

Advies waterbeheer Arkemheen

Afstemming maatregelen waterhuishouding en natuurbeschermingsrecht

M.E.A. Broekmeyer

M.E. Sanders

F.H. Kistenkas



REFERAAT

Broekmeyer, M.E.A., M.E. Sanders en F.H. Kistenkas, 2009. *Advies waterbeheer Arkemheen- afstemming maatregelen waterhuishouding en natuurbeschermingsrecht*. Wageningen, Alterra, Alterra-intern werkdocument. 23 blz.; .5 fig.; 3 tab.; 19 ref.

In de polder Arkemheen dient een peilbesluit te worden uitgevoerd. De bijbehorende maatregelen dienen getoetst aan het geldende natuurbeschermingsrecht. Daarbij blijkt dat niet alle maatregelen vergund kunnen worden of alleen onder voorwaarden die een praktische uitvoering belemmeren. In dit advies worden aanbevelingen gegeven voor overheden om te komen tot een vlotte uitvoering van watermaatregelen in gebieden met een meervoudige doelstelling.

Trefwoorden: Arkemheen, peilbesluit, Natura 2000, weidevogels, EHS, vergunningverlening, waterhuishouding, inpassingsplan

Foto's: tenzij anders vermeld – Marlies Sanders

Onderzoek uitgevoerd als helpdeskvraag HDV 09-07 binnen het cluster Ecologische Hoofdstructuur BO-02-007

© 2009 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 480700; 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-intern werkdocument/mei/2009]

Inhoud

1. Aanleiding helpdeskvraag
2. Achtergrond proces Arkemheen
 - 2.1. Waterhuishouding en peilbesluit
 - 2.2. Bescherming natuur- en landschapswaarden
 - 2.3. Ontwikkelingen gebied en lopende gebiedsprocessen
 - 2.4. Beschikkingen integraal landinrichtingsplan
3. Problematiek Arkemheen
 - 3.1. Analyse botsende belangen
 - 3.2. Analyse proces vergunningverlening en uitvoering maatregelen
 - 3.3. Conclusie
4. Adviezen
 - 4.1. Uitgangspunten advies
 - 4.2. Oplossing 1 - Provinciale regie via juridische instrumenten
 - 4.3. Oplossing 2 - Provinciale regie via bestuursakkoord
 - 4.4. Oplossing 3 – Gebiedsplatform met eventueel convenant
 - 4.5. Oplossing 4 - Open vergunningverlening
 - 4.6. Samenvatting advies

Gebruikte bronnen

1. Aanleiding helpdeskvraag

In de polder Arkemheen moet een peilbesluit uit 2000 worden uitgevoerd. Het uitvoeringsgebied is deels Natura 2000-gebied, deels EHS en deels provinciaal weidevogelgebied (zie Figuur 1). De betekenis als weidevogelgebied is zowel vastgelegd in het Streekplan 2005 als in het Derde Waterhuishoudingsplan (functie 4 weidevogels). Voor de uitvoering van deze waterwerken maakte het waterschap via de Landinrichtingscommissie afspraken over grondverwerking met boeren in de polder. Om deze maatregelen in het kader van waterhuishouding en landinrichting te kunnen uitvoeren waren diverse beschikkingen nodig. Het Waterschap Vallei en Eem en DLG dienden daartoe aanvragen in voor Natuurbeschermingswetvergunningen, een Flora- en faunawetontheffing en een aanlegvergunning. Deze vergunningverlening is gaandeweg gecoördineerd aangepakt. De vergunningverlening lag moeizaam vanwege de kwetsbaarheid van het gebied en de reeds gemaakte afspraken over grondverwerking. De vergunningen zijn uiteindelijk wel (gedeeltelijk) verleend maar met voorwaarden waarmee het waterschap moeite heeft (korte uitvoeringsperiode, langer doorlooptijd, meer schadevergoedingen aan boeren vanwege het niet kunnen werken in het broedseizoen en in de winter). De vergunningvoorwaarden zijn (n.a.v. al gemaakte afspraken grondverwerking) tijdens de uitvoering iets verruimd/ gedifferentieerd. *Bron: aanvraag helpdeskvraag LNV Dienst Regionale Zaken, vestiging Oost.*

Op grond van bovenstaande casus wil LNV achterhalen waar vergunningverleners (provincies en gemeenten) en uitvoerders van waterbeheer (waterschappen) tegen aan lopen in gebieden waar meerdere beleidsdoelen van toepassing zijn. Tevens wil men aanbevelingen om dergelijke knelpunten vanuit juridisch en/of bestuurlijk oogpunt op te lossen of te voorkomen.

