soorten. Bij macrofauna leidt dit tot enorme verschuivingen in de levensgemeenschap.
De meeste vogelsoorten in Vogelrichtlijngebieden behouden of versterken een 'gunstige staat van instandhouding'.	
Natte riviergebonden vegetaties herstellen zich.	

Dat het bereiken van veiligheidsdoelstellingen op een aantal locaties niet mogelijk is wegens het regime van natuurbescherming is evident. De voortgang van de natuurontwikkeling kan ook belemmerd worden door bestaande natuurwaarden. Nieuwe natuurontwikkeling zal immers altijd effecten hebben op bestaande natuur. Het is de vraag hoe je hiermee om moet gaan. Dat is een moeilijke discussie omdat vaak kleinschalige bijzondere natuur wordt vervangen door grootschalige hoogdynamische natuur, waarvan verwacht wordt dat de natuurwaarden op termijn

bijzonderder zullen worden. Een betrokkene verwoordde het als volgt: *"Feitelijk weet je wat je kunt verliezen door de ingreep, maar moet je maar afwachten wat je terug gaat krijgen."*

2.6 Strategieën voor natuurlijk beheer in rivierherstelprojecten

Voor rivierherstelprojecten wordt verwacht dat na een periode van tien jaar na initiële inrichting van het gebied kan worden geconcludeerd of projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Daarmee is de beheersfase, de fase na inrichting van het gebied, mede bepalend voor het bereiken van de doelstelling van een rivierherstelproject.

Een essentieel onderdeel van riviernatuur is dat de dynamiek van de rivier de planten en dieren beïnvloedt. In een natuurlijk rivierenlandschap ontstaat een mozaïek van hoge, lage, droge, natte, zandige en kleiige gronden, die in verschillende mate beïnvloedt worden door overstromingen, erosie (Fig. 2.2) en sedimentatie (Fig. 2.3). Deze geomorfologische dynamiek zorgt voor variatie in het landschap met een grote diversiteit in flora en fauna. Ook begrazing is essentieel voor het bereiken van deze diversiteit. Begrazing is echter niet zozeer een echt verjongingsproces als wel een proces dat de successie stuurt. Er ontstaat bijvoorbeeld een groter areaal aan grasland en een kleiner areaal aan bos, maar er ontstaan door begrazing doorgaans niet op grote schaal nieuwe pioniersituaties (Peters e.a., 2006).



Figuur 2.2 Door erosie versteilde oever van een nevengeul. Natuurlijke rivierdynamiek op beperkte schaal.



Figuur 2.3 Recente sedimentatie van zand in de oeverzone van een uiterwaard. Een natuurlijk proces in een sterk door mensen beïnvloed riviersysteem.

Het beheer van een ingericht gebied kan aansluiten bij natuurlijke rivierprocessen die periodiek leiden tot de afbraak van ecotopen of die ecotopen terugbrengen in een pionierstadium. Dit noemen we cyclische verjonging. Het type beheer dat deze processen probeert na te bootsen noemen we cyclisch beheer. Mogelijke ingrepen die tot verjonging leiden zijn: uiterwaardverlaging, het doorsteken van een oeverwal, of de aanleg van een nevengeul (Fig. 2.4). Dergelijke ingrepen zijn doorgaans goed te combineren met rivierverruiming. De terreineigenaar is formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van beheersmaatregelen die nodig zijn om een hydraulisch knelpunt te voorkomen. Ook de verantwoordelijkheid voor cyclisch beheer berust dus bij de terreinbeheerder.

In het terreinbeheer zien we een tendens dat terreinbeheerders voor een steeds groter aantal ingerichte rivierherstelprojecten cyclisch beheer toepassen. Uit natuurdoelkaarten[11] is af te leiden waar procesgestuurde natuur (zogenaamde begeleid natuurlijke eenheden) mogelijk is en cyclisch beheer kansen heeft (Peters e.a., 2006). Beheerders ervaren dat het belangrijk is cyclisch beheer in grote beheerseenheden te kunnen toepassen. Dat is een voorwaarde voor voldoende variatie in flora en fauna. Alleen in grote beheerseenheden is het mogelijk begroeiing over plaats en tijd te laten variëren. Door een cyclisch beheer toe te passen kan de begroeiing zich op de ene plaats verder ontwikkelen, terwijl op een andere plaats de begroeiing kan worden teruggebracht tot het beginstadium. Voor afzettingen van zand en slib geldt hetzelfde. Met cyclisch beheer is het bijvoorbeeld mogelijk een nevengeul op de ene plaats te laten verlanden, als tegelijk op een andere plaats een nevengeul wordt uitgediept. Zo blijft

[11] De provincies hebben de EHS vastgelegd in provinciale natuurdoelenkaarten.

over het geheel genomen voldoende doorstroming van water gewaarborgd. Met grootschalig beheer hebben veiligheid en natuur meer speelruimte dan met kleinschalig versnipperd beheer (Staatsbosbeheer, 2003).

Ook andere beheersstrategieën zijn mogelijk in het rivierengebied. Zo kan een beheerder specifiek inzetten op het behoud van bepaalde soorten weidevogels, of op het behoud van landschapspatronen (zoals heggenlandschap, hooilanden) (Demon & Alberts, 2005).



Figuur 2.4 Een nevengeul langs de Waal bij Gameren.

3 Analyse van succes- en faalfactoren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de factoren die succes en falen van rivierherstelprojecten bepalen. We kijken hierbij vooral naar doelbereik (in hoeverre worden de gestelde doelstellingen van het project bereikt?), en hoe de mate van doelbereik te verklaren is.

Allereerst is een gerichte en beknopte desk study (§ 3.2) uitgevoerd van vijf onderzoeksrapporten met analyses van succes- en faalfactoren of evaluaties van water- en natuurbeleid. De in de literatuur genoemde factoren worden tenslotte gezamenlijk met de factoren uit de case studies gebundeld.

De case studies (§ 3.3) omvatten analyses van de totstandkoming van vijf rivierherstelprojecten. Informatie is verkregen door telefonische gesprekken met de betrokkenen in besluitvormingsprocessen. Daarbij is geen uitgebreide vragenlijst voorgelegd, maar is heel eenvoudig gevraagd naar enkele karakteristieken van het project en het proces naar het projectresultaat. Daarnaast is gevraagd naar tips en suggesties voor betrokkenen die momenteel bezig zijn met de opzet van een rivierherstelproject (bijvoorbeeld in het kader van Ruimte voor de Rivier). De geïnterviewde personen en de overige informatiebronnen (internetsites en documenten) staan per rivierherstelproject vermeld in Bijlage 1.

3.2 Desk study

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf volgen de resultaten van een quick scan van enkele studies van succes- en faalfactoren die van toepassing zijn op rivierherstelprojecten. Er zijn veel analyses op het terrein van natuurbeheer en waterbeheer die ingaan op factoren die het succes en falen van beleid of projecten verklaren. Een beleidsevaluatie gaat per definitie ook in op de verklarende factoren voor doelbereik en bevat indien nodig aanbevelingen voor beleidsherziening. Ten einde de desk-analyse in deze studie zo effectief mogelijk in te richten zijn vijf, elkaar goed aanvullende, bronnen geselecteerd (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Overzicht van bronnen voor de desk study.

Titel studie	Auteur(s)	Plaats van uitgifte/jaar
Succes- en faalfactoren van natuurontwikkeling in en langs het water (IVM-rapportnr. R-03/12)	M. van Herwijnen, H.D. van Asselt, F.H. Oosterhuis, J.E. Vermaat & H. Goosen	Amsterdam, 2003
Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten (IVM-rapport R-02/01 / RIZA-rapport 2002.046)	H. Goosen, R. Lasage, M. Hisschemöller & N. van der Grijp	Lelystad, 2002
Waterberging in stedelijke randzones; succes- en faalfactoren voor het in de praktijk realiseren van het planningsconcept 'blauwe contouren' (Alterra-rapport 1059)	A.L. Gerritsen	Wageningen, 2004
Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid (Alterra-rapport 426)	A.J.M. Koomen & D.M. Wascher	Wageningen, 2002
Deltawet Grote Rivieren, evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995 (Bestuurskunde 7(2), pp. 74-86)	P.P.J. Driessen & A.A.J. de Gier	Tilburg, 1998

3.2.2 Van Herwijnen e.a. (2003)

De studie *Succes- en faalfactoren van natuurontwikkeling in en langs het water* (Van Herwijnen e.a., 2003) is een analyse van acht projecten. De analyse is gericht op de mate van realisatie van de gestelde natuurontwikkelingsdoelen in de projecten. Daarbij zijn verschillende succes- en faalfactoren gevonden. Deze factoren worden onderverdeeld in drie categorieën: (1) factoren specifiek voor de combinatie natuur met water, (2) factoren betreffende de projectorganisatie, en (3) algemene factoren. Van Herwijnen e.a. geven aan dat een complicerend aspect van een studie van succes- en faalfactoren is dat een zelfde factor in het ene project een succesfactor kan zijn en in het andere project een faalfactor. In deze studie ligt de focus op succesfactoren. Succes kan in veel gevallen maar op een klein aantal manieren worden bereikt, waar falen op heel veel manieren, door heel veel factoren, kan optreden. Er wordt een hiërarchie in succes- en faalfactoren aangebracht, wat het belang van een factor in het behaalde resultaat verduidelijkt.

Van Herwijnen e.a. concluderen dat nieuw te ontwikkelen natuur in en langs het water in het algemeen kansrijk is. Bij het formuleren van de natuurdoelen kan men rekening houden met de voor dat gebied gewenste hydrologische omstandigheden. In die gevallen waarbij reeds (kwetsbare) natuur aanwezig is, is het mogelijk dat er problemen ontstaan indien natuurontwikkeling gecombineerd wordt met water-doelen (Van Herwijnen e.a.., 2003, p. 61). Uit deze studie komen met name succesfactoren naar voren die zijn weergegeven in Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Samenvatting van succesfactoren uit Van Herwijnen e.a. (2003).

Succesfactoren specifiek voor de combinatie natuur met water	**Omschrijving/toelichting**
Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken	De Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken is, in gevallen waarbij natuur en veiligheidsdoelen verenigbaar waren, een succesfactor voor de rivierprojecten geweest.
Combinatie water en natuur	In de projecten worden de natuurdoelen overwegend makkelijker geaccepteerd in combinatie met veiligheidsdoelen.
Wateroverlast	Voor realisatie van veiligheidsdoelstellingen geldt een hogere urgentie en prioriteit na een hoogwaterincident. De grondverwerving komt snel op gang na een incident, omdat grondeigenaren die overlast hadden sneller instemmen met de verkoop of ruil van hun grond. De natuurdoelen liften mee.
Succesfactoren betreffende de projectorganisatie	
Integrale benadering	Een integrale benadering van het gebied bij verenigbare doelen kan een succesfactor zijn. Verschillende projecten kunnen dan in een samenhangende visie gepresenteerd worden.
Bestuurlijke samenwerking	Een bijzondere vorm van goede bestuurlijke samenwerking is het sluiten van een convenant of financiële raamovereenkomst. In een convenant kunnen de taakverdeling en de verdeling van de inkomsten en uitgaven worden vastgelegd. Vaak is er een veelvoud aan financiële bronnen en zijn de afzonderlijke subsidievoorwaarden complex. Dit vereist een goede afstemming tussen de voorwaarden en de projectvoortgang, welke vastgelegd kan worden in een convenant. Een convenant bevordert brede instemming met alle genomen besluiten aan de start van de uitvoeringsfase.
Flexibele planning, goede timing en synchronisatie	Financieringsbronnen als NURG, IRMA en andere nationale en EU-subsidieregelingen hebben een beperkte, vaste looptijd die niet altijd aansluit bij het project. De projectplanning moet flexibel zijn, zodat de investeringen toch in de openstaande periode van de regeling vallen.
Externe communicatie, voorlichting (media) en participatie	Externe communicatie, voorlichting (media) en participatie zijn belangrijke succesfactoren voor een project. Verloopt dit goed dan wordt een breed draagvlak gecreëerd dat leidt tot verminderde weerstand tegen ingrijpende maatregelen.
Algemene succesfactoren	
Voldoende kennis, inzicht en ervaring	Een succesfactor bij het realiseren van gestelde doelstellingen is dat er voldoende kennis en inzicht bestaat bij de trekkers van het project betreffende de doelstellingen. Ervaring binnen het projectteam met eerdere, gelijksoortige projecten kan een belangrijke succesfactor zijn.
Onderdeel zijn van een groter geheel	Het onderdeel zijn van een groter geheel, bijvoorbeeld NURG, Plan Ooievaar of de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is bij alle projecten waarbij dit het geval was, een succesfactor geweest. Als voordelen van het opgenomen zijn in een groter geheel worden genoemd: hefboomwerking, financiering, politieke steun door grotere bekendheid en het eenvoudiger uitvoeren van PR-beleid. Ook het toekennen van een speciale status aan het projectgebied, zoals Habitatrichtlijngebied, milieubeschermingsgebied of nationaal park werkt stimulerend en versterkend. Door het politiek draagvlak, ook landelijk, is het eenvoudiger dingen gedaan te krijgen

Tabel 3.2 (vervolg)

Succesfactoren specifiek voor de combinatie natuur met water	Omschrijving/toelichting
Voorspoedige grondverwerving	Een cruciale factor voor natuurontwikkelingsprojecten is grondverwerving. Financiering blijkt een belangrijke succesfactor te zijn voor het verwerven van de benodigde grond en daarmee voor het realiseren van de natuurdoelen. Uit onderzoek naar de succesfactoren voor natuurontwikkeling blijkt bij vier van dit soort projecten dat de aankoopbonus van 10% goed werkt. Grondeigenaren ontvangen deze bonus bij NURG-projecten (Van Herwijnen e.a., 2003). Mogelijkheden voor grondruil met door DLG aangekochte grond in de directe omgeving is ook een succesfactor. Wateroverlast in het verleden is een succesfactor voor grondverwerving. Bij de dubbeldoelstelling is het te verwerven gebied ook van belang voor de veiligheid. Er zijn in dat geval vaak middelen beschikbaar voor onteigening (Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken).
Delfstoffenwinning	Mits goed gepland en van tevoren goed onderzocht kan delfstofwinning (zand, klei) als een hefboom werken door extra inkomsten. Indien er bodemverontreiniging is, kan sanering kosteneffectief in combinatie met de herinrichting plaatsvinden.

3.2.3 Goosen e.a. (2002)

De studie *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten* (Goosen e.a., 2002) bevat een overzicht van 99 praktijkprojecten waarin meervoudig ruimtegebruik met waterbeheer centraal staat. Het overzicht geeft aan dat de meervoudigheid vooral bestaat uit de combinatie van waterhuishoudkundige functies met natuur (36% van de onderzochte projecten). In mindere mate spelen functiecombinaties met recreatie (23%), wonen (17%) en landbouw (13%) een rol. Goosen e.a. (2002, p. 49) concluderen dat er in het algemeen weinig meervoudigheid in waterprojecten gerealiseerd wordt. Uit het geheel aan projecten zijn zeven cases geselecteerd. Voor deze cases is het doelbereik bekeken en is aangegeven waar succes- en faalfactoren voor dit doelbereik liggen. De studie maakt in de analyse een onderscheid tussen enerzijds technisch-inhoudelijke factoren en anderzijds bestuurlijk-procesmatige factoren (Tabel 3.5). Strikte scheiding is moeilijk, vandaar dat bepaalde factoren zowel onder technisch-inhoudelijk als onder bestuurlijk-procesmatig geschaard zijn. Er is geen weging of hiërarchie in succes- en faalfactoren aangebracht.

Tabel 3.3 Samenvatting van succes- en faalfactoren uit Goosen e.a. (2002).

	Technisch-inhoudelijke succes-factoren	**Technisch-inhoudelijke faalfactoren**
Grond-verwerving	Grond in eigendom van initiatiefnemer.	Vele grondeigenaren (veelal agrariërs).
Financiën	Koppeling van sterke aan zwakke functies (veiligheid en natuur). Relatief zwakke functies kunnen meeliften bij realisatie van harde functies.	Geen compensatiemogelijkheden aanwezig.
	Publiek-private samenwerking werkt positief op rondkomen financiering en brede beschikbaarheid van middelen.	Onverwachte kostenstijging als gevolg van bodemsanering.
	Beschikbaarheid overheidssubsidie of EU-subsidie.	Geen subsidiemogelijkheden.
Kennis	Waterkennis op systeemniveau.	Gebrekkige kennis van het watersysteem.
		Onderschatting bodemsanering.
	Bestuurlijk-procesmatige succesfactoren	**Bestuurlijk-procesmatige faalfactoren**
Grond-verwerving	Grotere interesse agrariërs voor verbreding (vergoedingen uit 'blauwe diensten' zijn gedragsbeïnvloedend).	Mestregelingen en melkquota ontmoedigen de verkoop van grond.
	Kiezen voor maatregelen waarbij grondverwerving niet nodig is, levert tijdwinst op.	Lage grondmobiliteit zorgt voor vertragingen wanneer grond verworven moet worden.
Financiën	Interdepartementale samenwerking geeft meer financierings-mogelijkheden (combineren van verschillende beleidsdoelen).	Geen compensatiemogelijkheden. Geen subsidiemogelijkheden.
	Publiek-private samenwerking.	
Probleem-urgentie/ veranderings-bereidheid	Gemeenschappelijk aanvaard probleem.	Wantrouwen onder bevolking.
	Gedeeld belang.	Geen gedeeld belang.
	Policy window aansluitend bij verschillende beleidsdoelen.	Ontbrekend politiek draagvlak.
Organisatie	Financieringsstructuur ontkokeren en beter aanpassen aan eisen meervoudigheid.	Verkokering en versnippering in de financieringsstructuur.
	Samenwerking tussen departementen.	Slechte communicatie en organisatie tussen overheden en departementen.
	Goede voorbereiding met tijdsplanning en verantwoordelijk-heidsverdeling voor uitvoering	

3.2.4 Gerritsen (2004)

De studie *Waterberging in stedelijke randzones; succes en faalfactoren voor het in de praktijk realiseren van het planningsconcept 'blauwe contouren'* (Gerritsen, 2004) is een vrij recente analyse van succes- en faalfactoren, uitgevoerd door Alterra. In de stedelijke randzones kan water geborgen en vastgehouden worden om overstromingen en watertekorten in stedelijk gebied te voorkomen, maar ook om afwenteling van het stedelijke waterbeheer op het landelijke gebied te voorkomen [planningsconcept 'blauwe contouren' (Gerritsen e.a., 2002)]. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie.

Deze studie bevat een literatuurstudie naar succes- en faalfactoren van implementatie van ruimtelijke projecten met groene en blauwe doelstellingen. Daarnaast geeft het rapport een overzicht van factoren die van invloed zijn op de bereidheid van agrariërs om grond af te staan of te verkopen en van manieren om voor waterberging benodigde grond beschikbaar te krijgen (Gerritsen, 2004, pp. 24-25). In deze studie zijn alleen succesfactoren benoemd, omdat de faalfactoren hier de contramal van zijn. Aanvullende kennis is onder meer nodig over projecten die nog in de planvormingsfase zitten. Er wordt geen weging of hiërarchie in de succesfactoren aangebracht. Hieronder volgt een overzicht van de geïdentificeerde succesfactoren per fase.

Voorbereidingsfase/planvormingsfase

- Er is een duidelijke reden een project op de gekozen plaats te realiseren.
- Er is sprake van een breed gedragen besef dat de beleidsopgave urgent is en niet te lang genegeerd kan worden (evt. ontstaan vanuit een crisissituatie, bijvoorbeeld overstroming).
- Actoren van het landelijk en stedelijk gebied worden betrokken in het planvormingsproces.
- Maatschappelijke belangengroepen kunnen meedenken over wat het probleem is.
- Er is een geschikte projectleider beschikbaar (evt. oprichting van een apart projectbureau). Daarnaast zijn ook de persoonlijke eigenschappen van de medewerkers van het projectteam van groot belang.

Realisatiefase-/inrichtingsfase

- Er is consensus over de te nemen maatregelen onder de meest betrokken actoren. Goede relaties tussen de actoren helpen daarbij.
- Het is voor iedereen duidelijk waarom voor bepaalde maatregelen gekozen is.
- Er is een participatief proces. Ook overheden en belangengroepen die niet direct bij het project betrokken zijn, kunnen waardevolle kennis inbrengen. Dit kan ook juridische bezwaren en beroep voorkomen.
- De belangen van de belangrijkste actoren worden zoveel mogelijk gecombineerd in de geformuleerde oplossing: functiecombinaties.
- Er bestaat ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor het probleem en voor de gekozen maatregelen. Dit werkt ook door in bestuurlijk en financieel commitment.

- Het draagvlak is beleidsmatig verankerd. Dit om de verwachtingswaarde van de grond zo veel mogelijk te temperen (gescheiden grondmarkten), en om sterker te staan in onderhandelingen met grondeigenaren.
- Onteigening is een uiterste maatregel om de benodigde grond te verwerven. Als er bestuurlijk en ambtelijk draagvlak is voor realisatie van het project, dan kan er ook druk (mogelijke onteigening) bij onderhandelingen worden toegepast.
- Beschikbaarheid van externe financieringsbronnen (Europese subsidiegelden). Er wordt tijdig ingezet op het verkrijgen hiervan.
- Er is een duidelijke omschrijving, fasering en verdeling van de taken die zijn uit te voeren door de samenwerkende partijen. Wie doet wat, wanneer en hoe? Als dit niet goed is vastgelegd, kan dit leiden tot vertragingen en onderlinge wrijvingen en tot verlies van subsidiegelden.
- Er is een goede communicatiestrategie. Deze is op de doelgroep gericht. Voorbeelden: (1) algemene voorlichting naar publiek over voortgang project (goede relatie met de media behulpzaam); (2) directe persoonlijke communicatie in contact met grondbezitters waarin opening geboden wordt voor suggesties (schadevergoeding, bedrijfsverhuizing, beheersovereenkomst, etc.).

3.2.5 Koomen & Wascher (2002)

De vraagstelling van de studie *Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid* (Koomen & Wascher, 2002) is beduidend breder dan de vraagstelling van deze studie. Omdat het rapport tevens een beeld geeft van een aantal factoren van het landschapsbeleid in relatie tot andere beleidsterreinen zoals natuur, water, milieu en ruimtelijke ordening, is deze opgenomen in deze beknopte literatuurstudie. Het landschapsbeleid is in het algemeen vrij passief (gericht op behoud van waardevolle landschappen), terwijl rivierherstel gericht is op actieve natuurontwikkeling in de uiterwaarden. De gevonden succes- en faalfactoren zijn in deze studie niet gecategoriseerd. Er is geen weging of hiërarchie in succes- en faalfactoren aangebracht. Hieronder volgt een overzicht van de geïdentificeerde succes- en faalfactoren.

Succesfactoren
- Aansprekende concepten.
- Continuïteit in (subsidie)regelingen.
- Interactieve beleidsvorming (bottom-up) processen).
- Groeiende maatschappelijke belangstelling.
- Rol voor duurzaamheid en regionale identiteit in het projectplan.

Faalfactoren
- Onvoldoende sturing vanuit het Rijk.
- Ingewikkelde (ondoorzichtige en te talrijke) subsidieregelingen.
- Te krappe budgetten.

- Moeilijke en/of niet toetsbare algemene beleidsdoelen, die zich moeilijk laten doorvertalen naar projectdoelen.
- Nieuwe ruim gedefinieerde beleidscategorieën en concepten die leiden tot gebrekkige doorwerking op provinciaal en gemeentelijk niveau.

De volgende *aanbevelingen* volgen uit de studie van Koomen & Wascher (2002):
- kom tot een helder overzicht van beleidscategorieën en instrumenten en voorzie deze van toetsbare doelstellingen;
- zorg voor goede monitoring van het beleid, de effectiviteit van het beleid en de impact daarvan op het landschap;
- zorg voor gebiedsgericht en integraal landschapsbeleid.

3.2.6 Driessen & de Gier (1998)

De studie *Deltawet Grote Rivieren; evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995* (Driessen & de Gier, 1998) richt zich vooral op het instrument Deltawet Grote Rivieren (DGR), dat in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren is opgesteld en gebruikt. Het Deltaplan Grote Rivieren bestaat uit het realiseren van een vereist beschermingsniveau door dijkverbetering.

In de DGR is gekozen voor een concentratie van besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming en voor de mogelijkheid tot onmiddellijke inbezitneming van grondeigendommen door de overheid. De DGR stelt bovendien alle andere voorheen van toepassing zijnde wettelijke regelingen buiten werking. Dat laatste geldt ook voor de verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage. Veel rivierherstelprojecten hebben profijt gehad van de Deltawet. Het betekende in veel gevallen versnelde realisatie van NURG-projecten waarvan het inrichtingsplan al gereed was maar die traag liepen.

Omdat deze evaluatiestudie van de DGR gericht is op succes- en faalfactoren van een juridisch instrument ten dienste van een rivierkundig project, is deze hier meegenomen. Dit levert mogelijk weer een ander type factoren op dan de hiervoor geanalyseerde studies. Daarnaast blijkt uit de case studies dat in een aantal gevallen het instellen van de Deltawet Grote Rivieren, een succesfactor is geweest voor snelle realisatie van dijkversterking én voor natuurrealisatie. Driessen en de Gier (1998) hebben ook de kwaliteit van de plan- en besluitvormingsprocessen bestudeerd. Naast het eindresultaat is vooral de manier waarop het resultaat is bereikt geanalyseerd (procesfactoren). Er zijn alleen succesfactoren onderscheiden. De factoren zijn niet onderverdeeld naar de verschillende procesfasen, waarin zij kunnen optreden. Er is geen weging of hiërarchie in de factoren aangebracht. Hieronder volgt een overzicht van de gepresenteerde succesfactoren.

- *Betrokkenheid van belanghebbenden* – In het project Deltaplan Grote Rivieren zijn belanghebbenden in voldoende mate in de gelegenheid gesteld om hun belangen en wensen naar voren te brengen, door open en interactieve planvormings- en

uitvoeringsprocessen. Door intensieve communicatie met gemeenten, burgers en bedrijven is snel benodigde informatie binnengehaald in het proces. Voorbeelden hiervan zijn: (1) een extra inspraakronde rond een voorontwerpplan, (2) intensief overleg met grondeigenaren omtrent de eigendomsoverdracht, en (3) overleg met betrokkenen tijdens de besteksuitwerking over de meest gewenste uitvoering van de werken.

- *Evenwichtige afweging van de relevante belangen* - Een evenwichtige afweging van belangen door besluitvormers bij de vaststelling van de plannen gaat om de wijze waarop de in het geding zijnde belangen in kaart zijn gebracht en of is bezien in hoeverre aan deze belangen tegemoet kon worden gekomen, dan wel getroffen belangen konden worden gecompenseerd (financieel dan wel materieel).
- *Overzichtelijk inspraaksysteem* - Er was een voor de burger overzichtelijk systeem van inspraak en rechtswaarborgen op gemotiveerde besluiten. Het brede draagvlak voor de voorgestelde maatregelen kan men ook afleiden uit het, gezien de ingrijpendheid van de maatregelen, tamelijk bescheiden aantal zienswijzen en beroepschriften.
- *Onverwijlde inbezitneming* - Onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken is in de praktijk slechts beperkt toegepast. Niettemin lijkt het instrument bij de uitvoering van de dijkverbeteringsplannen een belangrijke functie te hebben vervuld, maar dan als 'stok achter de deur'. Uitgangspunt was minnelijke verwerving van de benodigde gronden, waarbij de grondeigenaar bij de eerste onderhandelingen in de regel meteen de onteigeningsprijs van de grond werd geboden. Daardoor werden de kansen (van grondeigenaren) om na een eventuele juridische procedure meer te krijgen uiterst gering. In het overgrote deel van de gevallen kon op deze wijze snel overeenstemming worden bereikt over eigendomsoverdracht. De sociale controle (en psychologische druk) was groot, vooral in het eerste jaar na het laatste hoogwater. De wens tot snelle probleemoplossing was zo sterk dat sommigen niet durfden tegen te sputteren bij grondaankoop, bang om het proces te vertragen en de schuld te krijgen wanneer het weer dreigend zou worden.
- *Juridische voorziening* - De Deltawet Grote Rivieren was een noodzakelijke voorziening om snel tot resultaat te komen. Voor het realiseren van de vereiste snelheid in het proces van voorbereiding en uitvoering van de plannen moet vooral worden gewezen op de concentratie van besluitvorming, de concentratie van de rechtsbescherming, de verkorte termijnen, de mogelijkheid tot onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken en de horizonbepaling (zie ook realisatietermijn projecten).
- *Eenduidige doelstelling* - Het veiligheidsdoel was leidend. Er trad geen interferentie op met andere overheidsdoelen en -projecten. Slechts die nevenactiviteiten werden getolereerd die rechtstreeks verband hielden met de dijkversterkingsoperatie (bijvoorbeeld speciewinning in natuurontwikkelingsgebieden).
- *Realisatietermijn projecten* - Vanwege de beperkte werkingsduur van de operatie was de kans op verschuivende doelen minimaal. Juist bij projecten met een lange voorbereidings- en uitvoeringstijd is het risico groot dat, vanwege nieuwe inzichten, invloeden van allerlei belanghebbenden of gebrek aan politieke steun, doelen van beleid gaan veranderen en zorgen voor vertragingen in de probleemaanpak. De horizonbepaling was in de DGR van groot belang: alle

plannen dienden vóór 1 januari 1997 te zijn vastgesteld. Vooral deze bepaling heeft de bestuursorganen genoopt tot een tijdige entamering van de besluitvorming.

3.3 Case studies

3.3.1 Inleiding

Een aantal cases is geselecteerd voor analyse. Daarbij is getracht een diversiteit in de cases aan te brengen, voor wat betreft karakteristieken zoals: de geografische ligging van het projectgebied (riviertak), de fase waarin het project zich bevindt, de geplande omvang van de nieuwe natuur, de omvang van veiligheidsdoelstelling en de aard van de ingrepen (zie verder Tabel 3.4). Informatievergaring heeft plaatsgevonden in vraaggesprekken met een brede groep respondenten die actoren vertegenwoordigen in de projectgroep of klankbordgroep van het betreffende rivierherstelproject. De respondenten zijn vooral telefonisch open vragen voorgelegd teneinde inzicht te krijgen in bepalende momenten en factoren binnen een project.

De cases zijn vooral illustrerend en niet verklarend. De cases zijn zo gebiedsspecifiek dat het wetenschappelijk onmogelijk is hieruit generieke, algemeen geldende succes- en faalfactoren te destilleren. Wel blijken de succes- en faalfactoren het brede palet aan factoren, zoals deze uit de desk study naar voren zijn gekomen, te beslaan. De gekozen cases vormen geen representatieve steekproef, maar geven wel een redelijk compleet beeld van de veelzijdige uitvoeringspraktijk van deze projecten. In de navolgende subparagrafen worden de cases afzonderlijk besproken.

Tabel 3.4 Karakteristieken van de geanalyseerde cases.

Karakteristieken	**Project Engelse Werk**	**Project Lexkesveer**	**Project Wetland Passewaay**	**Project Keent**	**Project Groesplaat / Gors den Aanwas**
Rivierloop	IJssel	Nederrijn	Waal	Maas	Merwede, Lek
Totstandkomings-fase project	Beheersfase	Planvormings-fase	Beheersfase	Uitvoerings-fase	Beheersfase
Aantal jaren na projectrealisatie	11 jaar	Nog niet gereed	10 jaar	Nog niet gereed	8 jaar
Ambitie natuur-ontwikkeling	22,5 ha (vooral bosop-stand is interessant)	62,5 ha	46 ha	Ca. 330 ha	Compensatie-project voor dijkverzwa-ringsprojecten
Ambitie veiligheids-doelstelling	MHW-neutraal	Groot, 11 tot 14,8 cm MHW-winst	MHW-neutraal	2,5 cm MHW-winst	Rivierkundige compensatie
Recreatiedoelstel-ling (en stedelijke druk)	Ja, stadspark Zwolle (ook drink-	Ja, nabijheid Wageningen	Ja, nabijheid Tiel	Ja	Ja, Woudrichem en Werkendam (en R'dam),

Karakteristieken	Project Engelse Werk	Project Lexkesveer	Project Wetland Passewaay	Project Keent	Project Groesplaat / Gors den Aanwas
	watervoor-ziening)				recreatief uitloopgebied
Aard van ingreep	Vergraven uiterwaard, aanleg plas, verwijde-ring oever-verdedi-ging, aanleg kribben	Vergraven uiterwaard, doorlaatbaar maken dam.	Aanleg terug-stroom-geul, aanleg plassen,	Vergraven uiterwaard, nevengeul op plaats oude rivierloop, aanleg hoogwater-verbinding	Aanleg nevengeul
Problemen rond verontreinigd slib	Nee	Ja	Ja	Ja, tevens problemen met kwel verwacht	Niet bekend
Eerder onderzoek beschikbaar	Onbekend	Haskoning (o.a. grond-stromenplan)	Nee	Onbekend	Weinig
Huidige beheerder(s)	Staatsbos-beheer	Geldersch Landschap, particulieren	Stichting Passewaay, Staatsbos-beheer en Steenfabr. Korevaar	Staatsbos-beheer en Brabants Landschap	Brabants Landschap
Na afronding project een fase 2?	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
In ander onderzoek als case geselecteerd	Nee	Nee, wel veel informatie (RIZA-rapport)	Nee	Nee	Nee

3.3.2 Engelse Werk

Het Engelse Werk (Engelsche Werk) is ontstaan uit een van oorsprong zestiende-eeuws verdedigingswerk aan de IJssel bij Zwolle. In het begin van de negentiende eeuw is dit gebied in een openbaar stadspark voor Zwolle veranderd. Gedeeltelijk ligt het Engelse werk binnendijks tegen de stad aan. Het buitendijkse deel ligt in de uiterwaarden (Fig. 3.1). Uitvoering van het project vond plaats in het kader van NURG in het buitendijkse gebied van ca. 30 ha. Het Engelse Werk is een project met primaire natuurontwikkelingsdoelen. Het inrichtingsplan was in 1990 gereed en goedgekeurd. In 1992 zijn werkzaamheden voor het project gestart en deze hebben tot 1995 geduurd. Eind 1995 is over een lengte van 700 meter de stenen oeververdediging verwijderd. Door het belang van de Deltawet Grote Rivieren moest er met betrekking tot de afvoer van water een neutraal resultaat bereikt worden. Trekker van het project was de Provincie Overijssel.



Figuur 3.1 Overzicht van het buitendijkse projectgebied Engelse Werk aan de IJssel bij Zwolle. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

In iets minder dan drie maanden is met groot materieel 62.000 m^3 klei en zand uit de uiterwaard gegraven. De niet vervuilde klei is verkocht voor dijkversterking bij Deventer. Een deel van de uiterwaard is niet vergraven omdat er vervuild slib (klasse 4) lag, veroorzaakt door het zandstralen van de nabijgelegen spoorbrug. Hierdoor zijn ijzer- en verfresten in de uiterwaard terecht gekomen. Er is een ca. 7 ha grote ondiepe waterplas ontstaan door het afgraven van klei. Tussen de plas en de oever is riet ingeplant. Een oud gemaaltje is in het kader van het project verwijderd. Het overstromingswater dat inzijgt in de bodem komt ten goede aan de drinkwaterwinning. Vitens heeft in het direct aansluitende binnendijkse gebied pompputten.

Er zijn recreatievoorzieningen gemaakt om van de natuur te kunnen genieten. Aan de noordkant is een fietspad gemaakt en aan de zuidkant is een vogelkijkhut gebouwd. Aan de IJsseldijk ligt een horecagelegenheid die een recreatieve en toeristische trekpleister vormt voor Zwolle en omgeving.

Kwaliteit van de voorbereidingsfase

De grondaankoop is voor een belangrijk deel voorspoedig verlopen door de opstelling van de Gemeente Zwolle. Zwolle verkocht haar eigendom van ongeveer 30 ha voor een symbolische prijs aan DLG. De gemeente had belang bij snelle realisatie van het project, omdat hiermee een interessant recreatief uitloopgebied voor haar inwoners zou ontstaan. Voor de gemeente zelf was het interne proces om de boekwaarde van de grond te bepalen niet eenvoudig, wegens een tegengesteld belang bij het gemeentelijke grondbedrijf. Het pachtrecht op het eigendom van de

gemeente is volledig afgekocht middels bijdragen van Waterleiding Maatschappij Overijssel, LNV en de provincie.

De gemeente was vroegtijdig op de hoogte van de wens van de pachter om te stoppen. Feitelijk vormde dit de aanleiding voor het natuurontwikkelingsproject Engelse Werk I. De gemeente vond in de stadsrand gewenste zoekruimte voor natuurontwikkeling. DLG heeft de grond na inrichting overgedragen aan terreinbeheerder Staatsbosbeheer, die de oorspronkelijke pachter inschakelt voor beheer met grazers. In het totale plangebied waren slechts vier grondeigenaren, waarbij een overheid (Gemeente Zwolle) veruit het grootste oppervlakte bezat. Twee agrariërs die een paar hectare bezaten nabij de spoorbrug, hebben zich laten uitkopen. Het project heeft daardoor een relatief korte realisatietijd gekend. Er is bij de locatiebepaling in de planvoorbereiding rekening gehouden met het aantal grondeigenaren dat moest instemmen. Dit aantal is beperkt gebleven. Een bijkomend voordeel was het grotendeels ontbreken van omwonenden.

Het verkrijgen van de benodigde vergunningen heeft in dit project niet geleid tot vertraging. Het ministerie van VROM werd betrokken wegens een te hoge waarde van het bestrijdingsmiddel HCH, waardoor specifieke toestemming (vergunning) nodig was om te graven. Deze is uiteindelijk afgegeven zonder veel vertraging.

De projectgroep kent leden van DLG, Rijkswaterstaat, Provincie Overijssel, Gemeente Zwolle, Waterschap Groot Salland en Staatsbosbeheer. LNV is als ministerie nauw betrokken geweest bij de start-up van Engelse Werk, omdat het één van de eerste projecten was die in het kader van NURG in 1992 zijn opgestart. Met de komst van gebiedsvisies voor NURG-gebieden in 1994 is de regie en coördinatie van het project door LNV gedelegeerd naar de Provincie Overijssel. LNV bleef wel via de ingestelde stuurgroep op de hoogte van de voortgang in de planvorming. Na introductie van de Deltawet Grote Rivieren is Waterschap Groot Salland een belangrijke motor van het project geweest. Er was klei nodig voor dijkversterking en het project voorzag, door verlaging van de uiterwaard, deels in deze behoefte.

Gedurende het proces veranderende de betrokkenheid van LNV. Mede gezien de organisatiedoelen van LNV is besloten vooral op strategisch en niet meer op uitvoerend niveau te sturen. Actieve deelname in de stuurgroep werd moeilijk, omdat er vanuit personeelsoptiek te weinig prioriteiten werden gelegd bij deelname. De beleidsmedewerkers die affiniteit hadden met dit soort projecten, 'liepen over'. Daarmee verloor LNV op het uitvoeringsniveau de grip op het Engelse Werk.

De publieksvoorlichting was summier maar voldoende. Er zijn geen tijdrovende gebiedsprocessen gestart, zoals tegenwoordig bij nieuwe rivierherstelprojecten gebruikelijk is. De urgentie en de noodzaak van snelle dijkversterking werd breed gedragen. Daardoor ontstonden er weinig draagvlakproblemen bij de totstandkoming van dit project. De behoefte aan natuurontwikkeling werd lokaal overigens ook breed gedragen. Daarbij speelde een rol dat het gebied na inrichting toegankelijk zou blijven voor recreanten en er voorzieningen zouden worden gerealiseerd.

Er was bereidheid bij vijf partijen (LNV, Gemeente Zwolle, Provincie Overijssel, Rijkswaterstaat, Waterleiding Maatschappij Overijssel) om de uitvoeringskosten te delen. Deze verdeling van de lasten over vele schouders maakt het project tot een succes. Het belang van realisatie van het project werd door actoren onderkend en bekrachtigd door financiële bijdragen.

Kwaliteit van de realisatiefase
Na de graafwerkzaamheden ontstonden er problemen om de klei snel af te zetten. Daardoor bleef de klei een (te) lange periode in depot staan, wat onder meer klachten opleverde van een bejaardentehuis wegens verminderd uitzicht. Een genoemde succesfactor betrof de goede dagelijkse begeleiding van de aannemer door een deskundige op het gebied van natuurontwikkeling.

Kwaliteit van de beheersfase
De natuurdoelstellingen worden volgens respondenten bereikt voor het Engelse Werk. Het hoofddoel was vernatting en dat is zeer geslaagd, waarmee dit project botanisch en ornithologisch een zeer succesvol project is. Botanisch gezien nam de variatie al in de eerste vijf jaar na inrichting toe. Het aantal soorten steeg, evenals het aantal vegetatietypen. Diverse bijzondere soorten die karakteristiek zijn voor in de loop van de zomer droogvallende kleigrond verschenen, zoals slijkgroen en liggende ganzerik. In het gebied kwamen drie associaties tot ontwikkeling die voorheen niet voorkwamen. Belangrijke veranderingen hebben te maken met het ontstaan van nieuwe habitats, extensivering van de begrazing in combinatie met het optreden van inundaties. In het gebied broeden jaarlijks verschillende vogelsoorten, waaronder tureluur, zwarte stern en rietgors. Deze ontwikkeling is opmerkelijk, omdat het gebied aan bijna alle kanten wordt omringd door drukke infrastructuur.

Sinds enkele jaren staat de afgesproken landschappelijke openheid van de IJsseloever onder druk, omdat Staatsbosbeheer te weinig vee zou laten grazen. Zo ontstaat in het Engelse Werk ook aan de zuidwestoever van de plas wilgenopstand, die niet gewenst is met het oog op landschappelijke openheid, de bestaande vogelwaarden en de doorstroomcapaciteit bij hoogwater. Staatsbosbeheer geeft aan dat de vegetatie inderdaad toeneemt. De lage begrazingsdruk is niet zozeer de oorzaak; de onmogelijkheid van jaarrondbegrazing, wegens het ontbreken van een hoogwatervluchtplaats, is veel bepalender. Daarnaast is het maatschappelijk een moeilijke keuze om grazers in een voor recreanten toegankelijk gebied te laten 'lijden en verhongeren' zodat deze houtachtige gewassen gaan eten.

Door verwijdering van de stenen oeververdediging (1995) zijn erosie- en sedimentatieprocessen in het deel van de uiterwaard tussen zomerbed en zomerkade toegelaten. In deze zone is een karakteristieke vegetatie tot ontwikkeling gekomen. Het geërodeerde zand wordt grotendeels afgevoerd naar het IJsselmeer, waardoor de scheepvaart geen hinder ondervindt (Bolwidt & Kok, 2003).