Samenvatting gewenst resultaat na overleg met dhr. S. Groen (LNV-DRZ Oost):

- Aanbevelingen voor wetgevende overheden om strijdigheden in wetgeving op te lossen.
- Aanbevelingen voor ambtenaren van provincie, gemeenten en waterschap voor een vlotte uitvoering van watermaatregelen in gebieden met meervoudige doelstellingen.

De helpdeskvraag is op 30 januari 2009 binnengekomen bij de Helpdesk Natuur van het cluster EHS. Op 25 februari is het werkplan goedgekeurd door LNV en op maandag 2 maart is het project van start gegaan.

2. Achtergrond proces Arkemheen

2.1 Waterhuishouding en peilbesluit

In juni 2000 is het Basisdocument peilbesluiten Arkemheen verschenen, opgesteld door Waterschap Vallei en Eem. Dit plan gaat in op het grondwaterpeil en de waterkwantiteit en –kwaliteit in het gebied Arkemheen. Op 3 oktober 2000 hebben GS van Gelderland de peilbesluiten na toetsing aan het provinciale waterhuishoudingsplan 1996-2000 en het streekplan 1996 goedgekeurd. Het peilbesluit houdt o.a. in verhoging van peil in vak N1 en verlaging van peil in vak N2 (voor ligging zie figuur 1).

De voor het peilbesluit vereiste uitvoeringsmaatregelen zijn verder uitgewerkt in samenwerking met de landinrichtingscommissie. Uitvoering van vernatting van het peilvak N1 (= reservaatgebied: bestaat uit gronden in beheer bij Staatsbosbeheer en agrariërs. Dit gebied is in 2007 ook aangewezen als gebied op de TOP-lijst¹ verdroging) vindt namelijk pas plaats als grote aaneengesloten delen in beheer zijn bij SBB (zie figuur 2). Hiertoe vindt in het kader van de landinrichting vrijwillige kavelruil plaats.

In 2001 is het integrale landinrichtingsplan Nijkerk-Putten (waterbeheersing en kavelruil) door GS van Gelderland goedgekeurd. Binnen dit landinrichtingsplan is dus één onderdeel het project Waterbeheersing Nijkerkerpolder, waarin de maatregelen zijn vervat voor het uitvoeren van het peilbesluit. Deze maatregelen bestaan uit o.a. verbreden van watergangen, het aanleggen van kavelpaden met betonelementen, het dempen van sloten en uitbaggeren van sloten. Bij de maatregelen komt veel grond vrij. Deze grond is (vooralsnog) in depot opgeslagen op percelen buiten het EHS- en Natura 2000-gebied.