Het inrichtingsplan hield rekening met de gewenste doorstroomcapaciteit van de IJssel. Er was ruimte voor ontwikkeling van wilgenbos in de luwte van het landhoofd van de spoorbrug. Door aanleg van de Hanzelijn gaat de spoorbrug bij Zwolle

omhoog, waardoor de aanbruggen ook zullen verdwijnen. Hierdoor zal het totstandgekomen wilgenbos wel de doorstroming bij hoogwater gaan beïnvloeden. Het is nog onduidelijk hoe hiermee zal worden omgegaan.

De juiste inrichtingsmaatregelen zijn genomen om op basis van de huidige ecologische kennis tot realisatie van natuurdoelen te komen. Alleen is tussen de plas en de oever riet ingeplant dat weer verdwenen is. Het inplanten van riet is een relatief dure inrichtingsmaatregel en daarom is het goed om in nieuwe rivierherstelprojecten langs de IJssel de ervaringen van terreinbeheerders bij het Engelse Werk te betrekken in beslissingen over dit soort maatregelen. Terreinbeheerders worden op dit moment overigens wel steeds beter betrokken in het opstellen van nieuwe inrichtingsplannen voor rivierherstelprojecten (onder meer in het Project Stroomlijn).

Wat ronduit een verrassing is, is dat de 7 ha grote plas in de winter zeer geschikt en in trek is om op te schaatsen. De ondiepe plas bevat altijd water en bevriest snel. Het vormt volgens kenners de beste schaatslocatie rond Zwolle (waarvan de recreatiesector kan profiteren). Hoewel in deze uiterwaard (ijs en weder dienende) altijd al geschaatst werd, is tijdens de planvormingsfase niet voorzien dat deze plas in de winter zo'n grote aantrekkingskracht zou hebben. Inbreuk op de aanwezige natuurwaarden is in de winter gering.

Fase II Engelse Werk in koploperproject 'Scheller- en Oldenelerwaarden'

De tweede fase van het Engelse Werk voorziet in 20 ha natuurontwikkeling, waarvan nog 10 ha landbouwgrond op vrijwillige basis moet worden aangekocht. De grondverwerving hiervoor verloopt moeizaam en hierdoor is er jaren achtereen niets gebeurd. Het plangebied ligt, ten opzichte van Engelse Werk I, aan de andere kant van de spoorbrug. Inmiddels ligt de tweede fase binnen de grens van het koploperproject 'Scheller- en Oldenelerwaarden' als onderdeel van de PKB Ruimte voor de Rivier. In dit koploperproject, getrokken door de Gemeente Zwolle, is een waterstandsverlaging van 8 cm voorzien. Vitens wil haar bestaande waterput in het Engelse Werk/Spoolderbos verleggen naar dit projectgebied. Er zal een nevengeul worden gegraven met een zandige bodem, waardoor inzijgen kan plaatsvinden om het grondwaterpeil positief te beïnvloeden. De geul zal niet worden doorgetrokken naar het plangebied van Engelse Werk I. Er zal in dit project een vrij omvangrijk weidevogelgebied verdwijnen, en dat verlies moet worden gecompenseerd. Hiervoor is aandacht in het inrichtingsplan. In het gebied ligt een diepe zandwinplas: een beoogde stortplaats van specie die vrijkomt bij het graven van de nevengeul. In de organisatie van de planvorming is een stuurgroep en een begeleidingsgroep geformeerd. De provincie, trekker van het NURG-project Engelse Werk, is daarbij vertegenwoordigd in de begeleidingsgroep van het koploperproject 'Scheller- en Oldenelerwaarden'. LNV beraadt zich op een nieuwe positie en rol in komende projecten zoals het koploperproject Scheller- en Oldenelerwaarden. Staatsbosbeheer is beoogd eindbeheerder van het gebied.

3.3.3 Lexkesveer

Het Lexkesveer is de veerverbinding tussen Wageningen en Randwijk over de Nederrijn (Fig. 3.2). Het project Lexkesveer is een NURG-project wat als lopend project in het kader van Ruimte voor de Rivier opgenomen is vanwege de projectdoelstelling om extra waterstandverlaging te realiseren. Het project Lexkesveer behelst uiter-

waardvergraving aan beide kanten van de Nederrijn[12] (Figuren 3.3 en 3.4), specieberging in hoogwatervluchtplaatsen, rivierverruiming, natuurvriendelijke oevers en natuurontwikkeling. Daarnaast zal de zuidelijke veerdam doorlaatbaar worden gemaakt door deze dam gedeeltelijk af te graven en te vervangen door een 250 m lange brug. Het project kent daarmee een dubbeldoelstelling: het realiseren van een waterstandsverlaging van ten minste 11 cm en het ontwikkelen van ca. 62 ha natuur in het winterbed. Het project bevindt zich momenteel in de planvormingsfase (vergunningsaanvraag).

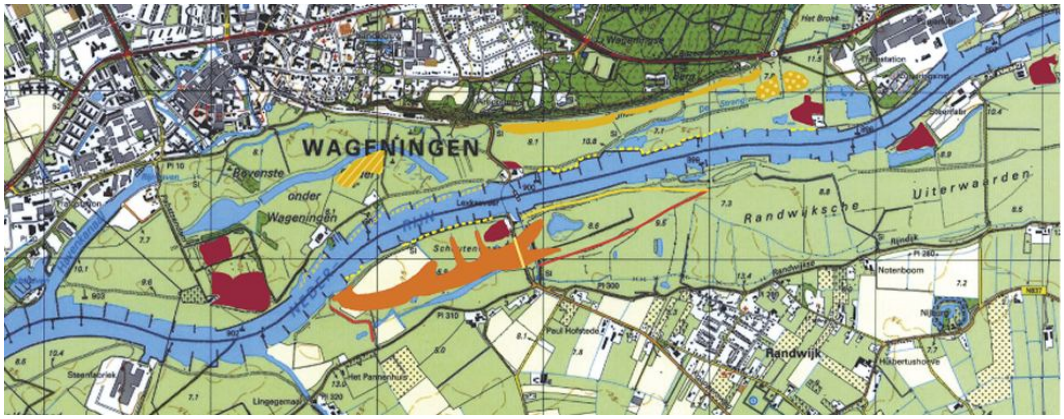
De zuidoever is erg belangrijk voor de waterafvoer. Daar is reeds een nevengeul gegraven, waarover een brug zal worden gerealiseerd. De Schoutenwaard en de Randwijksche Uiterwaarden, worden door de geul met elkaar verbonden.



Figuur 3.2 Het Lexkesveer over de Nederrijn, met op de achtergrond de stuwwal bij Wageningen.

De noordoever is voor het bereiken van de veiligheidsdoelstelling minder belangrijk. Daar is een natuurovergang van beekdal naar uiterwaard met verhoogde bosopstanden gepland. Bij de bestaande hoogwatergeul in de Bovenste Polder komt tevens een moeras, met daarin twee amfibieënpoelen. De biodiversiteit zal naar verwachting toenemen, door verbetering van de verbinding tussen rivier, uiterwaarden en stuwwal. Er kan elzenbroekbos ontstaan. Vissen uit de rivier, zoals rivierprik en winde, kunnen de aanwezige beek in zwemmen.

[12] Het betreft de uiterwaarden Schoutenwaard (zuidzijde) en de Bovenste Polder bij Wageningen (noordzijde)



Figuur 3.3 De ligging van project Lexkesveer met in geel, oranje en rood aangegeven de plaatsen waar ingrepen gepland zijn.



Figuur 3.4 Overzicht van het projectgebied Lexkesveer aan de Nederrijn bij Wageningen. Zicht naar het westen. De veerdam in het midden van de foto is gemarkeerd door bomenrijen. Op de achtergrond (rechts) is de bestaande hoogwatergeul in de Bovenste Polder zichtbaar. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

Het project ligt is lijn met, en loopt vooruit op de, inmiddels vigerende, PKB Ruimte voor de Rivier. Voor Lexkesveer en enkele andere knelpunten zijn, in het kader van Rijn-Interreg-activiteiten (RIA), planstudieprojecten opgestart. In de voorbereidingsfase is hoofdzakelijk gewerkt aan een milieueffectrapport (MER). In dit MER zijn diverse alternatieven ontwikkeld, onderzocht en onderling vergeleken. Op basis hiervan is een voorkeursalternatief gekozen dat in de tweede fase wordt uitgewerkt tot een definitief plan. De tweede fase richt zich verder ook op het aanvragen van de benodigde vergunningen.

Het project maakt deel van een grotere groep projecten, waaronder Nederlandse en Duitse projecten gericht op rivierverruiming. Dit overkoepelende project heet Sustainable Development of Floodplains (SDF). Voor dit project is een subsidieverzoek ingediend bij de EU in het kader van het Interreg 3b-programma. Om deze subsidie ook daadwerkelijk te ontvangen moet aan het project in 2008 klaar zijn.

De plannen voor het project Lexkesveer zijn door Rijkswaterstaat samen met de provincie, gemeenten, Waterschap Eem en Vallei, Polderdistrict Betuwe en DLG ontwikkeld. Een adviesgroep, waarin verschillende belangenorganisaties en omwonenden zijn vertegenwoordigd, heeft over de invulling geadviseerd.

Kwaliteit van de voorbereidingsfase

De aankoop van grond verloopt voor de noordoever stroef. Vooraf was al duidelijk dat één grondeigenaar moeilijk voor het plan te winnen zou zijn. De emotionele waarde is voor de betreffende grondeigenaar hoog omdat het gebied al generaties in familiebezit is. Daarnaast spelen oude frustraties in de omgang met overheden hoogstwaarschijnlijk een rol. Ondanks mogelijkheden voor grondruil en de mogelijkheid de betreffende grondbezitter in het toekomstige beheer van het gebied te betrekken, is er tot nu toe geen oplossing in beeld. Onteigening is alleen voor het veiligheidsdoel in de PKB mogelijk. Aangezien de maatregelen op de noordoever slechts voor minder dan 1 cm zullen bijdragen aan de waterstandverlagende doelstelling, is onteigening niet mogelijk. Het inrichtingsgebied is beperkt tot het gebied dat thans eigendom is van Staatsbosbeheer. Huidige projectactiviteiten betreffen kwaliteitsverbetering van reeds bestaande natuur in beheer van Staatsbosbeheer. Ook op de zuidoever zijn nog niet alle gronden aangekocht, maar het proces vordert hier gestaag.

De vergunningenprocedure is in 2006 gestart met aanvragen bij diverse vergunningverlenende instanties. Een betrokkene geeft aan dat het aspect van veel vergunningverleners vertragend werkt en het zicht op de voortgang belemmert. De Gemeente Wageningen is traag in de vergunningverlening (aanlegvergunning). Er worden andere prioriteiten gesteld en er is te weinig capaciteit voorhanden.

Aanvankelijk stuitte het project Lexkesveer op verzet bij omwonenden en maatschappelijke organisaties. Het beslaat dan ook een groot gebied en de impact van de plannen is groot. Het projectteam heeft meermalen bij moeten sturen, bijvoorbeeld met betrekking tot de cultuurhistorische waarde en de bereikbaarheid van de veerdam. Het voorstel deze te verlagen, leverde commotie op bij de bewoners. Ook vreesden sommigen dat de overwinteringsmogelijkheden van, onder meer, de kleine zwaan in de Schoutenwaard achteruit zouden gaan. De plannen zijn aangepast om dit, middels omzetting van maïsland in weiland en aangepast beheer, zoveel mogelijk te voorkomen. Een betrokkene in het project geeft aan: *"Naarmate duidelijker werd wat we precies willen, en doordat we lieten zien dat we rekening houden met wat er leeft, zijn bewoners en verschillende maatschappelijke groeperingen meer en meer gaan voelen voor onze plannen."* Openstelling en mogelijkheden voor recreatie in het gebied na de ingreep worden als belangrijk ervaren.

Met het Geldersch Landschap was het moeilijk onderhandelen over gewenst beheer. Geldersch Landschap was voorstander van patroonbeheer, terwijl de natuurdoelen aan de zuidoever veel meer vragen om procesmatig beheer. Als gevolg van de kwaliteiten van het gebied voor kleine zwaan en gans is het accent van het beheer verlegd naar meer patroonmatig beheer met een zo hoog mogelijke mate van natuurlijkheid en zo groot mogelijke beheerseenheden, zonder rasters.

Opmerkingen van directe betrokkenen geven aan dat meer inzet van de projectleider zou kunnen leiden tot versnelling van de processen in de voorbereidingsfase. De gedachte hierbij is dat hoe langer een project duurt, hoe groter het risico is dat er wets- en/of beleidswijzigingen opdoemen en er nieuwe ontwikkelingen in het project ontstaan. Enerzijds is er wettelijk en beleidsmatig flinke dynamiek rondom rivierverruiming en natuurdoelen. Anderzijds kunnen zich ook veranderingen voordoen op projectniveau, zoals nieuwe projectgroepleden die ingewerkt moeten worden. Een project moet hoge prioriteit hebben bij alle betrokkenen, wat bij groot verloop van deelnemers moeilijker in stand te houden is. Betrokkenen geven aan dat, in het licht van deze dynamiek, de planvoorbereiding voor Lexkesveer toch goed is verlopen.

Kwaliteit van de realisatiefase
De uitvoering van het project Lexkesveer zal niet voor de zomer van 2007 van start gaan. Medio 2008 zal het project naar verwachting zijn opgeleverd. Dit zou betekenen dat de uitvoering gereed is binnen de door Interreg gestelde termijn. Allereerst worden nu de vergunningaanvragen gereed gemaakt, het overleg met het bevoegde gezag opgestart en wordt het communicatietraject voorbereid. Daarnaast wordt de grondverwerving doorgezet en wordt het marktinkoopplan voor de aanbesteding voorbereid.

Kwaliteit van de beheersfase
Aan de noordzijde van het projectgebied heeft Staatsbosbeheer reeds gebieden in beheer. Aan de zuidzijde beheert het Geldersch Landschap. Als het gebied ingericht is in 2008, zal aan die verdeling van beheersgebieden niets veranderen. Bij het toe te passen type beheer zal onder meer rekening worden gehouden met de voedselbeschikbaarheid voor overwinterende zwanen en ganzen. Beoogd is een halfnatuurlijk landschap. Grazers zullen het gebied voor een deel open houden.

3.3.4 Wetland Passewaay

Wetland Passewaay, gelegen net buiten Tiel, ontleent zijn naam aan de dijkdoorbraak van 1726. Rond Pasen (Passe) ontstond door dijkdoorbraak een waai (een kolkgat), ook wel wiel genoemd, ter plaatse van het doorbraakpunt van de toenmalige dijk. Het natuurontwikkelingsproject Wetland Passewaay is eind 1996 afgerond. Het gebied maakt deel uit van het strategische groenproject Fort Sint Andries en beslaat 40 ha, waarvan 15 ha water en 25 ha begraasbaar gebied (Fig. 3.5). De plannen voor dit project kwamen door het hoogwater van 1995 in een stroomversnelling.

Dijkverbetering bleek toen noodzakelijk. Onder de noodwet Deltawet Grote Rivieren werd in het voorjaar van 1996 de koppeling gemaakt van dijkverbetering met natuurontwikkeling. Het project is datzelfde jaar gerealiseerd. Er was geen veiligheidsdoelstelling voor dit project in termen van verlaging van de maatgevende waterafvoer. Wel zorgt het project voor extra bergingscapaciteit bij hoge waterstanden in de Waal.

Om het project te realiseren, is 300.000 m^3 zand en klei uit de uiterwaard gebruikt om de dijk ter plaatse en in de regio te versterken. Hierdoor ontstonden een terugstroomgeul (die door natuurlijke systeeminvloed verwordt tot een meestromende nevengeul), amfibiepoelen en dynamische moerassen in de verlaagde uiterwaard. Bij de uitvoeringsmaatregelen is veel vervuild slib aangetroffen (klasse 4), wat op locatie is opgeslagen tussen twee kleilagen.

Kwaliteit van de voorbereidingsfase

Aanvankelijk bestond de uiterwaard voor het grootste deel uit landbouwgrond. Om dijkversterking en natuurontwikkeling mogelijk te maken, was het noodzakelijk de boeren uit te kopen. Dat was niet in alle gevallen mogelijk omdat boeren langlopende pachtovereenkomsten hadden afgesloten. Een deel van de grond is in bezit gebleven van oorspronkelijke eigenaars, zoals de steenfabriek Korevaar. Er is klei van deze eigenaars aangekocht waardoor op de verlaagde uiterwaard het natuurgebied kon ontstaan. Onder de Deltawet Grote Rivieren kon overigens wel onteigend worden maar of dit voor dit project is gebeurd is niet duidelijk.



Figuur 3.5 Overzicht van Wetland Passewaay aan de Waal bij Tiel. Zicht naar het westen. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

Het project is uitgevoerd in het kader van de Deltawet Grote Rivieren, onder een versneld vergunningenregime. Vergunningverlening was daarom in dit geval geen knelpunt.

Het waterschap heeft in dit project effectief kunnen handelen doordat het een eigen dienst had die kleiwinningsplannen maakt, de grondkwaliteit meet en daadwerkelijk klei aankoopt. Waterschap Rivierenland heeft daardoor in 1995 en 1996 een goede regionale marktpositie voor klei kunnen innemen. De kleiprijzen stegen in korte tijd fors (van 5 naar 30 gulden/m^3) door de sterk toegenomen vraag naar klei tijdens de dijkversterkingsoperaties (ter vergelijking: in 2006 ligt de kleiprijs op 6 à 7 euro/m^3; www.cobouw.nl). Doordat het waterschap zelf in de Passewaay klei in bezit had, was het eenvoudiger en goedkoper om aannemers te laten offreren op het grondverzet. Na de kleiwinning is de grond overgedragen.

Bij het ontwerp van maatregelen is naast doorstroomcapaciteit bij hoogwater ook sterk rekening gehouden met kleikwaliteit en -kwantiteit. Daarom is de hoogwatergeul gegraven op de plek met de beste en grootste hoeveelheid kleigrond in het gebied. Dit is niet noodzakelijkerwijs de optimale locatie met betrekking tot doorstroming bij hoogwater.

Kwaliteit van de realisatiefase

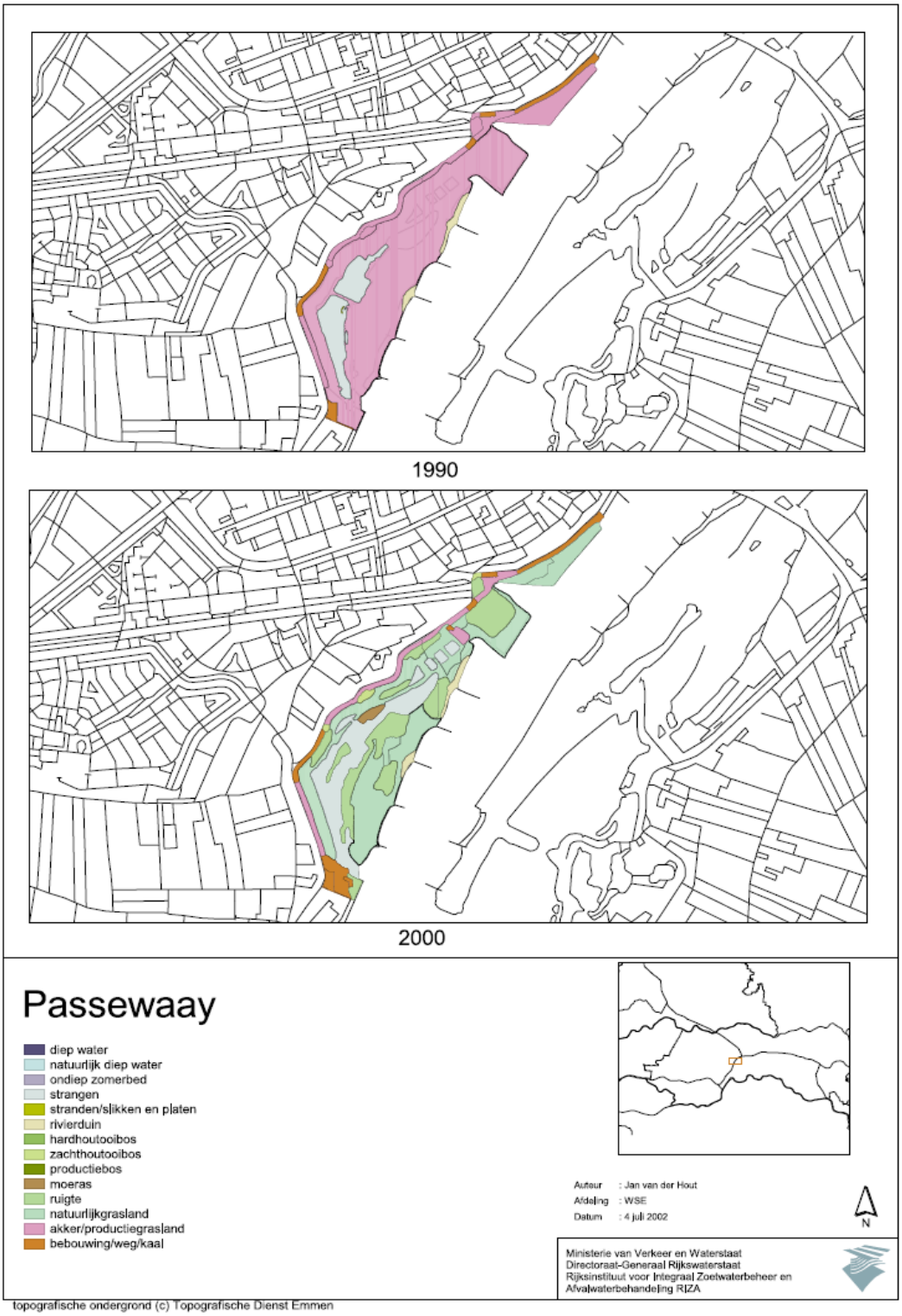
Met het natuurontwikkelingsproject zijn uiteenlopende ecotopen gerealiseerd: *rivierduinen*, *stroomdalgraslanden*, *ruigten*, *struwelen*, *ooibossen*, *moeraspoelen* en *strangen* (Fig. 3.6). Het gebied is de leefomgeving van veel vogels, insecten, zoogdieren, vissen en een kudde konikpaarden en Salers-runderen. Het gebied wordt niet langer gebruikt voor de landbouw en is omgedoopt tot natuurontwikkelingsgebied. Dat biedt grote recreatiemogelijkheden voor mensen die rust, ruimte en natuurbeleving zoeken.