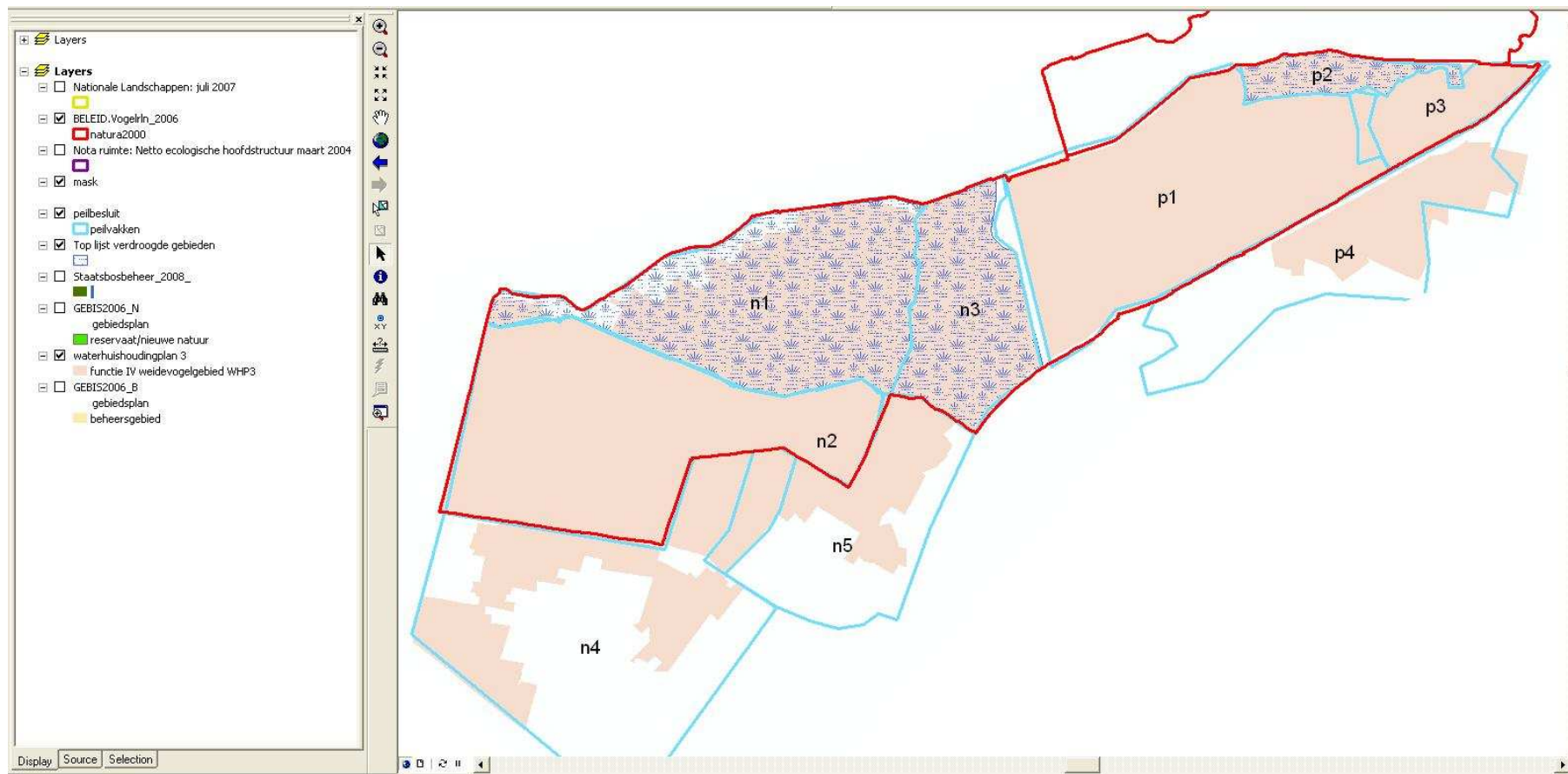


Peilbeheersing

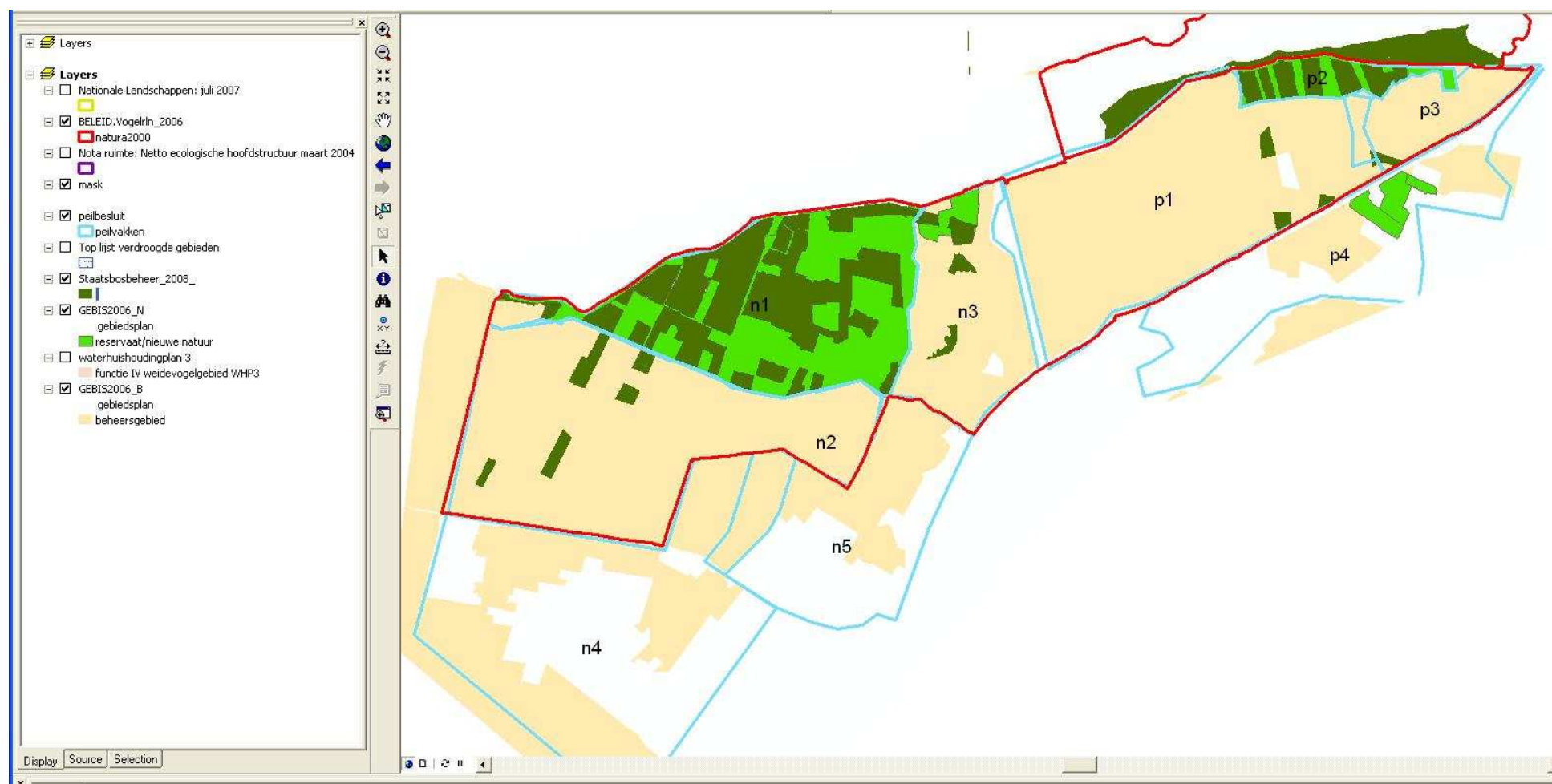
¹ De TOP-lijst bevat natuurgebieden waar verdroging met prioriteit bestreden zal gaan worden. In TOP-gebieden moeten in 2010 maatregelen voor de watersystemen bekend zijn; in 2013 moeten de maatregelen zijn uitgevoerd. Vaststelling en uitvoering van deze maatregelen vindt plaats op basis van een bestuurlijk vastgestelde GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewater regime).

N.B. 1.

Een deel van het peilbesluit (peilverlaging in beheersgebied N2) is op 26 mei 2003 door de Rechtbank Arnhem vernietigd. De Rechtbank stelde dat GS goedkeuring had behoren te onthouden aan het peilbesluit betrekking hebbende op peilvak N2. Dit omdat de in het peilbesluit voorgestelde verlaging van het vak in strijd is met het eigen provinciale waterhuishoudingsplan, dat uitgaat van een stand-still. Deze stand-still is noodzakelijk om verdere verdroging in het peilvak tegen te gaan ter behoud als waardevol weidevogelgebied.



Figuur 1. Categorieën waterhuishouding Arkemheen: gebied op Toplijst verdroging, functie IV weidevogels WHP3, peilvakken peilbesluit, begrenzing Natura 2000-gebied.



Figuur 2. Kaart gebiedscategorieën Arkemheen: Natura 2000, EHS (reservaat en beheersgebied), eigendom Staatsbosbeheer en peilvakken.

2.2 Bescherming natuur en landschapswaarden

Arkemheen kent verschillende natuur en landschapswaarden. Speciaal is de betekenis van het gebied voor weidevogels; Arkemheen geldt als één van de rijkste weidevogelgebieden van Nederland. Deze en overige waarden hebben geleid tot een hoge beleidsdichtheid in het gebied, met diverse statussen. Tabel 1 geeft een summieri samenvatting, voor zover relevant binnen dit kader.