Voor de totale dijkversterking in de regio kon ongeveer een kwart van de benodigde hoeveelheid klei voor de te versterken dijkvakken uit de Passewaay worden gehaald. Daarmee is dit project ook belangrijk geweest voor de snelheid waarmee de dijkversterkingsoperatie kon plaatsvinden.

De uiteindelijke kosten van de kleiwinning in het project zijn hoger uitgevallen dan was begroot. De kleiwinning was duur doordat er veel puin in de lichte rivierklei zat, wat vooraf moeilijk te meten was. Daardoor liet de kleikwaliteit te wensen over en was er minder dan de verwachte hoeveelheid bruikbare klei voorhanden voor de dijkversterkingsoperatie ter plaatse. Verder stuitte men bij de graafwerkzaamheden in het gebied ook op een niet voorziene leiding, die moest worden verlegd.

Kwaliteit van de beheersfase

De Stichting Wetland Passewaay beheert het gebied voor de grondeigenaren Staatsbosbeheer en Steenfabriek Korevaar (ieder in bezit van ca. 20 ha). Dit gebeurt onder meer door begrazing door konikpaarden en Rode Geus-runderen. De stichting beheert ook de natuurvriendelijke oevers die in eigendom zijn van Rijkswaterstaat. Daarnaast is ze actief in het verzorgen van vaar- en struintochten en educatieve veldlessen, en ontvangt jaarlijks meer dan 40 schoolgroepen in het wetland.



Figuur 3.6 De ecotopen die tot ontwikkeling zijn gekomen na de realisatie van het project Wetland Passewaay (Uit: Van der Molen e.a., 2002).

De begrazing is momenteel extensief, met 3 à 4 dieren per ha. Extensievere begrazing is niet wenselijk omdat dan veel ooibos en struweel kan ontstaan, hetgeen de doorstroming bij hoogwater belemmert. Er is reeds ooibos en watervegetatie in de uiterwaard. Afzonderlijk bezien is er op dit moment een te hoge vegetatieruwheid in Wetland Passewaay. Beschouwd in combinatie met andere rivierherstelgebieden meer stroomafwaarts, is de verruiging in Wetland Passewaay geen probleem. Door de mate van ruwheid voor de stroomafwaarts gelegen projecten bij te stellen, hoeft de ruwheid in de Wetland Passewaay niet te worden verlaagd.

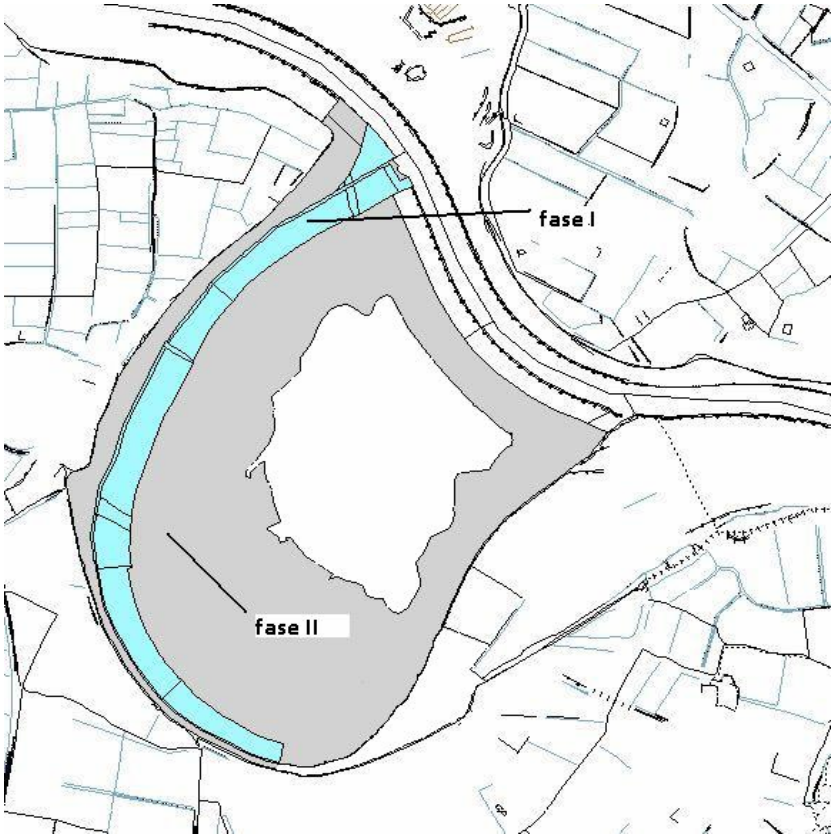
3.3.5 Keent

Het buurtschap Keent, een bewoond gebied omringd door uiterwaarden en een dijkring, is gelegen aan de Maas tussen Ravenstein en Grave. In 1938 werd bij Keent een grote meander van de Maas afgesneden en later opgevuld met materiaal dat vrijkwam bij het uitdiepen van de nieuwe geul van de rivier. Het buurtschap Keent werd hierbij ingesloten tussen de nieuwe bedding en de afgesneden bedding die buitendijks gebied bleef, maar wel werd ingericht voor de landbouw.

In de Keentsche Uiterwaard, die de buitendijkse afgesneden bedding omvat (Fig. 3.7), gaat in de komende jaren een aantal ingrijpende maatregelen plaatsvinden. In totaal wordt 331 ha grond heringericht tot natuur. Daarbij geldt voor 178 ha ook een beleid ter behoud en versterking van al bestaande natuur.



Figuur 3.7 De Keentsche Uiterwaard langs de Maas. Zicht naar het zuiden. Rechts op de foto het stroomafwaartse deel van de afgesneden buitendijkse meander. Links en midden op de foto het binnendijkse 'eiland' van Keent. (Foto: De Jong Luchtfotografie)



Figuur 3.8 Maatregelen in de Keentsche Uiterwaard worden in twee fasen uitgevoerd, die zich op verschillende delen van de uiterwaard richten (uit Van der Molen, 2002).

Door het Rijk en de Provincie Noord-Brabant is Keent in eerste instantie aangewezen als natuurontwikkelingsgebied in het kader van NURG. Vanaf 1997 is het optimaliseren van de waterveiligheid in de Maas meegenomen in de projectdoelstelling. Het project heeft nu een dubbeldoelstelling: een waterstandsverlaging van 2,5 cm bij de maatgevende afvoer, en natuurontwikkeling en -behoud. Keent zal door het natuurontwikkelingsproject een recreatiever karakter krijgen. De openstelling is in 2006 nog beperkt. De financiers van het project zijn de ministeries van V&W en LNV, het EU-programma Interreg en de Provincie Noord-Brabant.

Het project bestaat uit twee fasen waarvan de eerste fase op het punt staat te beginnen, terwijl de tweede fase in voorbereiding is. Fase I concentreert zich op de oude Maasarm rond Keent (Fig. 3.8). Over een lengte van vier kilometer wordt, aan de westkant van het buurtschap, de geul verbreed en uitgediept tot gemiddeld twee meter diepte. Daarbij komt ca. 1,5 miljoen m^3 klei, zand en grind vrij, waarvan een deel ernstig vervuild is. Het eiland wordt ontsloten middels een permanente verbinding met Overlangel. De verbinding van de oude arm met de Maas wordt afgesloten voor watersporters en boten.

Fase II start in 2007 met een vergunningentraject voor herinrichting van ca. 270 ha van het gebied (Fig. 3.8). Daarbij zal over ca. 40 ha 500.000 tot 800.000 m^3 klei en zand worden weggehaald. Door deze uiterwaardverlaging zullen moerassen ontstaan

met op hogere delen hardhoutooibossen (Fig. 3.9). Ook de recreatieve invulling van het inrichtingsplan valt onder fase II. Langs de Maas zullen op korte termijn ook natuurvriendelijke oevers gerealiseerd worden. Brabants Landschap heeft ca. 120 ha van het gebied in bezit en ingericht als grasland. Er wordt sinds mei 2005 natuurlijk beheerd met Schotse Hooglanders. Later worden ook Exmoor-pony's ingezet.



Figuur 3.9 De geplande nieuwe natuur in de Keentsche Uiterwaard (uit Van der Molen, 2002).

Kwaliteit van de voorbereidingsfase

De voorbereidingstijd voor fase I duurde acht jaar. De aankoop van grond verloopt volgens DLG op schema. Er zal in de komende jaren ten behoeve van fase II nog ca. 80 ha moeten worden aangekocht. Diverse agrariërs hebben zich reeds teruggetrokken uit het gebied. Het verwerven van de grond gebeurt op basis van vrijwilligheid. DLG heeft ruilgronden binnendijks in de regio. Het deel van het gebied waar de geul wordt verdiept is al door Dienst Domeinen overgedragen aan Staatsbosbeheer. Tot eind december 2001 is een projecttoeslag ingezet voor de verwerving van grond. Deze regeling heeft bijgedragen aan een versnelde grondaankoop. De provincie draagt 50% van de verwervingskosten van de grond indien die wordt overgedragen aan een terreinbeherende organisatie, zoals Brabants Landschap.

Het heeft ruim vijf jaar geduurd om alle voor het plan benodigde vergunningen te verkrijgen. Veeleisende vergunningen waren die in het kader van de Ontgrondingenwet, de Wet Bodembescherming, en de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de

Wet Verontreiniging Oppervlaktewater. Daarbij speelt een rol dat de vergunningverlenende instantie per vergunningaanvraag verschilt, en dat de verschillende instanties verschillende eisen aan het project stellen. Een suggestie van een betrokkene in dit verband was: *"Formeer een klein, daadkrachtig vergunningenbureau met een daadkrachtige leider voor het project."*

Het Waterschap Aa en Maas en de Gemeente Oss zijn als vergunningverleners in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken. Het waterschap heeft een vergunning voor de keur keringen en voor de keur oppervlaktewater verleend. Daartoe werd berekend wat de toename van de hoeveelheid kwel zou kunnen bedragen, en hoe deze gebufferd en binnendijks afgevoerd kan worden. De Gemeente Oss heeft een aanlegvergunning verleend.

Ook het nieuwe beleid Actief Beheer Maas (ABM) werd van kracht tijdens de vergunningenaanvraag. Na introductie van deze nieuwe beleidsregel, waarover tijdelijke onduidelijkheid over de toepassing bij Rijkswaterstaat en Provincie Noord-Brabant ontstond, bleek het eerste voorkeursalternatief voor de Keentsche Uiterwaard niet meer te voldoen. Belangrijk aspect daarbij was dat er geen klei van de vervuilde klasse 3 of 4 in de geul kan worden aangebracht. Dat zou immers een verslechtering van de milieusituatie betekenen. Niet aanbrengen van klei betekent dat ook de risico's op kwel toenemen door de zandige bodem en dat daarom de geul in het ontwerp verder van de dijk moest worden geplaatst. Aanpassing van het plan had gevolgen voor alle vergunningenprocedures. Een ontvangen suggestie in dit verband luidt: *"Als er sprake is van nieuw of gewijzigd beleid, stuur dan als ambtelijke projectgroep tijdig aan op bestuurlijke keuzes (instellen stuurgroep) om doorbraken te forceren die anders veel tijd kosten."* Een gelijkluidende opinie over wenselijkheid van een stuurgroep luidt: *"Formeer bij de aanvang van een groot project altijd een bestuurlijke stuurgroep, die de urgentie van een project aangeeft en periodiek bijeen komt om de voortgang te waarborgen middels bestuurlijke besluiten."*

De ontwikkeling van nieuwe natuur heeft effecten op bestaande natuur. Deze effecten moeten zorgvuldig in de planvorming worden betrokken. De Flora- en faunawet noopte tot bijstellingen in de te nemen maatregelen en dit leidde tot vertragingen. In het EHS-gebied rond Keent leven dassen. Speciale inrichtingsmaatregelen zijn noodzakelijk om de das in het gebied voldoende kansen te blijven bieden.

De met strikte regels omgeven vergunningverlening voor vervuild slib maakt dat het afvoeren ervan niet te betalen is. De normkosten voor dit type NURG-projecten zijn te laag om vervuild slib af te kunnen voeren naar een locatie buiten het gebied. Het vervuilde slib moet op de locatie gebruikt worden. Het signaal van ontoereikende normkosten zou LNV eerder kunnen oppakken wanneer het ook zelf direct betrokken zou zijn bij dit type projecten.

De projectgroep kent leden vanuit DLG (projecttrekker), Rijkswaterstaat Limburg, Brabants Landschap, Provincie Noord-Brabant, Gemeente Oss en Waterschap Aa en Maas (agendalid) en Staatsbosbeheer. De projectgroep komt ongeveer zes keer per jaar bijeen en de opstelling en samenwerking wordt door actoren als constructief

beoordeeld. Eén van de gesproken personen geeft aan dat sfeer en betrokkenheid in het projectteam belangrijke succesfactoren zijn, en dat daar meer de aandacht voor moet zijn: *"Breng in de projectteams plezier en gevoel van urgentie van het project. Leden moeten meer doen dan alleen de vergaderingen bijwonen."* Er is een periode geweest dat een aantal actoren slecht betrokken en nauwelijks aanwezig was, vooral bij processen rond de ontgrondingenvergunning. Dat kun je als projectgroep bijna niet voorkomen, omdat daar in sommige gevallen externe factoren, als een reorganisatie, achter schuil gaan. Gezien het lange besluitvormingstraject is het opmerkelijk dat er relatief weinig personen gewisseld zijn in de projectgroep. Door overgang naar de uitvoeringsfase heeft nu wel overdracht van werkzaamheden plaatsgevonden bij een aantal actoren.

DLG vertegenwoordigt LNV in het proces. Door LNV zijn in NURG-kader afspraken gemaakt over de financiering. De Provincie Noord-Brabant heeft als medeopdrachtgever van het project via het natuurgebiedsplan concreet invulling aan de EHS in het gebied gegeven[13]. Daarmee zijn de belangen van LNV (natuur-doelstelling realiseren) in goede handen. Het gemis van LNV wordt door actoren wel verschillend opgevat. Het eens per jaar aanwezig zijn als agendalid bij een projectbijeenkomst is een kleine moeite en zou vooral heel nuttig zijn voor LNV. Het is geen goed signaal en merkwaardig dat deze kleine inspanning niet wordt geleverd. Daarnaast wordt gesteld dat het zorgvuldig delegeren van doelen door LNV een goede zaak is, omdat er dan feitelijk minder actoren betrokken zijn bij de besluitvorming. Dit heeft een positief effect op de snelheid van besluitvorming. Ook is LNV door de 'uitvoerder' DLG als projectmanager voldoende vertegenwoordigd in de projectgroep Keent.

Er is getracht om Europese financiering in het kader van IRMA te verkrijgen. Uiteindelijk is deze ambitie losgelaten: het bleek te optimistisch om het project al vóór 1 januari 2002 te realiseren. Toch heeft dit een positief effect gehad op de voortgang van de planvorming. Het plan voor Keent werd hierdoor immers in een vroeg stadium goed uitgewerkt. Het financieel commitment van V&W, oorspronkelijk voor de co-financiering voor IRMA gegeven, bleef voor het project Keent beschikbaar. Het project is vanaf dat moment op de politieke agenda gebleven, met name omdat een belangrijk deel van de financiering intact bleef. Later is wel succesvol EU Interreg-subsidie verkregen.

Communicatie is een kritische factor gebleken voor succes en voortgang in dit project. Voor Keent stellen alle respondenten dat communicatie met omwonenden (breder dan de doelgroep bewoners van Keent, met wie altijd intensief overleg is geweest) in een eerder stadium van de planvormingsfase nuttig zou zijn geweest. Hieronder volgen enkele suggesties die betrokkenen geven over communicatie.

- Zorg voor vroegtijdige positieve communicatie, en betrek alle soorten partijen en omwonenden daarbij.

[13] Tussen provincie, LNV-Zuid, Rijkswaterstaat–DNB en het waterschap zijn afspraken over aankoop, verplaatsing domeinbedrijven, dijkbeheer, dassenbeheer en eindbeheer vastgelegd in de 'Overeenkomst Ecologische Hoofdstructuur Keent' van 9 november 1995.

- Geef mensen vroegtijdig mogelijkheden tot inbreng en leg uit wat je met inbreng doet.
- Informeer ook als je vanuit de projectgroep het gevoel hebt dat er geen nieuws is. Als je immers niet informeert, gaan mensen toch een eigen verhaal maken. Daarbij zou je ieder jaar een vast moment kunnen inlassen waarop een brede informatiebijeenkomst wordt gehouden.
- Organiseer vroegtijdig een overleg voor alle betrokken vergunningverleners en medewerkers van betrokken organisaties, zodat ieder van de vertrekpunten van het project op de hoogte is.
- Probeer het gemeenschappelijke belang voorop te stellen. Zorg dat je ook medestanders mobiliseert in plaats van vooral te focussen op tegenstanders en risico's. Dit kan in een zogenaamde 'project start-up' specifiek voor de projectgroep. Een dergelijke bijeenkomst kan ook voor de streek gehouden worden.

Ronduit ongelukkig verliep de communicatie over de ontgrondingenvergunning. De Provincie Noord-Brabant wilde na vertraging bij de vergunningverlening zo snel mogelijk beschikken. Dit leidde in de zomer van 2005 tot een tervisielegging van de vergunningaanvraag, terwijl de informatiebijeenkomst voor omwonenden gepland was voor september. Dit voedde onnodig de bestaande achterdocht bij omwonenden dat zij bewust niet werden geïnformeerd over de voortgang van planaanpassing door het nieuwe bodembeleid ABM. Dit had voorkomen kunnen worden als met vergunningverlenende instantie besproken was wanneer de tervisielegging zou plaatsvinden. Dan hadden bewoners op deze tervisielegging kunnen worden voorbereid en had de planning van de informatiebijeenkomst hierop afgestemd kunnen worden.

Mede als gevolg van het grillige proces rond de tervisielegging is er begin 2005 een beroepsprocedure gestart door omwonenden die door aanleg van de hoogwatergeul meer hinder van kwel verwachtten. In het beroep tegen het verstrekken van de ontgrondingenvergunning, is eind april 2006 door de Raad van State een uitspraak gedaan. Deze uitspraak vereist geen bijstelling van het inrichtingsplan. Wel heeft dit administratief beroep extra inzet van het projectteam gevergd en vertraging opgeleverd. Het eerder betrekken van een brede groep belanghebbenden, waaronder omwonenden, had wellicht bezwaarschriften kunnen voorkomen.

Voor het project is een communicatiebureau ingeschakeld. Het communicatiebureau is kostbaar en daardoor niet gedurende het gehele planvormingsproces ingeschakeld. Het is moeilijk om van tevoren de kosten en baten van een communicatiebureau te bepalen. Daarover zegt een betrokkene: *"Ik verwacht dat voor dit project die financiële balans positief zou uitslaan als het communicatiebureau wel gedurende het totale traject betrokken was geweest."* Ook wordt de suggestie gedaan om niet alleen met de leden van de projectgroep zelf te communiceren, maar hier ook voor een brede informatievoorziening te kiezen: informeer ook de collega's van projectgroepleden direct vanuit de projectgroep. De organisatie van communicatie krijgt in volgende fasen van het project veel aandacht.

Kwaliteit van de realisatiefase
Over de kwaliteit van de uitvoering van maatregelen binnen het project kan nog niet veel worden gemeld omdat deze nog niet is gestart. Eind 2006 is de start van de uitvoering voorzien na de aanbesteding van het grondverzet. In oktober 2006 zal een informatiebijeenkomst worden georganiseerd waarin onder meer de gegunde aannemer haar planning uitlegt aan belanghebbenden en omwonenden. Er is voorzien dat in bepaalde delen van het jaar niet gewerkt kan worden. Dan broeden de vogels of paren de dassen in het gebied. Bovendien kan 's winters soms niet gewerkt worden door hoogwater. Naar verwachting is het gebied in 2010 geheel ingericht, waarna de natuur zich kan ontwikkelen.

Kwaliteit van de beheersfase
Voor wat betreft de kwaliteit van het beheer van het gebied kan alleen worden ingegaan op de voorgestane beheerspraktijk. Daarvoor geldt dat de mens zich weinig met het beheer van het gebied zal bemoeien. De grazers en soms een overstroming van de uiterwaarden zijn voldoende om het beheer goed te laten verlopen. Eén keer in de 20 á 30 jaar wordt er volgens 'cyclisch beheer' onderhoud gepleegd aan de bossen en struwelen en de hoogwatergeul (op diepte houden), zodat de ruimte voor waterberging op het juiste niveau blijft. De voorschriften uit de WBR-vergunning zullen opgevolgd worden. In 2007 zal een Beheersplan Keent opgesteld worden.

Er wordt aangegeven dat met belangstelling wordt uitgekeken naar resultaten van het Project Stroomlijn. Hierin worden afspraken gemaakt over ingrepen in de natuurlijke ontwikkeling van rivierherstelprojecten. Ook zullen door de stuurgroep Stroomlijn adviezen worden gegeven hoe bij planvorming van projecten met een dubbeldoelstelling al rekening gehouden kan worden met beheersaspecten.

Wie de hoofdbeheerder in het gebied zou worden, was lange tijd onduidelijk. Staatsbosbeheer en Brabants Landschap bezitten als terreinbeheerders beiden grond in het gebied. Brabants Landschap voert voor Rijkswaterstaat het beheer reeds uit van de natuurvriendelijke oevers. Afgesproken is dat Staatsbosbeheer haar grond in het gebied met andere gronden in Noord-Brabant via ruil zal overdragen aan het Brabants Landschap, de eindbeheerder van het gebied. Onduidelijkheid over wie de eindbeheerder zou worden, heeft geen effecten gehad op de voortgang van voorbereiding van het project.

3.3.6 Groesplaat/Gors den Aanwas

Het gebied Groesplaat/Gors den Aanwas is circa 180 ha groot, en ligt tussen Sleeuwijk en Woudrichem in de uiterwaard van de Boven-Merwede (Fig. 3.10). In 1999 zijn in het gebied restanten van een oude meestromende nevengeul verlengd en uitgediept. Het betreft een natuurontwikkelingsproject als rivierbedcompensatie van een aantal dijkverzwaringsprojecten. Daarnaast is ruimte gevonden (met Europese financiering) voor het herstellen en uitbreiden van een jachthaven in het gebied. Ook deze economische ontwikkeling in de uiterwaard is gecompenseerd. Beide compensaties samen maakte natuurontwikkeling op een grotere schaal in het gebied mogelijk,

waarbij een nevengeul als maatregel in beeld kwam. Voor het project is geen veiligheidsdoelstelling geformuleerd, maar de nevengeul draagt wel bij aan het verlagen van hoogwaterpieken.

De geul is 1500 m lang en gemiddeld 30 à 40 m breed. Het is een meestromende nevengeul waarin een getijdenverschil van ongeveer 30 cm bestaat. Wanneer de Haringvlietsluizen op een kier gaan, kan het getijdenverschil verdubbelen met extra kansen voor de natuur. De nevengeul is gegraven met een natuurdoelstelling voor ogen en niet vanwege de behoefte aan klei voor dijkversterking. Het vrijgekomen vervuilde slib bij realisatie van de nevengeul is onder meer naar de slufter in Rotterdam afgevoerd. Een deel van de klei is na het te wassen (verwijderen van wortels van voornamelijk de Lisdodde) gebruikt voor ophoging van een bedrijventerrein nabij Arnhem.



Figuur 3.10 Overzicht van Het Gors en De Aanwas met op de voorgrond Sleeuwijk. Zicht naar het oosten. Rechts op de foto is de aangelegde nevengeul te zien. Links aan de overzijde van de Boven-Merwede ligt Gorinchem. (Foto: De Jong Luchtfotografie)

Kwaliteit van de voorbereidingsfase

In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft een pannenfabriek (20 ha groot) zich zonder succes proberen te vestigen in de uiterwaard. Bezwaarschriften hielden deze ontwikkeling tegen. Daarna is het grondeigendom overgedragen aan een stichting, die de intentie had om een bungalowpark in de uiterwaard te realiseren. Om tegenwicht tegen deze ontwikkelingen te kunnen bieden met inhoudelijke argumenten, werd de natuurlijke rijkdom van het gebied gemonitord. De Groesplaat/Gors den aanwas, bleek een ecologisch veelzijdig gebied, waar ook bijzondere soorten voorkomen zoals gele kwikstaart en rietgors. Toen het initiatief voor de opzet van een bungalowpark

medio jaren tachtig uiteindelijk ook strandde door weerstanden, stond de weg naar voorzichtige (agrarische) natuurontwikkeling in het gebied open. Uiteindelijk bleek het geen probleem om de gronden te kopen van de stichting, die het idee een bungalowpark te realiseren liet varen.

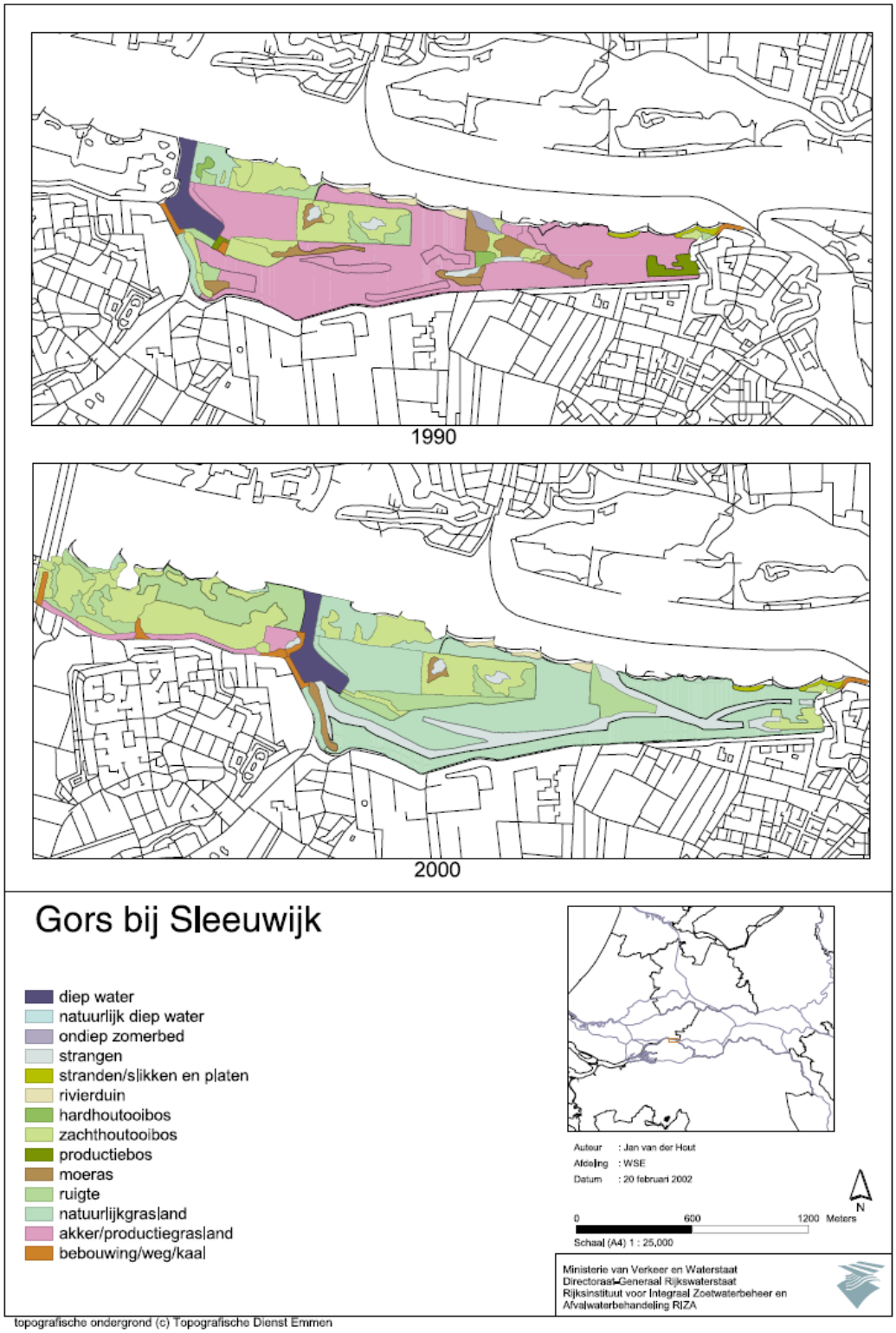
DLG is van oudsher bij grondverwerving niet heel actief geweest in het Land van Altena. De gronden zijn dan ook direct zonder tussenkomst van DLG aangekocht door eindbeheerder het Brabants Landschap. Een deel van het gebied is in eigendom van Domeinen. Het Brabants Landschap heeft dit gebied in langlopende erfpacht. Daarnaast bezat ook Waterschap Alm en Biesbosch (nu Waterschap Rivierenland) ca. 3 ha grond, die gekocht is door het Brabants Landschap. Een aaneengesloten gebied van ongeveer 180 ha is nu in beheer bij het Brabants Landschap.

De Gemeente Werkendam heeft een vergunning afgegeven voor het graven van de nevengeul. Vanuit deze gemeente was er vooral een recreatief belang bij het project: het realiseren van een wandelpad naar de jachthaven in Woudrichem. Deze is er ook gekomen. De Gemeente Werkendam is niet betrokken geweest in de projectgroep of klankbordgroep. De klankbordgroep rond het projectteam functioneerde goed. In de klankbordgroep zaten ook de behartigers van het natuurbelang.

Het heeft bijna twintig jaar geduurd voordat na de mislukte vestiging van de pannenfabriek (wegens aanwezige natuurwaarden) het gebied als belangrijkste functie natuur heeft gekregen. Betrokkenen zien dit achteraf als een moeizaam besluitvormingsproces, waarin persoonlijke belangen en irrationele/niet-inhoudelijke factoren ten onrechte een belangrijke rol speelden.

Kwaliteit van de realisatiefase
Fase I betrof aanleg van een nevengeul, teneinde het water bij een piekafvoer sneller te kunnen afvoeren. Deze werkzaamheden zijn uitgevoerd in 1999. In Fase II, in 2001, is de nevengeul verder uitgebreid met een zijtakje naar het oosten. In deze fase is de in het gebied aanwezige zomercamping ook verplaatst naar de rand van het gebied en met een boomhaag zo goed mogelijk landschappelijk ingepast. Fase I en Fase II zijn beide afgerond.

Kwaliteit van de beheersfase
Het gebied wordt beheerd door het Brabants Landschap. Het gebied wordt momenteel goed gemonitord. In het westelijk deel is een groot wilgenbos ontstaan. Feitelijk was dit bos er al voor het begin van de werkzaamheden in 1999. In het oostelijk deel is een open graslandschap (Fig. 3.11), waarin sinds 2000 begrazing door Galloway-runderen en IJslandse paarden plaatsvindt. In de graslanden broeden kievit en gele kwikstaart, in de ruigtes kneu, putter en rietgors. Met het huidige beheer is het niet goed mogelijk het gebied open te houden: wilgenopstand ontwikkelt zich sterk. Centraal in het gebied ligt de getijdegeul met slikkige oever. De geul groeit uit tot een belangrijke paaiplaats voor vissen en foerageerplaats voor grote viseters als aalscholver en visarend. De geul is na ruim acht jaar voor een groot deel dichtgeslibd en dat is door de beheerder gemeld en bekend bij Rijkswaterstaat, die het project waarschijnlijk opneemt als voorbeeldproject in zijn monitoringsprogramma.



Figuur 3.11 De ecotopen die tot ontwikkeling zijn gekomen na de realisatie van het project Groesplaat/Gorsden aanwas (Uit: Van der Molen e.a., 2002).

In Project Stroomlijn wordt momenteel een vergunning aangevraagd door Rijkswaterstaat bij Gemeente Werkendam voor kap van bosopstand in het westelijk deel van de Sleeuwijkerwaard. In een compromisafspraak tussen Brabants Landschap en Rijkswaterstaat is vastgelegd dat de kapvergunning een aantal mooie oude wilgen ontziet. Binnen het Project Stroomlijn, wordt een landelijk plan gemaakt om de zogenaamde 'greenspots' (waarin na een bepaald referentiejaar extra beplanting is ontstaan) terug te brengen naar de referentiesituatie.

In het gebied zijn een aantal niet-riviergebonden activiteiten. Zo is er een zomer-camping (De Mosterdpot, die in de tweede fase is verplaatst) en heeft een baggeraar een opslagplaats voor haar materieel in de uiterwaard. Daarnaast is één van de grotere jachtmakelaars van Nederland in dit gebied gevestigd: Yachting Reeuwijk. Opmerkelijk is dit wel voor een gebied met EHS-status. Yachting Reeuwijk heeft bovendien de wens om in het gebied uit te breiden en is met de Gemeente Sleeuwijk hierover in gesprek. Het plan zoals het er nu ligt is om de opslagplaats van de baggeraar te verplaatsen, zodat op de vrijgekomen ruimte de jachthaven kan worden uitgebreid.

4 Synthese van de desk study en de case studies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn succes- en faalfactoren gebundeld die naar voren komen uit de desk study en de case studies. Voor het samenstellen van dit overzicht is ook gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met betrokkenen[14] over algemeen gevoerd beleid, congruentie en beleidsdoelstellingen. De belangrijkste factoren worden in dit hoofdstuk per projectfase besproken. Centraal staat de beantwoording van de onderzoeksvraag:
Wat zijn de factoren die bijdragen aan het bereik van de dubbeldoelstelling van een rivierherstel-project?

Er is in dit hoofdstuk geen weging aangebracht in de factoren. De succes- en faalfactoren zijn in veel gevallen algemeen en zijn te extrapoleren naar andere beleidsvelden en projectteams. De aanbevelingen, die zoveel mogelijk per succes-/faalfactor zijn toegevoegd en veelal hun oorsprong vinden in interviews, zijn wel specifiek gericht op rivierherstelprojecten en vormen een antwoord op de in § 1.2 gestelde deelvraag:
Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan betrokken partijen op basis van de gevonden succes- en faalfactoren?

4.2 Succes- en faalfactoren in de voorbereidingsfase

Probleemurgentie
De voorbereiding van een rivierherstelproject start in veel gevallen met een discussie over behoeften en de urgentie van het probleem dat met een rivierherstelproject wordt aangepakt. Het ontbreken van de noodzaak voor een discussie over rivierherstel is een succesfactor voor de totstandkoming. De behoefte aan een dergelijke nut-en-noodzaakdiscussie over rivierherstelprojecten ontbrak ten tijde van de Deltawet Grote Rivieren. Ook de realisatie van natuurontwikkelingsprojecten, zoals NURG-projecten, is significant versneld door de behoefte aan klei voor dijkversterking onder de DGR (cases Passewaay, Engelse Werk). Na de hoogwaters van 1993 en 1995 was er sprake van een gemeenschappelijk aanvaard veiligheidsprobleem en een gedeeld belang in een voortvarende aanpak (Goosen e.a., 2002). Er moet sprake zijn van een breed gedragen besef dat de beleidsopgave urgent is, en dat deze niet te lang genegeerd kan worden (evt. ontstaan vanuit een

[14] Het betreft hier de volgende personen: Almar Otten en René ten Hove (LNV-DRZ, opdrachtgever); Benjamin Schulp (LNV, dossierhouder NURG); Frank Kok, Peter Groeneboom en Huib Verweij (Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland); Douwe Joustra en Jerry Wind (SBB Oost); Jan van Soest, Hans Kreuwel en Cor de Vaan (DLG).

crisissituatie, overstroming) om tot snelheid in planvorming te komen (Gerritsen, 2004). Het niet bestaan van een gedeeld belang is een faalfactor (Goosen e.a., 2002).

De discussie over nut en noodzaak moet anno 2006 wel gevoerd worden. Niet iedereen is doordrongen van het belang en de urgentie van realisatie van de totale EHS in 2018. Daarnaast wordt door een aantal wetenschappers en beleidsmakers getwijfeld aan de voorspelling dat ooit een hoogwaterniveau met afvoeren van 18.000 m^3/s zal worden bereikt. Dit ondermijnt het draagvlak van rivierherstelprojecten. Voor een rivierherstelproject geldt dat er minstens één duidelijke reden moet zijn het project op de gekozen locatie te realiseren (Gerritsen, 2004). Bij onvoldoende onderbouwing kan een eindeloze discussie ontstaan over alternatieve locaties en maatregelen. De urgentie van een rivierherstelproject wordt sterker naarmate het project meerdere doelen van meerdere actoren kan dienen.

Aanbevelingen
(1) Overheden zullen continue 'state of the art'-kennis moeten aanleveren dat de aannames achter het beleid kloppen. Voor behoud van (een hoge) probleemurgentie is het van belang te bewijzen dat er in de toekomst waterstanden te verwachten zijn die corresponderen met een afvoer van 18.000 m^3/s en dat een netwerk van natuurgebieden de meest duurzame manier is om natuur in Nederland te beschermen.
(2) Overheden moeten zich voorbereiden op onverwacht optredende kansen waardoor tijdelijk het publieke draagvlak voor realisatie van rivierherstelprojecten stijgt. Zo is wateroverlast in het verleden een succesfactor gebleken voor grondverwerving (Van Herwijnen e.a., 2003). Feitelijk betekent dit dat overheden pro-actief handelen om rivierherstel voor te bereiden. Daarmee kunnen zij plannen die niet essentieel zijn voor de waterveiligheid op de korte termijn, alvast voorbereiden, afstemmen, overeenkomen en deze vervolgens laten rusten. Na een dreigende ramp kan dan voortvarend met een impuls te werk worden gegaan.

Grootschalige aanpak
Idealiter wordt een gehele riviertak betrokken in berekeningen en besluitvorming over te nemen maatregelen in Nederland. Er is nog veel onduidelijkheid over het financiële rendement van maatregelen in het buitenland. De Nederlandse overheid zou onder meer agrariërs daar de gelegenheid kunnen bieden om 'waterboeren' te worden die direct bij de bron zorgen voor een geleidelijker waterafvoer (Demon & Alberts, 2005). Deze maatregel kan kosteneffectief zijn, maar zal geen bijdrage leveren aan de realisatie van de EHS in Nederland.

De PKB heeft primair tot doel om de veiligheid weer op orde te brengen. Gepleit wordt voor het inzichtelijk in beeld brengen van de resultaten per deelgebied/ riviertraject, die met het maatregelenpakket uit de PKB worden beoogd (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005). Een salderingsregeling kan uitkomst bieden. Dit betekent dat de verslechtering van de waterafvoer door autonome natuurontwikkeling op een andere locatie binnen de regio gecompenseerd (gesaldeerd) kan worden, door de vegetatieruwheid daar te verlagen. De waterafvoer moet per saldo gemiddeld in de regio verbeteren of in ieder geval gelijk blijven. In

Wetland Passewaay wordt op deze wijze getracht de ontstane natuurwaarden in stand te houden.

Het onderdeel zijn van een groter geheel, bijvoorbeeld NURG, Plan Ooievaar, Gelderse Poort, Sustainable Development of Floodplains (case Wetland Passewaay), de diverse natuurbeleidsplannen of de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is bij alle projecten waarbij dit het geval was een succesfactor geweest. In hoofdstuk 1 van deze studie is een overzicht opgenomen van kaders waarbinnen projecten in het rivierengebied tot stand komen. Als voordelen van het opgenomen zijn in een groter geheel zijn genoemd: hefboomwerking, financiering, administratieve schaalvoordelen, politieke steun door grotere bekendheid en eenvoudiger uitvoeren van PR-beleid. Ook een speciale status van het gebied, zoals speciale beschermingszone (Vogelrichtlijn- en/of Habitatrichtlijngebied), milieubeschermingsgebied of nationaal park, werkt stimulerend en versterkend op de realisatie van de dubbeldoelstelling. De speciale status geeft extra gewicht aan de te formuleren natuurdoelen in de planvormingsfase.

Koppeling van zwakke aan sterke functies

Realisatie van veiligheidsdoelstellingen heeft een hogere urgentie en prioriteit dan realisatie van natuurdoelstellingen (Van Herwijnen e.a., 2003). Het falen van de realisatie van de wateropgave in het rivierherstelproject zou immers het vertrouwen in de overheid ernstig kunnen schaden (Goosen e.a., 2002). Relatief zwakke functies en beleidsdoelen kunnen meeliften bij realisatie van harde functies (Goosen e.a., 2002). Daarmee is het bestaan van een dubbeldoelstelling een succesfactor voor realisatie van ecologisch herstel. Rivierkundige en ecologische maatregelen zijn vaak samen te realiseren: natuurontwikkeling (Fig. 4.1) kan plaatsvinden in de stroomluwe delen en rivierkundige maatregelen in de stroomvoerende delen van de uiterwaard. Koppeling op projectniveau van sterke aan zwakke functies is gunstig gebleken voor natuurontwikkeling in de cases Engelse Werk, Lexkesveer en Wetland Passewaay. Voor waterprojecten in het algemeen concluderen Goosen e.a. (2002) dat er weinig meervoudigheid in functies in waterprojecten gerealiseerd wordt. Multifunctionaliteit ontstaat daarbij sneller naarmate er sprake is van stedelijke druk (cases Engelse Werk, Lexkesveer en Groesplaat / Gors den Aanwas). Stedelijke druk leidt tot een recreatief aantrekkelijke inrichting en vergroot de kans voor natuurontwikkeling, mits toegankelijkheid verzekerd is en voorzieningen worden aangelegd.

<u>Aanbeveling</u>

Realiseer in de toekomst meer meervoudigheid (multifunctioneel ruimtegebruik) in rivierherstelprojecten. Dat zou kunnen door in een vroeg stadium aandacht te hebben voor die maatregelen die zowel aan de veiligheidsdoelstelling als aan de natuurdoelstelling kunnen bijdragen. Dit zijn vooral ruimtelijke maatregelen, zoals uiterwaardvergraving, aanleg van nevengeulen, etc.



Figuur 4.1 Natuurontwikkeling in een uiterwaard. (Foto: www.natuurdichtbij.nl)

Organisatie

Regievoering en teamsamenstelling

Gebrek aan daadkracht door gebrek aan regie is een duidelijke faalfactor. Beschikbaarheid van een geschikte projectleider is wenselijk voor een rivierherstel-project. Bij de uitvoering van maatregelen spelen vele partijen, belangen, procedures en vergunningen een rol. Het vinden en betrekken van de juiste belanghebbenden moet zorgvuldig gebeuren. Een faalfactor is het niet betrekken van een relevante actor, of het juist wel betrekken van een niet-relevante lastige actor. Om het voor bewoners/bedrijven overzichtelijk en hanteerbaar te houden, is een duidelijke regie en communicatie noodzakelijk. Voor het vervolg op de PKB vraagt dit om de instelling van één loket door de gezamenlijke overheden (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005).