Kleine zwanen. Foto: Saxifraga, Mark Zekhuis

Status	Wettelijk of beleidskader	Doelen
EHS-kerngebied sinds 1996	SGR 1995, doorwerking in streekplan Gelderland 2005 (vastgesteld 16-5-2006). Kerngebied, nieuwe natuur en agrarische natuur.	Behoud weidevogels: grutto, tureluur, watersnip, veldleeuwerik, slobend en zomertaling; behoud rust en open ruimte
Vogelrichtlijngebied sinds 24 maart 2000; Natura 2000-gebied sinds 2007	Europese richtlijn 79/409/EEG, doorwerking in Natuurbeschermingswet 1998 sinds 2005	Behoud omvang en kwaliteit leefgebied Kleine zwaan; tevens behoud omvang en kwaliteit leefgebied Bittervoorn en Grote modderkruiper
Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland sinds 2006	Nota Ruimte 2006.	Behoud en versterking kernkwaliteiten zeer open landschap, slagenverkaveling en veenweidekarakter
Waardevol weidevogelgebied, TOP-gebied sinds 2007	4 ^e Nota Waterhuishouding Waterplan 2010-2015	Minimaal 'stand still' wat betreft waterpeil Tegen gaan verdroging

Tabel 1. Overzicht beleidsmatige status gebied Arkemheen

Hiërarchisch-juridisch bezien wegen de Natura 2000-doelen het zwaarste in het gebied. Bescherming van Natura 2000-soorten² vindt plaats onder het wettelijke nee, tenzij regime van de Natuurbeschermingswet. Bescherming van EHS- waarden en landschapswaarden vindt plaats via het planologische spoor op grond van resp. het nee, tenzij-regime en ja, mits regime zoals verwoord in de Nota Ruimte. Daadwerkelijk juridische bescherming voor burgers vindt plaats als deze regimes overgenomen worden in bestemmingsplannen. Voor de overheden als het waterschap is het Waterhuishoudingplan en de andere plannen juridisch zelfbindend. Voor toetsing van provinciale plannen geldt het rapport “Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse ecologische hoofdstructuur; Uitwerking streekplan Gelderland” uit 2006.

Wat betreft waterdoelstellingen gaat de nieuwe Waterwet een belangrijke rol spelen: doelen uit peilbesluiten worden getoetst aan Regionaal Waterplan. De peilvakken N1 en N2 vallen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied.

2.3 Ontwikkelingen gebied en lopende gebiedsprocessen

Het hele proces van waterbeheer kent een lange geschiedenis, vanaf de start van het peilbesluit in 2000. Beschikkingen voor de uitvoering van maatregelen uit dit peilbesluit zijn in 2007 en 2008 verkregen. In 2008 zijn de meeste maatregelen uitgevoerd, zoals het aanleggen van dammen en duikers. Een restant van het werk zal het Waterschap uitvoeren als er een nieuw peilbesluit is vastgesteld waarbij de reservaatgrenzen definitief zijn geworden. Het betreft onder andere de aanleg van scheidingsdammen, een water-aanvoerpomp en een inlaat-tracé. Deze werkzaamheden waren nog niet opgenomen in het huidige bestek. Hiervoor zal mogelijk een nieuwe Nbwet-vergunning nodig zijn.

Sinds het peilbesluit uit 2000 is sprake van nieuwe wetgeving en nieuw beleid te weten:

- aanwijzing als Vogelrichtlijngebied in 2000 en in werking treden Natuurbeschermingswet (Nbwet) 1998 in 2005 waardoor toetsing aan Nbwet nodig was;
- in werking treden Flora- en faunawet (Ffwet) in 2002 waardoor ontheffing Ffwet nodig was;
- aanwijzing als TOP-gebied in 2007, waardoor anti-verdrogingsmaatregelen met spoed moeten worden uitgevoerd. In het peilbesluit van 2000 is al rekening gehouden met een peilverhoging in het gebied.

De volgende gebiedsprocessen lopen op het moment:

1. Aanwijzing Natura 2000-gebied en opstellen Beheerplan Natura 2000 Arkemheen. Arkemheen maakt deel uit van de eerste tranche Natura-2000 gebieden. De ontwerp-aanwijzingsbesluiten van deze gebieden hebben van 9 januari tot en met 19 februari 2007 ter inzage gelegen. In het geval Arkemheen heeft de provincie het voortouw bij het opstellen van het Beheerplan voor het gebied. Juni 2008 heeft Minister Verburg van LNV met de provincies een afspraken document getekend, waarin staat om in die gebieden waar de provincie het voortouw heeft, de definitieve aanwijzing te koppelen aan het proces van opstellen beheerplannen. Het ontwerp-beheerplan Arkemheen is

² N.B. Voorstel is om in definitief aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Arkemheen (i.t.t. het ontwerpbesluit) de Grote modderkruiper te schrappen en de Smient als kwalificerende vogelsoort nieuw op te nemen. Bron: m.m. A. Fopma.

opgesteld in samenwerking met een klankbordgroep bestaande uit instellingen en organisaties uit het gebied. In februari 2009 stelden Gedeputeerde Staten van Gelderland het ontwerp beheerplan Arkemheen vast. De formele inspraakprocedure gaat van start, nadat ook de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het ontwerp beheerplan heeft vastgesteld. Dit is nodig omdat een deel van Arkemheen beheerd wordt door Staatsbosbeheer. De coördinatie van de inspraak is net als het opstellen van het beheerplan de taak van de provincie Gelderland. Het ontwerpbeheerplan zal na inspraak worden vastgesteld en bevat maatregelen ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000. De provincie Gelderland heeft besloten om ook de doelen van de EHS te borgen in het beheerplan Natura 2000.

2. Vaststellen Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR)

Proces in kader van 4^e Nota Waterhuishouding. Het GGOR wordt opgesteld door het Waterschap Vallei en Eem in opdracht van de provincie Gelderland. In het GGOR moeten waterdoelen van het gebied worden vastgelegd. Op deze wijze speelt het GGOR een belangrijke rol bij de concretisering van verdrogingsdoelstellingen en de aanwijzing als TOP-gebied. Het GGOR zal worden afgestemd op weidevogeldoelstelling. De uitkomsten van het GGOR zullen leidend zijn bij het nog op te stellen (nieuwe) peilbesluit in 2009/2010.

3. Herbegrenzen EHS

De begrenzing en ruimtelijke bescherming van de ecologische hoofdstructuur is geregeld in het vigerende Streekplan Gelderland 2005. Binnen de EHS geldt de 'nee, tenzij'-benadering. Dit houdt in dat bestemmingswijziging niet mogelijk is, als daarmee de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied worden aangetast. Afwijken van deze regel is alleen mogelijk als het maatschappelijk belang groot is en er geen reële alternatieven zijn. Gedeputeerde Staten hebben op 17 maart 2009 de nieuwe grenzen van de ecologische hoofdstructuur (EHS) voorlopig vastgesteld. Met deze streekplanherziening wordt vormgegeven aan de herbegrenzing EHS. Na vaststelling door Provinciale Staten komt deze herziening in de plaats van het in het Streekplan Gelderland 2005 en zal onderdeel gaan uitmaken van de structuurvisie. Doel van de herbegrenzing is de EHS 'robuuster' te maken. De landnatuur van de EHS is verkleind door de grenzen strakker rond de belangrijkste natuurgebieden te leggen. Hierdoor vallen gebieden die een combinatie zijn van natuur- en andere functies buiten de EHS, omdat zij voor de samenhangende structuur niet noodzakelijk zijn. De bescherming van natuur en landschap in die gebieden wordt overgedragen aan de lokale gemeentes.

Voor het gebied Arkemheen geldt dat binnen het Natura 2000-gebied via deze streekplanherziening een heel groot deel wordt aangemerkt als EHS-verweingsgebied (p.m. invoegen figuur 3). Dit lijkt strijdig met het provinciale streven om alle Natura 2000-gebieden binnen de EHS-begrenzing te laten vallen.

4. Landinrichting Nijkerk-Putten.

Proces in opdracht van provincie, uitvoering door DLG. Op 10 februari 2009 heeft GS Gelderland besloten de landinrichting Nijkerk-Putten af te sluiten. Nog niet hele landinrichtingsplan is uitgevoerd. De afronding zal plaatsvinden binnen twee nieuwe processen in het gebied. Voor Arkemheen komt de resterende uitvoering in handen van Bestuurlijk Platform Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland in het kader van het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland.