Interne betrokkenheid en gelijkwaardigheid

Meerdere wisselingen van personen binnen een projectteam komt de voortgang van het planvormingsproces niet ten goede. Dit kun je ook omdraaien: wisselingen zijn vaak een indicatie voor slechte voortgang of moeilijk contact tussen actoren. Nieuwe personen hebben vaak onvoldoende kennis van de stand van zaken in een proces. Gelijkwaardigheid binnen het projectteam is van groot belang. Gelijkwaardigheid tussen actoren ontstaat als er sprake is van onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Men heeft elkaars kennis en andere hulpmiddelen nodig voor voortgang in het project.

Aanbeveling
Probeer grip te krijgen welk type persoon binnen een projectteam het beste kan gedijen. Ervaring, specifieke inhoudelijke expertise en gerichtheid op samenwerking zijn een paar belangrijke competenties. Door brede informatievoorziening vanuit het projectteam direct naar collega's van projectteamleden, bestaat de kans dat projecten makkelijker over te dragen zijn.

Verantwoordelijkheidsverdeling
Bij goede voorbereiding hoort een tijdsplanning, met een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling voor uitvoering (Goosen e.a., 2002). Een programmatische aanpak maakt het bovendien mogelijk om aanpassingen in de tijd door te voeren. Dit laatste kan voortkomen uit gewijzigde inzichten, koppeling met gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en dergelijke. Flexibiliteit naar de toekomst is het devies. De fasering van taken door samenwerkende partijen moet duidelijk zijn. Wie doet wat, wanneer en hoe? Als dit niet goed is vastgelegd, kan dit leiden tot vertragingen, onderlinge wrijvingen en zelfs tot verlies van subsidiegelden (Gerritsen, 2004). Het voeren van een open planproces, nader in te richten door het verantwoordelijke bestuursorgaan/ projectteam, zou als instructienorm in wetgeving omtrent grootschalige ruimtelijke ingrepen moeten worden neergelegd (Driessen & De Gier, 1998).

Kennis, inzicht en ervaring
Een succesfactor bij het realiseren van gestelde doelstellingen is ruime aanwezigheid van kennis bij de trekkers van het project. Daarnaast is een goede samenwerking, om tot uitwisseling van die vakkennis te komen, onontbeerlijk. Ook ervaring binnen het projectteam met eerdere, gelijksoortige projecten kan een belangrijke succesfactor zijn (Van Herwijnen e.a., 2003). Is deze kennis onvoldoende dan is het gevaar groot dat de doelen niet gerealiseerd zullen worden (Van Herwijnen e.a., 2003). Door intensieve communicatie met gemeenten, burgers en bedrijven kan snel informatie worden binnengehaald, die niet of onvoldoende aanwezig is in het proces (Driessen & De Gier, 1998). Meestal is expliciete theorievorming in handen van specialisten. Als deze niet overeenkomt met de ervaring of de intuïtie van andere betrokkenen ontstaat, er een afbreukrisico. In de praktijk blijkt dat de inzichten van specialisten tegenwoordig niet meer voetstoots worden overgenomen en dat dus het gezamenlijk construeren van een theorie nodig wordt.

Aanbeveling
Organiseer bij complexe projecten altijd een 'community of practice', waarin specialisten en andere betrokkenen gezamenlijk een bruikbaar, op het project toegespitst, kennisinstrumentarium ontwikkelen.

Externe communicatie
Een goede externe communicatiestrategie is van groot belang. Deze dient op de doelgroep gericht te zijn. Goede communicatie zorgt voor een breed draagvlak en leidt tot verminderde weerstand tegen ingrijpende maatregelen (Van Herwijnen e.a., 2003). Slechte communicatie leidt tot verharding bij bewoners (Fig. 4.2) en moeizamere besluitvorming (Van Herwijnen e.a., 2003). De communicatievorm is idealiter afgestemd op de behoefte van de doelgroep. Zo kan algemene voorlichting

naar publiek over de voortgang van het project geschieden middels, bijvoorbeeld, informatieavonden, flyers, folders, nieuwsbrieven, persberichten, een nieuwswand, een informatiepunt en excursies. Voor het betrekken van belanghebbenden in de communicatie kan gekozen worden voor het opzetten van een klankbordgroep met belanghebbenden. Daarnaast zal ook directe persoonlijke communicatie nodig zijn (bijv. in contact met grondbezitters; cases Keent en Lexkesveer). Inspraak leidt tot vergroot draagvlak bij omwonenden indien met de inspraak zorgvuldig wordt omgegaan. Overigens heeft het optuigen van vele verschillende communicatietrajecten (van algemeen, via belanghebbenden naar heel persoonlijk) ook een keerzijde, namelijk dat er veel energie nodig is om ze te onderhouden.



Figuur 4.2 Verzet van bewoners tegen Ruimte voor de Rivier. (foto: Herman Agricola, Alterra)

Aanbevelingen

(1) Suggestie voor V&W en LNV is om voor alle waterprojecten één webpagina te maken naar voorbeeld van de webpagina 'van A naar Beter' (www.AnaarBeter.nl), waarop een overzicht van alle wegwerkzaamheden wordt gegeven. De site www.ruimtevoorderivier.nl geeft een beeld van de maatregelen binnen rivierherstelprojecten die in het kader van Ruimte voor de Rivier zullen worden uitgevoerd. Wat ontbreekt zijn projecten die in andere kaders (zoals NURG, Maaswerken) worden uitgevoerd in het rivierengebied. Een overzicht van de fase (planvorming, uitvoering) waarin het betreffende project zich op dit moment bevindt, zou tevens een informatieve verrijking zijn. Voor het verbeteren van externe communicatie kunnen koppelingen naar de websites van individuele projecten worden gemaakt.

(2) Voor keuze en ontwerp van maatregelen op een bepaalde locatie kan ook gebruik worden gemaakt van expertise bij het publiek. Zo heeft Rijkswaterstaat een prijsvraag uitgeschreven voor een innovatief ontwerp van toekomstige kribben.
(3) Een mogelijkheid om de energie die in communicatietrajecten gaat zitten effectief te besteden is om een aantal vaste netwerken te organiseren rond concrete experimenten.

Samenwerking

Bestuurlijke samenwerking
Een bijzondere vorm van goede bestuurlijke samenwerking is het sluiten van een convenant of financiële raamovereenkomst tussen publieke partijen. In een convenant kunnen de taakverdeling en de verdeling van de inkomsten en uitgaven worden vastgelegd. Vaak is er een veelvoud aan financiële bronnen voor een rivierherstelproject beschikbaar en zijn de afzonderlijke subsidievoorwaarden complex. Dit vereist een goede afstemming tussen de voorwaarden en de projectvoortgang, welke vastgelegd kan worden in een convenant. Slechte communicatie tussen overheden en departementen is een belangrijke faalfactor bij voorbereiding van rivierherstelprojecten. Deze factoren zullen ook doorwerken in de realisatiefase.

Aanbeveling
Werk in een projectteam toe naar een convenant waarin je intenties en afspraken tussen de betrokken actoren vastlegt.

Publiek-private samenwerking
Publiek-private samenwerking (PPS) werkt positief op het rondkomen van financiering en brede beschikbaarheid van middelen (Goosen e.a., 2002). PPS is daarbij een participatief proces. Ook het consulteren van overheden en belangengroepen die niet direct bij het project betrokken zijn, kan waardevolle kennis opleveren. Dit kan ook juridische bezwaren en beroep voorkomen (Gerritsen, 2004). De belangen van de belangrijkste actoren moeten zoveel mogelijk gecombineerd worden in de geformuleerde oplossing, waarbij functiecombinaties kunnen ontstaan. (Gerritsen, 2004).

Belanghebbenden betrekken en evenwichtig belangen afwegen
Belanghebbenden zijn idealiter in voldoende mate in het proces van planvorming en planuitvoering in de gelegenheid gesteld om hun belangen en wensen naar voren te brengen (Driessen & De Gier, 1998). Er is dan in voldoende mate in kaart gebracht wat de betrokken belangen zijn, en bij de vaststelling van de plannen is door besluitvormers een goede evenwichtige afweging van die belangen gemaakt (Driessen & De Gier, 1998). Idealiter kan een acceptabel compromis worden bereikt, waarin aan alle belangen tegemoet wordt gekomen, dan wel getroffen belangen worden gecompenseerd (financieel dan wel materieel). Actoren van zowel het landelijk als het stedelijk gebied moeten bij rivierherstelprojecten betrokken worden in het planvormingsproces (Gerritsen, 2004). Er is sprake van groeiende maatschappelijke belangstelling voor projecten gericht op landschap, natuur en cultuur, wat maakt dat vanuit de

maatschappij ook kritischer naar plannen wordt gekeken (Koomen & Wascher, 2002).

Congruentie beleidsvelden

Congruentie van beleid verwijst naar de mate waarin de beleidslijnen van de ene actor of bestuurslaag afgestemd zijn op, of verenigbaar zijn met, die van een andere actor of bestuurslaag. Gebrek aan congruentie kan leiden tot spanningen. Dit is niet een issue dat exclusief voor de voorbereidingsfase van een rivierherstelproject geldt.

In rivierherstelprojecten kan deze spanning verschillende oorzaken hebben. Ze kan ontstaan wanneer een veiligheidsdoelstelling andere maatregelen zou vereisen/ wensen dan vanuit een natuurdoelstelling optimaal zou zijn. Ook kunnen op basis van bestaande natuur randvoorwaarden worden gesteld aan maatregelen die vanuit veiligheidsperspectief wenselijk zijn. Bestaande natuurwaarden (Fig. 4.3) bemoeilijken ontwikkeling van nieuwe natuur, omdat nieuwe natuurontwikkeling een inbreuk geeft op bestaande natuurwaarden. In veel gevallen gaat laagdynamische natuur plaats maken voor hoogdynamische natuur. Het rigoureus terugzetten van successiestadia, waardoor doelsoorten en doeltypen (tijdelijk) verdwijnen, kan in de statische systematiek van de VHR en EHS als een probleem ervaren worden, ook al past het bij het natuurlijke karakter van het rivierengebied.



Figuur 4.3 De zeldzame stroomdalgraslandvegetatie: een voorbeeld van kwetsbare bestaande natuur in uiterwaarden.

<u>Aanbevelingen</u>

(1) Er bestaat op projectniveau onduidelijkheid over congruentie van beleidsvelden, mede door nieuwe landelijke initiatieven, zoals in project Stroomlijn, in de Landelijke Stuurgroep Natuurontwikkeling Uiterwaarden en in de Landelijke Werkgroep

Hoogwaterbescherming. Blijf op rijksniveau uitdragen wat er binnen deze gremia gebeurt en hoe projectteams gebruik kunnen maken van deze initiatieven.
(2) Laat zien dat een rivierherstelproject een toegevoegde economische waarde heeft. Een koppeling van rivierherstelprojecten aan maatschappelijk economische doelstellingen is nog niet gemaakt. Door rivierherstelprojecten verdwijnt mogelijk werkgelegenheid (landbouw), maar ontstaat ook nieuw werk (bijv. met betrekking tot grondverzet, recreatie en beheer). De maatschappelijke waarde van rivierherstel zou wel eens een stuk hoger kunnen liggen dan de economische waarde van de huidige agrarische producten uit de uiterwaarden. Daarover is nog weinig bekend.
(3) Voor het toekomstige beheer van het rivierengebied is het wenselijk om met het ministerie van LNV een duidelijke werkwijze op te zetten voor het omgaan met 'tijdelijke natuur' en het terugzetten van de successie.

Financiën

Voldoende financiële middelen voor alle doelen
De natuurdoelen liften mee op de hogere urgentie van veiligheidsdoelen, alhoewel de financieringsstromen voor waterstaattechnische en ruimtelijke ingrepen gescheiden blijven. Daarnaast is de geldstroom om veiligheid te vergroten veel substantiëler dan die voor natuurontwikkeling (MNP, 2003). Het ministerie van V&W financiert in de PKB de maatregelen gericht op de veiligheidsdoelstelling (€ 1,9 miljard) en het ministerie van LNV financiert de maatregelen die zijn gericht op het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit (waaronder ook natuurdoelen vallen) (€ 300 miljoen). NURG wordt voor 50% door V&W en voor 50% door LNV gefinancierd. Onderzocht is wel hoe en op welke manier middelen voor waterbeleid eventueel mede strategisch aan te wenden zijn door LNV voor de realisatie van nieuwe natuur in ons land (Vogelzang e.a., 2004). Uit de analyse van de mogelijke strategieën blijkt dat er bij Ruimte voor de Rivier eigenlijk alleen ruimte is voor LNV-inbreng wanneer zij zelf door het inzetten van eigen middelen wat wil bereiken. Samenwerken en ruilen zijn daarbij de aangewezen strategieën (Vogelzang e.a., 2004). Vanuit het oogpunt van natuurdoelen is het wenselijk de financieringsstructuur te ontkokeren en beter aan te passen aan de eisen van meervoudigheid (Goosen e.a., 2002).

Aantal partijen dat financiert
Een financieringsstructuur waarbij alle/de meeste belanghebbenden naar rato lasten dragen, zorgt per definitie voor bredere betrokkenheid en commitment. Er is meer kans op een snelle planvorming en realisatie van een project als er meerdere partijen overeenstemmen bij te dragen aan de financiering (in case Engelse Werk waren er vijf partijen die de projectkosten droegen). Er zijn coalities mogelijk met de partijen die zich inzetten voor delfstoffenwinning, recreatie en toerisme. Bepaalde functies kunnen echter ook moeilijk verenigbaar zijn met de voorgestane riviernatuur. In Groesplaat / Gors den Aanwas is bijvoorbeeld een jachtmakelaar met uitbreidingsintenties in de uiterwaard gevestigd. Gecombineerde plannen kunnen rivierherstelprojecten echter financieel haalbaar maken en extra maatschappelijke meerwaarde geven (Peters e.a., 2006). Dit zien we ook terug in de cases (Engelse Werk: waterwinning en recreatie; Passewaay en Groesplaat/Gors den Aanwas: recreatie). Het niet actief participeren van grote financiers in het besluitvormings-

proces, kan een vertragende factor vormen. Deze actor kan in een later proces, onder dreiging van stopzetting van financiering, projectaanpassingen eisen (Van Herwijnen e.a., 2003). Voorbeelden van partijen die financieren én belanghebbend zijn in rivierherstelprojecten zijn: V&W, LNV, waterschappen, provincies, gemeenten, zandwinners, grondwaterwinners, natuurbeschermingsorganisaties (onder meer WNF) en recreatieondernemers.

Aanbeveling
Benut publiek-private samenwerking voor projectfinanciering, door bewust te zoeken naar functiecombinaties. Verevening en grondruil zijn instrumenten waarmee medewerking van private actoren voor een plan kan worden verkregen.

Financieringsstructuur
Bij de voorbereiding van rivierherstelprojecten worden financiën begroot voor de periode van uitvoering en inrichting. Er kunnen zich onverwacht problemen voordoen, waardoor de beoogde uitgaven voor inrichting niet in het betreffende jaar worden gedaan. Als de gelden voor inrichtingsmaatregelen niet in het betreffende jaar waarvoor het is aangevraagd worden besteed door DLG, dan moeten zij worden teruggegeven aan LNV. Bij deze onderuitputting worden gelden opnieuw gealloceerd. Vervolgens moet er voor het betreffende project weer een nieuwe aanvraag worden ingediend. Dit leidt tot veel vertraging en het niet kunnen bereiken van geformuleerde projectdoelstellingen. Door deze financieringsstructuur is het onmogelijk om op onverwacht optredende kansen in te spelen, die bijvoorbeeld ontstaan doordat tijdelijk het publieke draagvlak voor realisatie van rivierherstelprojecten stijgt. Zo is wateroverlast in het verleden een succesfactor gebleken voor grondverwerving (Van Herwijnen e.a., 2003).

Aanbeveling
Om rivierherstelprojecten echt die prioriteit te geven die zij verdienen, zou de financieringsstructuur moeten worden aangepast, zodat financiën binnen een project naar een volgend of eerder jaar kunnen worden overgeheveld, of voor een langere termijn geldig zijn.

Beschikbaarheid Europese gelden
Een beroep op Europese financiering is op projectniveau mogelijk. Het is aan te raden in de projectplanning van een rivierherstelproject flexibel om te gaan met termijnen, zodat er een tijdig beroep kan worden gedaan op externe financiering (Goosen e.a., 2002). Met name EU-subsidieregelingen hebben een beperkte, vaste looptijd die niet altijd aansluit bij de fasering van het rivierherstelproject. Tijdig inzetten op het verkrijgen van deze EU-subsidies is van belang (Gerritsen, 2004; case Keent). Ervaring met het IRMA- en Interreg III-programma is aanleiding geweest voor de verwachting dat ook in de toekomst voor het Nederlandse rivierengebied van middelen uit Europese (structuur-)fondsen gebruik kan worden gemaakt. Deze subsidies kunnen een significant deel van de projectkosten dekken, maar nooit 100% omdat er sprake dient te zijn van cofinanciering.

Aanbeveling
Het is aan te raden in de projectplanning van een rivierherstelproject flexibel om te gaan met termijnen, zodat er een beroep kan worden gedaan op externe financiering.

Projectbegroting en kosteneffectiviteit
Financiële middelen in een rivierherstelproject zijn voornamelijk benodigd voor grondverwerving, feitelijke uitvoering van werkzaamheden en het uiteindelijke beheer. De personele kosten bij de voorbereiding van rivierherstelprojecten (regievoering of deelname in projectteam of klankbordgroep) worden meestal door de betrokken organisaties zelf gedragen. Dit vormt vrijwel nooit een probleem. Wel is het lastig om veel maatregelen die binnen het rivierherstelproject zullen worden uitgevoerd realistisch te begroten. De kosten zijn tot nu toe sterk leidend geweest in het maken van de keuze tussen alternatieven (Reeze e.a., 2005). Van rivierkundige ingrepen is de kosteneffectiviteit makkelijker te bepalen dan van ingrepen die zijn gericht op het vergroten van de natuurwaarden. Een beoordeling van de effectiviteit van een ingreep voor natuurwaarden is doorgaans pas op lange termijn mogelijk (Koomen & Wascher, 2002).

Grondverwerving

Noodzaak grondverwerving
In veel natuurontwikkelingsprojecten kunnen de ingrepen pas worden uitgevoerd als een aaneengesloten stuk gebied in bezit is van de inrichter. Een cruciale factor voor deze projecten is daarmee grondverwerving (Van Herwijnen e.a., 2003). Een keuze voor agrarisch of particulier natuurbeheer, waarbij de grond in bezit blijft bij de agrariër, is voor rivierherstelprojecten niet goed mogelijk. Door uiterwaardvergraving wordt de grond namelijk ongeschikt voor een eventuele toekomstige functieverandering van natuur naar agrarisch gebruik. Door gedragsbeïnvloeding is er de laatste tijd een grotere interesse bij agrariërs voor verbreding naar 'blauwe diensten' zoals waterberging (Goosen e.a., 2002). Wanneer de grond in bezit is van een publieke partij, zie je dat terreinbeherende organisaties, zonder wisseling van eigendom, langlopende pachtovereenkomsten afsluiten voor het beheer van het gebied (case Groesplaat / Gors den Aanwas). Rijkswaterstaat ziet voordelen in deze constructie. Vanuit waterstaatkundige motieven kan Rijkswaterstaat invloed behouden op het beheer van de pachter, via het publieke grondeigendom.

Kiezen voor maatregelen waarbij grondverwerving niet nodig is, levert tijdwinst op (Goosen e.a., 2002). Dit zijn vooral maatregelen die de veiligheidsdoelstelling van een rivierherstelproject dienen (zoals doorlaatbaar maken van dammen, kribverlaging, etc.). Wateroverlast in het recente verleden is een succesfactor (hoe vervelend dat ook klinkt) voor grondverwerving (Van Herwijnen e.a., 2003). Daarbij speelt ook een rol of de grondeigenaar in de laatste jaren productieverlies heeft geleden of schade heeft gehad door overstroming. Ook de omgeving van de grondeigenaar kan sociale druk uitoefenen om de grond te verkopen zodat bescherming tegen een nieuw hoogwater niet wordt vertraagd (Driessen & De Gier, 1998).

Gemeenten weten veelal of boeren en pachters met grond in de uiterwaard willen stoppen (case Engelse Werk). Wanneer de beoogde grond niet kan worden verworven voor realisatie van een rivierherstelproject zal veelal gekozen worden om de plannen (inrichtingsplan en beheersplan) aan te passen. Dit kan in combinatie met vergunningaanvragen aanzienlijke vertraging opleveren.

Aanbeveling
Verwerf grond slechts indien nodig. Vanuit financieel oogpunt (verwervingskosten van grond) heeft het de voorkeur om het eigendom bij de oorspronkelijke eigenaar te laten en afspraken te maken over het beheer in het beheersplan. Inventariseer als initiatiefnemer van een rivierherstelproject wensen tot grondoverdracht, vooral ook net na een hoogwater. Zorg dat je als overheid snel tot grondaankoop kunt overgaan op het moment van of vlak na een hoogwater door hier financiële middelen voor ter beschikking te houden.