2.4 Beschikkingen integraal landinrichtingsplan

De uitvoering van het peilbesluit (PB) in combinatie met hiervoor eerder te verrichten landinrichting cq. ruilverkaveling (LI), leiden tot de volgende werkzaamheden:

- 1) PB: Verbreden en uitdiepen van bestaande wateren inclusief duikers
- 2) LI: Verstevigen (schouw)paden met de vrijkomende grond uit 1)
- 3) PB: Instellen nieuw waterpeil
- 4) LI/PB: Aanleg van dammen
- 5) LI: Aanleg van kavelpaden
- 6) LI: Dempen van sloten
- 7) PB: Aanleg van sloten
- 8) PB: Bouw van stuwen en inlaatwerken
- 9) Vergroting van gemaalcapaciteit (reeds eerder uitgevoerd, deels samenhangend met LI en PB)

Alle bovenstaande maatregelen kunnen negatieve effecten hebben op aanwezige natuurwaarden. In opdracht van het Waterschap Vallei en Eem en Dienst Landelijk Gebied zijn deze effecten onderzocht door Bureau Viridis in 2007 in het kader van de Nbwet en voor de Ffwet. Voor beschermde soorten geldt bij bestendig beheer en onderhoud van watergangen een generieke vrijstelling via de Gedragscode Flora- en faunawet voor Waterschappen. Voor maatregelen in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting zijn ontheffingen nodig.

Op grond van deze rapporten zijn in 2007 een ontheffing Ffwet en diverse vergunningen Nbwet aangevraagd. In verband met verwerken van vrijkomende grond en slib bij maatregel 1 is al in 2006 een aanlegvergunning aangevraagd. Zie verder tabel 2.



Aanleg van dammen, duikers en baggeren van sloten

datum	beschikking	maatregel	Besluit
4-10-2006 door Waterschap	Aanlegvergunning gemeente	Verwerken vrijkomende grond	Gedeeltelijk goedgekeurd; onthouding aan verwerking op gronden EHS en/of VR-gebied.
21-2-2008 door Waterschap	Ontheffing Ffwet rijk	Verbreden en uitdiepen wateren	Verleend onder voorwaarden van mitigatie en compensatie
7-4-2008 door Waterschap	Vergunning Nbwet provincie	Verbeterwerkzaamheden natte infrastructuur; aanleggen tijdelijk gronddepot; verbeteren ontsluitingspaden; aanleggen poldertuin	Eerste 2 maatregelen vergund; 3 en 4 geweigerd.
16-4-2008 door DLG	Vergunning Nbwet provincie	Aanleggen dammen; aanleg 35 kavelpaden; dempen sloten; aanleg sloten.	Aanleg dammen en sloten vergund; deel dempen sloten geweigerd; aanleg kavelpaden uitgesteld
28-7-2008 door DLG	Vergunning Nbwet provincie	Aanleg 5 kavelpaden; realisatie delen natuur (mitigatie)	Beiden zaken vergund
9-2-2009 door Waterschap	Vergunning Nbwet provincie	Diverse werkzaamheden Putterpolder	Alles vergund; bezwarenprocedure loopt.
Voorjaar 2009 door DLG	Vergunning Nbwet provincie	Diverse werkzaamheden landinrichting Nijkerk- Putten	Vergunning verleend onder voorwaarden

Tabel 2. Overzicht van aangevraagde beschikkingen in het kader van uitvoeren maatregelen waterhuishouding en landinrichting Arkemheen

Bij de vergunningverlening Nbwet is niet alleen getoetst is aan specifieke instandhoudingsdoelen voor Kleine zwaan, Bittervoorn en Grote modderkruiper, maar is ook getoetst is aan de Algemene Doelen (paragraaf 4.2 van het ontwerpbesluit Arkemheen). Deze stellen onder andere “Behoud van de bijdrage van het Natura2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie” ” en “Behoud en waar nodig herstel van de natuurlijke kenmerken en van de samenhang van de ecologische structuur en functies van het gehele gebied voor alle habitattypen en soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd” tot doel. Deze doelen vormden de grond voor toetsing van de effecten van de maatregelen op weidevogels.

Uit de vergunning d.d. 7 april 2008 blijkt dat maatregelen verbeteren ontsluitingspaden en het aanleggen van een poldertuin leiden tot een onaanvaardbare verslechtering van het gebied in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 (afname van het leefgebied van de Kleine zwaan met vier hectare en toename van de verstoringszone) en het belang voor weidevogels.

Uit de vergunning d.d. 16 april 2008 blijkt de aanvraag voor een deel van te dempen sloten niet vergund te worden, omdat dit leidt tot onaanvaardbare verslechtering van het gebied voor weidevogels, maar ook tot afname van het leefgebied van de Bittervoorn en Grote modderkruiper.