Aantal grondeigenaren
Als grond in eigendom van de initiatiefnemer is, is dit een groot voordeel (Goosen & e.a., 2002; case Engelse Werk). Dat is in veel gevallen niet zo (zoals in case Lexkesveer). Daarentegen zal het bestaan van vele grondeigenaren (veelal agrariërs) een potentiële faalfactor zijn (Goosen e.a., 2002). Hoe meer grondeigenaren, hoe moeilijker de fase van grondverwerving tot stand komt. Onteigening is slechts mogelijk wanneer de voorgestane maatregel op het te onteigenen grondgebied een veiligheidsdoelstelling kent van méér dan 1 cm verlaging van de maatgevende waterafvoer (case Lexkesveer). De mogelijkheid tot onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken onder het regime van de Deltawet Grote Rivieren, bestaat momenteel niet.

Aanbeveling
Hoewel het aantal grondeigenaren voor een gepland project niet altijd te beïnvloeden valt, kan toch gekozen worden om juist grond aan te kopen van een paar grote grondeigenaren. Dit moet natuurlijk wel passen in het inrichtingplan. Houd bij de planvoorbereiding en tijdsplanning rekening met het aantal grondeigenaren dat moet instemmen met het plan.

Type grondeigenaren
Het type grondeigenaren (overheden versus private partijen, zoals agrariërs, zandwinners, steenfabrikanten, of andere ondernemers) is ook van invloed op de grondverwerving. Nog steeds is de terugtrekkende landbouw een belangrijke drijvende kracht achter de aankoop van gronden en de inrichting van nieuwe natuurgebieden langs de grote rivieren (Peters e.a., 2006). De grondgebonden landbouw heeft als beheerder van buitendijkse gronden (Fig. 4.4) zelf ook een belangrijke taak om het rivierengebied open te houden, zodat dit zijn landschappelijke, cultuurhistorische, en ecologische waarde behoudt. Mestregelingen en melkquota ontmoedigen de verkoop van grond (Goosen e.a., 2002). Private grondeigenaren zijn in beginsel ontvankelijk voor multifunctioneel gebruik als er economisch rendement te verwachten is.

Pacht is in sommige gevallen een probleem voor functiewijziging van een uiterwaard. Langlopende pachtovereenkomsten kunnen grondverwerving voor een project bemoeilijken. De pachter behoudt zijn rechten bij overdracht van grond naar een andere eigenaar. Je kunt pachters die de grond veelal gebruiken voor grazen van vee, ook aanbieden om grazers te leveren, wanneer het betreffende gebied na inrichting beheerd moet worden (case Engelse Werk). Het bestaan van eerder verleende concessies voor hercultivering maakt grondverwerving ook moeilijk (Van Herwijnen e.a., 2003).



Figuur 4.4 Uiterwaardgrond in agrarisch gebruik met belangrijke aardkundig-landschappelijke waarde.

Grond- en kleimarkt

Een faalfactor met betrekking tot grondverzet in een rivierherstelproject is het niet kunnen laten uitvoeren van graafwerkzaamheden in verband met de beperkte afzetmogelijkheden van de vrijgekomen grond (Van Herwijnen e.a., 2003). Anderzijds moet je, om ervoor te zorgen dat de kleiwinning zorgt voor projectinkomsten, niet te snel afgraven. Dan overvoer je de markt. Tijdelijke opslag in een depot is een optie, maar dit kan weer leiden tot overlast (case Engelse Werk). Dalende prijzen en de noodzaak van tussenopslag zijn dan het gevolg en dan wordt kleiwinning, in plaats van de economische motor van het natuurontwikkelingsproject, een financiële last. Ten tijde van de dijkversterkingsoperaties medio jaren negentig is in een aantal rivierherstelprojecten gekozen voor uiterwaardvergravingen waarbij veel klei vrij zou komen (case Passewaay). De kleiprijs was toen ca. 14 euro/m^3 (nu ca. 7 euro/m^3).

<u>Aanbeveling</u>

Zorg op landelijk niveau (Rijkswaterstaat) voor een goede fasering van de eventuele graafwerkzaamheden in rivierherstelprojecten, die afgestemd is op de markt voor de vrijkomende grond. Tijdelijke opslag van klei kan een renderende optie zijn.

Vergoeding bij grondtransacties en grondmobiliteit
Financiering blijkt een belangrijke succesfactor te zijn voor het verwerven van de benodigde grond en daarmee voor het realiseren van de natuurdoelen (Van Herwijnen e.a., 2003). Een aankoopbonus (10%) van DLG versnelde de verwervingstijd substantieel. (Van Herwijnen e.a., 2003; case Keent). De vergoeding bij grondtransacties moet marktconform zijn. Zo is de prijs voor agrarische grond relatief hoog en is de grondmobiliteit (d.w.z. de hoeveelheid grond die in een bepaalde tijd van eigenaar of erfpachter wisselt) laag.

Aanbeveling
Maak een aankoopbonus voor voorspoedige grondverwerving mogelijk wanneer een eerste inventarisatie onder grondeigenaren heeft uitgewezen dat een dergelijke bonus effectief kan zijn. Reserveer daarvoor in de projectbegroting financiën. De hiermee gemoeide extra kosten kunnen zich weer terugverdienen door een kortere doorlooptijd en snellere realisatie van het project.

Mogelijkheden grondruil
Bij rivierherstelprojecten zal het grondeigendom van de oorspronkelijke publieke dan wel private eigenaar uiteindelijk worden overgedragen aan de eindbeheerder van het gebied. Dit kan direct door verkoop van eigenaar naar eindbeheerder (case Groesplaat/Gors den Aanwas) of met tussenkomst van DLG. Mogelijkheden voor grondruil met door DLG aangekochte grond in de directe omgeving is een belangrijke factor voor agrariërs die een doorstart willen maken (Van Herwijnen e.a., 2003; case Keent).

Aanbeveling
Er zijn instrumenten die kunnen helpen om een ondernemer inzicht te bieden in mogelijkheden voor verplaatsing. Een projectteam van een rivierherstelproject kan hier gebruik van maken. Zo is in september 2006 de website www.boerzoektkavel.nl geïntroduceerd. De site is een initiatief van DLG en LNV. De website is bedoeld voor agrariërs die geïnteresseerd zijn in de mogelijkheden van kavelruil en op die manier hun bedrijfsvoering efficiënter willen maken. 'Boerzoektkavel.nl' geeft informatie over de werkwijze en voordelen van kavelruil. Ook geeft de site een overzicht van kavelruilprojecten per provincie, actuele informatie en vele interessante links (Persbericht ministerie van LNV, 8 september 2006).

Machtsmiddelen bij grondverwerving
In het rivierengebied kan (in tegenstelling tot in de regionale watersystemen) het instrument van onteigening worden ingezet vanuit de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken. Daarmee kan in een rivierherstelproject de waterveiligheidsdoelstelling, en direct daaraan gekoppeld de natuurdoelstelling, worden gerealiseerd. Voor maatregelen die enkel gericht zijn op vergroten van de ruimtelijke kwaliteit staat onteigening in het rivierengebied niet open (MNP, 2003, p. 143; case Lexkesveer). Het ontbreken van voldoende financiële middelen voor grondaankoop en/of het ontbreken van een dwangmiddel, waardoor landruil of verkoop alleen op vrijwillige basis kon gebeuren, is een faalfactor (Van Herwijnen e.a., 2003). Gezien de

ingrijpendheid van onteigening voor de burger is toepassing ervan slechts in uiterste nood te rechtvaardigen en moet dit met de nodige zorgvuldigheid gepaard gaan (Driessen & De Gier, 1998; Gerritsen, 2004). Onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken is in de praktijk van rivierherstel slechts beperkt toegepast. Dit middel werkt vooral als 'stok achter de deur' (Driessen & De Gier, 1998).

Bestemmingswijziging en ruimtereserveringen
Lage grondmobiliteit zorgt vaak voor vertragingen (Goosen e.a., 2002). Door planologische duidelijkheid zal een grondeigenaar beter in staat zijn te bepalen of hij bereid is tot grondruil of grondverkoop. Dat kan de grondmobiliteit verbeteren. Daarnaast is het gewenst vanuit de regionale overheid het draagvlak voor grondverwerving voor een rivierherstelproject beleidsmatig te verankeren, om de verwachtingswaarde van de grond zo veel mogelijk te temperen (gescheiden grondmarkten), en om sterker te staan in onderhandelingen met grondeigenaren (Gerritsen, 2004). Onder de nieuwe Beleidslijn Grote Rivieren (BGR) worden niet-riviergebonden ruimtelijke initiatieven in het rivierbed weer mogelijk. De beleidslijn biedt hiervoor een systematisch afwegingskader. Het is nog niet duidelijk wat het effect zal zijn van de BGR op de grondmobiliteit voor toekomstige rivierherstelprojecten.

Aanbeveling
(1) Creëer als overheid planologische duidelijkheid, zodat de gewenste verhoging van de grondmobiliteit bereikt kan worden.
(2) Globale ruimtereserveringen, zonder aanwijzing, begrenzing en inrichting, moeten vermeden worden. Ze brengen onduidelijkheid en onzekerheid en zetten het gebied op slot. Dit knaagt daarmee zonder noodzaak aan draagvlak van rivierherstelprojecten (Staatsbosbeheer, 2003).

Vergunningverlening

Mogelijkheden van WBR
De Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (WBR) is, in gevallen waarin natuur- en veiligheidsdoelen verenigbaar waren, een succesfactor voor rivierherstelprojecten geweest (Van Herwijnen e.a., 2003). Indien de natuurdoelen en de waterdoelen niet verenigbaar zijn, of elkaar tegenwerken, kan de WBR beperkingen opleggen aan de mogelijkheden voor realisatie van bepaalde natuurdoelen (Van Herwijnen e.a., 2003).

Juridische voorziening
De Deltawet Grote Rivieren was een noodzakelijke voorziening om tot resultaat te komen medio jaren negentig. De vereiste snelheid in het proces van voorbereiding en uitvoering van de plannen werd vooral bereikt door concentratie van besluitvorming, concentratie van rechtsbescherming, verkorte termijnen, de mogelijkheid tot onverwijlde inbezitneming van onroerende zaken en de horizonbepaling (als gevolg waarvan de vaststellingsbesluiten vóór 1 januari 1997 dienden te worden genomen). Het succes van deze operatie kan men ook verklaren vanuit de afwezigheid van factoren die traditioneel tot vertraging en impasses leidden in complexe besluitvormingssituaties (Driessen & De Gier, 1998). Het missen van een regime als de DGR

in de context van de PKB ruimte voor de Rivier en NURG maakt dat deze vertragende factoren weer een belangrijke rol spelen.

Institutionele traagheid
Een vertragende factor is het Nederlandse rechterlijke systeem. Omdat de voorbereiding van een rivierherstelproject primair gericht is op het verkrijgen van benodigde vergunningen, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, zijn deze projecten afhankelijk van de snelheid van rechterlijke instanties. En die kampen met een hoge werkdruk en zijn niet altijd gebonden aan vaste termijnen (case Passewaay).

Aantal vergunningen
Het aantal benodigde vergunningen voor maatregelen is groot. Zo zijn er projecten waar twaalf verschillende vergunningen benodigd zijn. Inhoudelijke wijziging van het plan waarvoor vergunning wordt aangevraagd heeft consequenties voor de aanvraag in andere procedures (case Keent). Of de nieuwe integrale omgevingsvergunning consequenties gaat hebben voor de snelheid van het aanvraagproces voor rivierherstelprojecten is onduidelijk. Dat hangt ervan af of de benodigde vergunningen voor een rivierherstelproject (zoals de aanlegvergunning en de vergunningen die in het kader van de Ontgrondingenwet, de Wet Bodembescherming, de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater verplicht zijn) onder deze integrale omgevingsvergunning gaan vallen.

Aantal vergunningverlenende instanties
Het aantal vergunningverlenende instanties bij rivierherstelprojecten is aanzienlijk. Zo moeten Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, waterschappen en het ministerie van LNV in veel gevallen een specifieke vergunning afgeven. Meer vergunningverlenende instanties betekent dat meer voorbereiding benodigd is bij de aanvraag en er gewacht moet worden op goedkeuring van de laatste vergunningverlenende instantie, alvorens te starten met de werkzaamheden. Of de nieuwe integrale omgevingsvergunning consequenties gaat hebben voor de hoeveelheid vergunningverlenende instanties voor rivierherstelprojecten is onduidelijk.

Rol centrale overheden (met name LNV)
Het landschapsbeleid wordt gekenmerkt door onvoldoende sturing vanuit het Rijk op de doorwerking van het beleid naar provincies en gemeenten (Koomen & Wascher, 2002). Nieuwe ruim gedefinieerde beleidscategorieën en -concepten werken gebrekkig door op provinciaal en gemeentelijk niveau (Koomen & Wascher, 2002). Uit onderzoek blijkt dat het ministerie van LNV onvoldoende aanwezig is in het krachtenveld rond nieuwe natuur- en waterinvesteringen, en zij laat daarbij ook kansen liggen (case Engelse Werk. Het ministerie wordt in dit krachtenveld door andere actoren in veel gevallen gekenschetst als bureaucratisch en niet pro-actief (Vogelzang, e.a., 2004).

DLG en de provincies vertegenwoordigen LNV's belang in rivierherstelprojecten (in grote mate van tevredenheid)(case Keent). Binnen projectteams is de opvatting dat ook centrale beleidsmakers zich moeten blijven informeren wat er in de praktische uitvoering van projecten gebeurt (cases Engelse Werk, Lekxesveer en Keent). De

ervaringen in de praktijk vragen soms om bijstelling van beleid (bijvoorbeeld in geval van ontoereikende normkosten voor NURG-projecten). De ambitieuze natuurdoelstellingen, zowel in kwantiteit (realisatie EHS-hectares) als in kwaliteit, zijn er ook bij gebaat dat LNV pro-actief betrokken blijft. Niet-betrokkenheid kan leiden tot mislukking van een project met betrekking tot de LNV-beleidsdoelen, omdat de belangen van partijen die een stevige regie voeren in het rivierherstelproject meer prioriteit krijgen.

Aanbeveling
Een actievere betrokkenheid van LNV binnen individuele rivierherstelprojecten zou door veel actoren op prijs gesteld worden en zal er in het algemeen toe leiden dat er meer rekening gehouden wordt met de LNV-beleidsdoelen.

Tijdsdruk
Tijdsdruk leidt in vele gevallen tot problemen en hogere kosten. Drie oorzaken hiervan zijn: (1) indien de vragende partij zichtbaar onder druk staat om (tijdig) haar doelen te realiseren, dan kunnen publieke en private partijen de factor tijd gebruiken om in ruil voor medewerking aanvullende eisen te stellen; (2) als gevolg van tijdsdruk zullen meer parallelle processen gemanaged moeten worden, wat kan leiden tot raakvlakproblemen; (3) de kans op fouten in de uitvoering van een activiteit die onder tijdsdruk staat is relatief groot.

4.3 Succes- en faalfactoren in de realisatiefase

Tevredenheid omtrent het proces in de planvormingsfase
Consensus over de te nemen maatregelen onder de actoren is van belang bij start van de uitvoeringfase. Alle partijen moeten aan de start van de uitvoeringsfase met alle genomen besluiten kunnen instemmen (Van Herwijnen e.a., 2003). Goede relaties tussen de actoren helpen daarbij (Gerritsen, 2004). Het moet voor iedereen duidelijk zijn waarom voor bepaalde maatregelen gekozen is (Gerritsen, 2004). Er moet ook aandacht zijn voor feedback uit de sociale omgeving. Betrokkenen in een netwerk hebben meestal een achterban. Als onderhandelingsresultaten niet overeenkomen met de wensen en aspiraties van de achterban dan ontstaat er een afbreukrisico. In andere situaties is er geen formele band met een achterban, maar beïnvloeden de media of informele netwerken het proces.

Delfstoffenwinning en bodemverontreiniging

Financiële middelen uit delfstoffenwinning
Mits goed gepland en van tevoren goed onderzocht kan delfstofwinning (zand/klei) door extra inkomsten als een hefboom werken (Van Herwijnen e.a., 2003). Datzelfde geldt voor waterwinning, waarbij je met maatregelen er rekening mee kunt houden dat water makkelijker in de bodem inzijgt (case Engelse Werk). Indien er sprake is van bodemverontreiniging dan kan sanering in combinatie met herinrichting plaatsvinden (Van Herwijnen e.a., 2003). De afzetmogelijkheid voor de grond zal problematisch zijn als de kwaliteit te laag is. Grondige meting op verschillende locaties en

tijdstippen is wenselijk om de marktwaarde goed te kunnen schatten. Sedimentafzetting bij hoogwater in de uiterwaarden (Fig. 4.6) betekent ook vorming van nieuwe delfstof die mogelijk winbaar is. Momenteel is nog onvoldoende onderzocht in hoeverre dit natuurlijke proces tot projectinkomsten kan leiden bij een (cyclisch) beheer waarin periodiek wordt afgegraven.

Verontreinigingen
Het schatten van (de mate van) verontreiniging is in de praktijk vaak lastig waardoor de sanering van de bodem, zowel in tijd als in kosten, tegen kan vallen (Van Herwijnen e.a., 2003). De wet stelt via vergunningverlening strikte eisen aan de omgang met vervuild slib. De beleidsregel Actief Bodembeheer Rivierbed (ABR) maakt het mogelijk om verontreinigde grond zoveel mogelijk op een milieuhygiënisch verantwoorde manier binnen het uiterwaardgebied te verwerken. De complexe regels voor het omgaan met verontreinigde grond leiden vaak tot vertraging in projectuitvoering.

Het 'omputten' kan een oplossing zijn voor verontreinigde grond. De klassieke vorm van zandwinning in uiterwaarden eindigt met diepe plassen die zowel landschappelijk, rivierkundig als ecologisch niet langer gewenst zijn. Bij de nieuwe vorm van zandwinning in uiterwaarden ('omputten' genoemd) wordt een tijdelijke zandwinplas gemaakt. Na één tot twee jaar stopt de commerciële zandwinning en wordt een groot deel van de diffuus verontreinigde bovenlaag van de uiterwaard in het gat geschoven, waardoor de uiterwaard wordt verlaagd (Smits & Geerling, 2000).



Figuur 4.5 Recente slibafzetting in een uiterwaard (voorgrond).

De vele uiterwaardplannen zorgen voor een groot verzet van (verontreinigde) specie. Dit leidt tot problemen op logistiek, procedureel en financieel vlak bij de voorbereiding en uitvoering van de PKB-maatregelen. Deze problemen vragen snel om oplossingen. Wellicht is zelfs aanpassing van bestaand beleid en/of wetgeving nodig om uitvoeringstermijnen en kosten hanteerbaar te houden (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005).

Aanbeveling
Er zou een overzicht gemaakt moeten worden van de mogelijkheden wat per regio gedaan kan worden met diffuus vervuild slib (klasse 3, 4) in rivierherstelprojecten. Zicht op binnendijkse opslagmogelijkheden wordt in de toekomst wellicht geboden in het project Watervast (www.watervast.nl). Daarnaast zijn er al baggerterpen buitendijks gerealiseerd, waarbij vervuilde grond wordt afgedekt met een laag schone grond. Deze terpen kunnen dan bijvoorbeeld worden ingericht als hoogwater-vluchtplaats voor vee. Er zijn initiatieven voor het maken van baggerterpen.

Onverwachte omstandigheden
Het komt nogal eens voor dat onverwachte omstandigheden de projectvoortgang belemmeren. Voorbeelden zijn: het vinden van explosieven uit de tweede wereld-oorlog, het stuiten op vervuild slib en het stuiten op een onbekende (elektriciteits)leiding (case Wetland Passewaay). Ook komt het nog wel eens voor dat een bekende vervuiling bij tweede bemonstering veel ernstiger blijkt dan aanvankelijk was gedacht (case Wetland Passewaay). Ook veranderend wettelijk kader kan onverwachte vertragingen opleveren (bijv. de stopzetting van de projectuitvoering, en aanpassing van het inrichtingsplan vanwege de Flora- en faunawet).

Aanbeveling
Schep tijdsruimte en financiële speelruimte voor het opvangen van onverwachte omstandigheden.

4.4 Succes- en faalfactoren in de beheersfase

Vaststelling gewenst beheer
In het kader van het geven van ruimte aan de rivier dient de rivierbeheerder voldoende aandacht te besteden aan het structurele onderhoud van (opgaande begroeiing in) de uiterwaarden. Uiteraard dient dit onderhoud rekening te houden met natuur- en landschapswaarden (Fig. 4.6), en cultuurhistorische waarden. De stellige indruk bestaat dat bij goed beheer waterstandwinst te behalen valt door de weerstand van bosschages, griendhout en dergelijke te verminderen (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005). Afstemming op natuurdoelen is echter een voorwaarde. Het is belangrijk dat ook in de beheersfase de dubbeldoelstelling in het oog wordt gehouden. Een goede communicatie tussen beheerders en Rijkswaterstaat, en een gezamenlijk vaststellen van het gewenste beheer kan falen van een rivierherstelproject in de beheersfase voorkomen.



Figuur 4.6 Knotwilgen in de uiterwaard: ongewenste hydraulische ruwheidselementen of karakteristieke landschapselementen die het behouden waard zijn?

Aanbeveling
Omdat er op informatiebijeenkomsten van rivierherstelprojecten steeds veel vragen gesteld worden over het onderhoud van natuurelementen in het winterbed van de rivieren, wordt het ministerie van V&W geadviseerd om in de PKB duidelijk te maken welke uitgangspunten bij het plegen van onderhoud gelden (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005).

De beperkingen van begrazingsbeheer

De natuurlijke successie in uiterwaarden wordt momenteel voornamelijk in de hand gehouden door begrazing (Fig. 4.7). Begrazingsintensiteit is een belangrijk aspect. Diversiteit in grazers (Schotse Hooglanders, Exmoor-pony's, Rode Geus-runderen, etc.) (case Keent) stimuleert diversiteit van de vegetatie. Het begrazingsbeheer in uiterwaarden wordt uitgevoerd door boeren met vee en door natuurbeheerders met grote grazers. Boeren trekken zich echter steeds meer terug uit de uiterwaarden waardoor de begrazingsdruk afneemt. Jaarrondbegrazing is een manier te grote ruwheid van de vegetatie te voorkomen (cases Engelse Werk en Wetland Passewaay). Niet in alle gebieden zijn echter de hiervoor vereiste hoogwatervluchtplaatsen aanwezig. Bovendien is begrazing niet voor ieder vegetatietype een geschikte beheersvorm. Op veel begraasde plaatsen ontwikkelt zich langzamerhand struweel, een hydraulisch zeer ruwe vegetatie. Dit kan gaan bijten met de veiligheids-doelstelling.

Aanbeveling
Onderken in een zo vroeg mogelijk stadium de beperkingen van begrazingsbeheer en formuleer alternatieven, bijvoorbeeld kap van bos en struweel in delen van het gebied als onderdeel van cyclisch beheer.



Figuur 4.7 Begrazing: een geschikte beheersvorm om de natuurlijke successie in de hand te houden? (Foto: www.keent.net)

Beoordeling van beheer

Het doel van natuurbeheer in uiterwaarden is het stimuleren dan wel remmen van natuurlijke processen. Op het niet realiseren van het natuurdoeltype, zoals dat in het inrichtingsplan van het gebied voorkomt, kan een beheerder niet direct afgerekend worden. Alleen als met de beschikbare kennis kan worden aangegeven dat het verkeerde beheer wordt gevoerd om bepaalde natuurdoelen te realiseren, is de beheerder daarop aan te spreken.

Daarbij wordt niet nagestreefd om bestaande natuurwaarden op één plaats te handhaven. Binnen het nieuwe beleid hoeft niet elke waarde steeds op een vaste plek voor te komen, maar kan door de grote schaal van het gebied en de dynamiek van de rivier deze waarde nu eens hier en dan weer daar voorkomen. Deze zich verplaatsende natuurwaarden zijn ook inherent aan het ontwikkelen van een netwerk van natuurgebieden met ecologische verbindingszones waarin soorten en habitats kunnen migreren.

Aanbeveling

Beoordeel het succes van beheer in zo groot mogelijke eenheden. Een hydraulisch ruw struweel op een bepaalde plaats (hoewel misschien niet gepland) hoeft geen probleem te zijn als dit elders gecompenseerd wordt door hydraulisch gladde natuur. Een dergelijke integrale beoordeling van langere riviertrajecten pleit voor grote beheerseenheden. Deze sluiten ook beter aan op een dynamische visie op natuurdoelen, die rekening houdt met verschillende successiestadia van vegetatie die ruimtelijk rouleren (evt. als functie van cyclisch beheer). Hierbij hoeft een natuurdoel niet op een bepaalde plaats gerealiseerd te worden, maar moet zij een bepaald aandeel vormen van de totale natuur in een grote beheerseenheid. Zorg als beheerder binnen een projectgebied voor natuur in allerlei verschillende ontwikkelingsstadia (Peters e.a., 2006).

Monitoring

Doordat na uitvoering van een maatregel vaak gebrekkig gemonitord wordt, is niet altijd duidelijk wat de effecten van de maatregel op de natuur zijn (MNP, 2003). Ook ecologische monitoring van het rivierengebied behoeft een integrale benadering. Voor een goede inhoudelijke afstemming is hierbij helderheid nodig over de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken overheden en andere organisaties (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005).

Aanbeveling

Maak van monitoring een vast onderdeel van het beheer van een rivierherstelproject en spreek af wie hiervoor de verantwoordelijkheid heeft en wie de kosten draagt.

Beheerskosten

De beheerskosten op lange termijn worden vaak slecht meegenomen in de planning van een rivierherstelproject. Zo zijn de natuurbeheerskosten na aanleg van een nevengeul (Fig. 4.8) veel lager dan de natuurbeheerskosten na uiterwaardverlaging (www.ruimtevoorderivier.wur.nl). Bezuinigingen op beheerskosten kunnen leiden tot het niet realiseren van natuur- of veiligheidsdoelstellingen.

Aanbeveling

Evalueer in de planvormingsfase al of de (natuur)beheerskosten op lange termijn haalbaar zijn en stel zo nodig het plan bij.



Figuur 4.8 Een nevengeul in de Gamerense Waard.

5 Aandachtspunten voor nieuwe rivierherstelprojecten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen uit hoofdstuk 4 opnieuw opgesomd, wat anders gestructureerd en deels anders verwoord. De volgorde waarin de aanbevelingen hier worden gepresenteerd sluit ongeveer aan bij de chronologie van het proces. De aanbevelingen zijn bedoeld voor iedereen die met toekomstige rivierherstelprojecten te maken krijgt, met name: projectteams, overheden en beheerders. Er is niet gestreefd naar compleetheid en ook zal niet ieder aandachtspunt voor ieder project even relevant zijn. Succes in rivierherstelprojecten blijft immers afhankelijk van maatwerk.

Draagvlak

Schep in de projectvoorbereiding ruimte (financieel en qua tijd) om in te spelen op onverwacht optredende gebeurtenissen (bijvoorbeeld een extreem hoogwater) waardoor, vaak tijdelijk, het publieke draagvlak voor realisatie van rivierherstelprojecten stijgt.

Realiseer meervoudigheid (multifunctioneel ruimtegebruik) in rivierherstelprojecten. Dat zou kunnen door in een vroeg stadium aandacht te hebben voor die maatregelen die zowel aan de veiligheidsdoelstelling als aan de natuurdoelstelling kunnen bijdragen.

Oriënteer je als projectteam op andere partijen en betrek deze bij je plannen. Benut publiek-private samenwerking voor financiering, door bewust te zoeken naar functiecombinaties.

Laat zien dat een rivierherstelproject een toegevoegde economische waarde heeft.

Organisatie, samenwerking en tijdsplanning

Stel belanghebbenden in het proces van planvorming en planuitvoering in ruime mate in de gelegenheid om hun belangen en wensen naar voren te brengen.

Werk in een projectteam toe naar een convenant waarin je afspraken vastlegt tussen de betrokken actoren. Publiek-private samenwerking (PPS) werkt positief op het rondkomen van financiering en brede beschikbaarheid van middelen.

Stel het projectteam zorgvuldig samen en benoem een geschikte projectleider. Wisselingen van personen binnen een projectteam komen de voortgang van het planvormingsproces niet ten goede. Door brede informatievoorziening vanuit het projectteam direct naar collega's van projectteamleden zijn projecten makkelijker over te dragen.

Schep tijdsruimte en financiële speelruimte voor het opvangen van onverwachte omstandigheden.

Kennisontwikkeling en communicatie
Organiseer bij complexe projecten altijd een 'community of practice', waarin specialisten en andere betrokkenen gezamenlijk een kennisinstrumentarium ontwikkelen dat toegespitst is op het project.

Maak vanuit de ministeries van V&W en LNV voor alle rivierherstelprojecten een webpagina naar voorbeeld van het succesvolle 'van A naar Beter' (www.AnaarBeter.nl), waarop alle wegwerkzaamheden staan aangegeven.

Financiën
De financiers van rivierherstelprojecten kunnen de succeskansen van deze projecten vergroten door de financieringsstructuur zo op te zetten dat financiën binnen een project naar een volgend of eerder jaar kunnen worden overgeheveld, of voor een langere termijn geldig zijn.

Ga in de projectplanning van een rivierherstelproject zo flexibel mogelijk om met termijnen, zodat er gebruik gemaakt kan worden van externe financiering indien de gelegenheid zich voordoet.

Grondverwerving
Verwerf grond slechts indien nodig. Laat bij voorkeur het grondeigendom bij de oorspronkelijke eigenaar en maak afspraken over het beheer. Schep voor de eigenaar wel planologische duidelijkheid op voldoende lange termijn.

Probeer het aantal eigenaren waarvan grond moet worden verworven zo klein mogelijk te houden.

Reserveer ruime financiële middelen voor verwerving van de benodigde grond. Een aankoopbonus kan de verwervingstijd van grond substantieel bekorten en daarmee het tijdig realiseren van de natuurdoelen vergemakkelijken.

Zorg voor mogelijkheden tot grondruil in de directe omgeving voor agrariërs die een doorstart willen maken.

Realisatie en beheer
Maak (vanuit de rijksoverheid) een overzicht per regio van de verwerkings-mogelijkheden van diffuus vervuild slib (klasse 3, 4) die vrijkomt in rivierherstel-projecten.

Beoordeel het succes van beheer in zo groot mogelijke eenheden (langere riviertrajecten), zodat hydraulisch (te) ruwe natuur op de ene plaats gecompenseerd kan worden door gladde natuur elders, zodanig dat de veiligheid bij hoogwater niet in het geding komt.

Maak als V&W duidelijk welke uitgangspunten voor het beheer van nieuwe natuurelementen in het winterbed gelden.

Onderken in een zo vroeg mogelijk stadium de beperkingen van begrazingsbeheer en formuleer alternatieven, bijvoorbeeld kap van bos en struweel in delen van het gebied als onderdeel van cyclisch beheer.

Maak van monitoring een vast onderdeel van het beheer van een rivierherstelproject en spreek af wie de verantwoordelijkheid heeft voor monitoring en wie de kosten daarvan draagt. Plan monitoring al in een vroeg stadium van het project.

Evalueer in de planvormingsfase al of de (natuur)beheerskosten op lange termijn haalbaar zijn en stel zo nodig het plan bij.

Rol LNV

Probeer als LNV actiever (en directer) betrokken te zijn binnen individuele rivierherstelprojecten en niet alleen te 'sturen op afstand'. Dit wordt door veel actoren op prijs gesteld en zal er toe leiden dat er meer rekening gehouden wordt met de LNV-beleidsdoelen.

Stem de LNV-natuurstreefbeelden beter af op andere functies. Dit maakt het makkelijker om ambitieuze natuurdoelstelllingen te halen.

Zet vanuit LNV een duidelijke werkwijze op voor het omgaan met 'tijdelijke natuur' en het terugzetten van de successie in cyclisch beheer van uiterwaarden.

Literatuur

Bal, D., H.M. Beije, M. Fellinger, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001) Handboek Natuurdoeltypen. Expertisecentrum LNV, Wageningen.

Bolwidt, L. & F. Kok (2003) Zandstranden langs de IJssel. Rivierenmagazine 10, p. 26.

Boonman, P. & R. Nijsten (2004) Tijd is geld; een onderzoek naar doorlooptijden en kosten van natte aanleg projecten van Directie Oost-Nederland. Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.

Braakhekke, W., A. van Winden, G. Litjens, J. Reker & J. Helmer (2004) Ruimte voor nieuwe rivieren: een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer; een eerste verkenning. Rapportnr. 04.2.090, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag, 55 p.

Demon, A. & F. Alberts (2005) De langetermijnvisie PKB, Ruimte voor de Rivier; Deel 1, Toekomstbeeld en maatregelenpakket voor de lange termijn. RIZA-rapport 2005-009, RIZA, Lelystad, 93 p.

Driessen P.P.J. & A.A.J. de Gier (1998) Deltawet grote rivieren; evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995. Bestuurskunde 7(2), pp. 74-86.

Ebregt, J., C.J.J. Eijgenraam & H.J.J. Stolwijk (2005) Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten; kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier; deel 2. CPB-document 83, Centraal Planbureau, Den Haag, 112 p.

Eijgenraam, C.J.J. (2005) Veiligheid tegen overstromen; kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier; deel 1. CPB-document 82, Centraal Planbureau, Den Haag, 204 p.

Herwijnen, M. van, H.D. van Asselt, F.H. Oosterhuis, J.E. Vermaat & H. Goosen (2003) Succes- en faalfactoren van natuurontwikkeling in en langs het water. IVM-rapportnr: R-03/12, Instituut voor Milieuvraagstukken,Vrije Universiteit, Amsterdam, 79 p.

Gerritsen, A.L., C. Kwakernaak, R. Bakkum & J. Icke (2002) Blauwe Contouren; waterberging in combinatie met wonen in de stadsrand. Habiforum, Gouda.

Gerritsen, A.L. (2004) Waterberging in stedelijke randzones;succes- en faalfactoren voor het in de praktijk realiseren van het planningsconcept 'Blauwe Contouren'. Alterra-rapport 1059, Alterra, Wageningen, 77 p.

Goosen, H., R. Lasage, M. Hisschemöller & N. van der Grijp (2002) Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten, IVM-rapportnr: R-02/01, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam, 66 p.

Koomen, A.J.M. & D.M. Wascher (2002) Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Alterra-rapport 426, Alterra, Wageningen, 90 p.

Kwadijk J., N. van Gemert, M. van Asselt, W. van Deursen, H. Middelkoop, H. Buiteveld, M. Haasnoot & J. Rotmans (2001) Maatgevende afvoeren, onzekerheden en wereldbeelden. Stromingen 7 (2), pp. 5-17.

Ministerie van LNV (2000) Natuur voor mensen, mensen voor natuur; nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
Ministerie van LNV (2004a) Voortgangsrapportage NURG; stand van zaken per 1 juli 2003. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 9 p.
Ministerie van LNV (2004b) Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP). Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 60 p.
Ministerie van V&W (2004) Kamervragen naar aanleiding van de VGR Ruimte voor de Rivier (26 mei 2004). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 8 p.
Ministerie van V&W (2005) Handreiking beleidslijn grote rivieren. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 56 p.
MNP (2003) Natuurbalans 2003. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 211 p.
Molen, D.T. van der, A.D. Buijse, L.H. Jans, H.E.J. Simons, I. van Splunder & M. Platteeuw (2002) Ecologisch rendement van herstel en inrichtingsmaatregelen; ontwikkeling van een graadmeter en een proeve voor het traject van Lobith tot de Noordzee, RIZA-rapport 2002.032, RIZA, Lelystad, 116 p.
Peters, B.W.E., E. Kater & G.W. Geerling (2006) Cyclisch beheer in uiterwaarden; natuur en veiligheid in de praktijk. Centrum voor Water en Samenleving, Radboud Universiteit, Nijmegen, 206 p.
Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003a) 1e Voortgangsrapportage; 1 juli - 31 december 2002, Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, Den Haag, 25 p.
Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003b) Ruimte voor de Rivier, Strategisch kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, Ruimte voor de Rivier èn Ruimte voor Natura 2000, Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, Den Haag, 32 p.
Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005) Regioadvies Nederlands Rivierengebied; toekomstig veilig en aantrekkelijk. Stuurgroep Bovenrivieren, Stuurgroep Benedenrivieren, Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, Den Haag, 48 p.
Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006) Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, Deel III; kabinetstandpunt; nota van toelichting. Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, Den Haag, 128 p.
Rademakers, J.G.M. (2005) Ontwikkelkansen terpen van bagger, Jos Rademakers Ecologie en Ontwikkeling, Maarn, 23 p.
Reeze, A.J.G., A.D. Buijse, W.M. Liefveld (2005) Weet wat er leeft langs Rijn en Maas; ecologische toestand van de grote rivieren in Europees perspectief'. RIZA-rapport 2005.010, RIZA, Lelystad, 280 p.
Smits, A.J.M. & G.W. Geerling (Red.) (2000) Delfstoffenwinning als motor voor rivierverruiming; kansen en bedreigingen, Nederlands Centrum voor Rivierkunde (NCR), Delft, 64 p.
Staatsbosbeheer (2003) Lonkend rivierenland, visie van Staatsbosbeheer op de rivieren, Staatsbosbeheer, Driebergen, 16 p.
Vogelzang, T.A., B. Enserink, M.A.H.J. van Bavel, W.M. Dicke, D.P. Kamps, L.F. Puister (2004) Geld als water; een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van LNV voor het combineren van natuur- en waterinvesteringen, Rapport 3.04.04, LEI, Den Haag, 56 p.
Waterforum online, meerdere artikelen, http://www.waterforum.net/.

Bijlage 1 Informatiebronnen in de case studies

Engelse Werk

Gesproken betrokkenen	*Organisatie*
Gerrit Pieter Roetert-Steenbruggen	Dienst Landelijk Gebied
Leonie Bolwidt	Rijkswaterstaat, RIZA
Frank Kok	Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland
Gerrit Gerritsen	Provincie Overijssel
Lieuwe Dijkstra	Gemeente Zwolle
Geert Groenewoldt	Waterschap Groot Salland
Wil Gerritse	Staatsbosbeheer
Roelof Heringa	Staatsbosbeheer

Literatuur- en internetbronnen

Bremer, P. (1998) De ontwikkeling van flora en vegetatie in het natuurontwikkelingsproject Engelse Werk (1993- 1997). Notitie milieu-inventarisatie nr. 9805.

Gemeente Deventer (2006) 'Deventer brengt kwaliteit uiterwaarden in beeld', Persbericht, 1 augustus 2006.

Gemeente Zwolle (2003) Beheersvisie 2003 – 2013, Engelse Werk / Spoolderbos, Zwolle, April 2003.

Gerritsen, G.J. (1994) Ornithologische monitoring van het 'natuurvriendelijke oeverproject Het Engelse Werk'. Rapport.

Heidemij/LB&P (1991) Provincie Overijssel; natuurontwikkeling Engelse Werk.

Simons, J. & L. Bolwidt (2003) Evaluatie verwijdering oeververdediging Engelsche Werk 1993-2001. RIZA-rapport 2003-007, RIZA, Lelystad, 98 p.

Rivierenmagazine nr. 10: 'Zandstranden langs de IJssel', najaar 2003.

http://www.overijssel.nl/contents/pages/6634/natuurontwikkelingsoverzicht.pdf

Lexkesveer

Gesproken betrokkenen	*Organisatie*
Dhr. Stokkermans	Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland
Marinus van der Linde	Rijkswaterstaat
Gerard Jonkers	Geldersch Landschap
Dhr. Zijlstra	Geldersch Landschap (nu Royal Haskoning)
Harro Pruissen	Dienst Landelijk Gebied
Henk Nobbe	Waterschap Vallei en Eem
Wim Haver	Gemeente Wageningen
Cathelijne van Haselen	Royal Haskoning

Literatuur- en internetbronnen

De Gelderlander: 'Nieuw moeras bij monding van de Renkumse Beek', 29 juli 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RWS DON) (2002) Inrichtings- en beheersplan uiterwaarden Lexkesveer, Grontmij Advies & Techniek bv, Arnhem/ Houten, 23 september 2002.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RWS DON) (2005) Nieuwsbrief Lexkesveer, juli 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RWS DON) (2005) Overzicht aangevraagde vergunningen, september 2005.

Projectsheet 'Rivierverruiming en natuurontwikkeling Lexkesveer', Haskoning.

Rivierenmagazine nr 13: 'Lekxesveer terug naar oorspronkelijk dynamiek', juni 2005.

Rivierenmagazine nr 14: 'Inspraak Lexkesveer', winter 2005/2006.

http://www.rijkswaterstaat.nl/rws/don/lexkesveer/

Wetland Passewaay

Gesproken betrokkenen	*Organisatie*
Willem-Jan Drok	Provincie Gelderland
Douwe Joustra	Staatsbosbeheer
Alexander Morzerbruins	Staatsbosbeheer
Harro Pruijssen	Dienst Landelijk Gebied
Dhr. van Rijnsbergen	Waterschap Rivierenland
Hans Heerdt	Stichting Wetland Passewaay

Literatuur- en internetbronnen

Brochure 'Ruimte voor de rivier – veiliger en mooier', ministerie van V&W, december 2004.

Heerdt, H. (2006) 10 jaar Wetland Passewaay; een evaluatie (1996-2006). Stichting Wetland Passewaay.

Molen, D.T. van der, A.D. Buijse, L.H. Jans, H.E.J. Simons, I. van Splunder & M. Platteeuw (2002) Ecologisch rendement van herstel en inrichtingsmaatregelen; ontwikkeling van een graadmeter en een proeve voor het traject van Lobith tot de Noordzee, RIZA-rapport 2002.032, RIZA, Lelystad, 116 p.

Rivierenmagazine nr 13: 'Struinen door Wetland Passewaay', juni 2005.

http://projecten.nederlandleeftmetwater.nl

www.natuurdichtbij.nl/wetlandpassewaay

Keent

Gesproken betrokkenen	*Organisatie*
Tom Violier	Dienst Landelijk Gebied
Jan Joost Bakhuizen	Rijkswaterstaat, Directie Limburg
Martijn Fliervoet	Brabants Landschap
Charlotte Aarns	Gemeente Oss
Hans van der Wiel	Provincie Noord-Brabant
Kees van Os	Waterschap Aa en Maas
Hans Roelofs	Staatsbosbeheer
Gerard Jonkman	Staatsbosbeheer

Literatuur- en internetbronnen

De Gelderlander: 'Uiterwaard ondergaat metamorfose', 2 oktober 2004.
'Overeenkomst Ecologische Hoofdstructuur Keent', 9 november 1995.

V&W, LNV, DLG, SBB (2000) Samenwerken aan natuur in het rivierengebied (pp. 32-33).

DLG (2002) Inrichtings- en beheervisie Keent.

Brieven DLG-NB: KB/78 en KB/79, 26 januari 2000.

www.keent.net

Groesplaat/Gors den Aanwas

Gesproken betrokkenen	*Organisatie*
H. Schep	Brabants Landschap
Peter Groenenboom	Rijkswaterstaat
Manon van Gestel	Waterschap Alm en Biesbosch
Fred Banjer	Provincie Noord-Brabant
Jan-Willem van Wel	Gemeente Werkendam
Dhr. Kreule	Gemeente Woudrichem
Johan Koekkoek	Natuurbeschermingsvereniging Altenatuur