3. Problematiek Arkemheen

3.1 Analyse botsende belangen

Arkemheen kenmerkt zich door een hoge beleidsdichtheid. Er is sprake van diverse rechts- en beleidsregimes. Daar waar beleidsstapeling en stapeling van rechtsregimes hoog is, is beleidsconcurrentie en een conflict tussen rechtsregels niet uit te sluiten en moeilijk te voorkomen. Dat geldt in principe ook voor Arkemheen. Dit EHS en Natura 2000-gebied ten noordwesten van Nijkerk is niet alleen als weidevogelgebied op de streekplankaart van de provincie Gelderland terug te vinden, maar is ook Belvedere-gebied en Nationaal Landschap. Op het gebied zijn dus de *nee, tenzij*-regimes van Natura 2000 en EHS van toepassing en het *ja, mits*-regime van de Nationale Landschappen. De kernkwaliteiten van het Nationale Landschap, de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied en de weidevogeldoelstellingen en EHS-waarden zouden kunnen botsen.

De status van het gebied en de aanwezige natuur- en landschapswaarden liggen echter in elkaars verlengde. Kleine zwaan, weidevogels en poldervissen zijn allen gebaat bij rust en openheid in het gebied, bij een goede waterkwaliteit en bij natte graslanden. Er is dus *geen* sprake van botsend beleid.

Er lijkt *wel* sprake van **botsende belangen**, namelijk die tussen landbouw en natuur in de volgende betekenis: een deel van de voornoemde maatregelen wordt niet genomen ter verbetering van de ecologische condities maar ter verbetering of ter compensatie van het agrarisch landgebruik. Het betreft maatregelen als het dempen van sloten en aanleggen van kavelpaden met open betonblokken. Deze maatregelen geven een verslechtering van de ecologische condities, vooral voor weidevogels.

Door slootdemping neemt de totale lengte aan sloten en slootoevers af. Afname van sloten leidt ook tot kwaliteitsveranderingen in de percelen (plas-dras situatie). Beide ontwikkelingen werken negatief uit op de kwaliteit van het gebied als broed-, foerageer- en schuilgebied. Aanleg van kavelpaden leidt tot verlies van leefgebied.

De maatregelen komen voort uit overeenkomsten gemaakt bij de uitruil van gronden in peilvak N1, welke uitruil nodig is om uiteindelijk in N1 het peil te verhogen en zo de voor weidevogels negatieve gevolgen van verdroging tegen te gaan.

Toevoeging Albert Fopma: Daarnaast zijn er in het verleden keuzes gemaakt om de afwatering van de nieuwe wijk in Nijkerk via Arkemheen te laten en niet via de Arkervaart. Dit is ook onderdeel van de huidige vergunningverlening. Dit besluit over afwatering is van voor het jaar 2000; men kon indertijd geen rekening houden met de Natura 2000 waarden. In de huidige situatie zouden andere beleidskeuzes zijn gemaakt.

3.2. Analyse proces vergunningverlening en uitvoering maatregelen

De uitvoering van waterbeheer- en landinrichtingsmaatregelen leidt voor het Waterschap, en de agrariërs, tot problemen.

De tijdsperiode voor de uitvoering van waterbeheermaatregelen is door de aanwezige natuurwaarden beperkt. Door aanwezigheid weidevogels mag er niet in het broedseizoen gewerkt worden, ca. periode 1 maart – 1 juli. Door aanwezigheid wintergasten Kleine zwaan en Smient kan er niet gewerkt worden in de periode van grofweg 1 november tot 1 maart. Dat betekent dat alleen een periode van vier

maanden, 1 juli tot 1 november, beschikbaar is voor het uitvoeren van watermaatregelen. Dit betekent dat de planning van uit te voeren maatregelen nauw luistert en niet in één periode van vier maanden is te realiseren mede door natte terreinomstandigheden. Tevens is het mogelijk dat de kosten hierdoor oplopen.

Een ander praktisch probleem komt voort uit het feit dat het Waterschap op voorhand (sinds de start van de grondverwerving in 2004 en zonder passende beoordeling Nbwet) al verbetering van percelen (uitkomende grond zou beschikbaar komen om laagten te vullen) heeft toegezegd aan agrariërs. Bij de vergunningaanvraag Nbwet bleek dat een deel van deze verbetermaatregelen landinrichting vanwege significante effecten op natuurwaarden, niet kan worden gehonoreerd.

Voor Waterschap Vallei en Eem was het meest problematisch de werkzaamheden en bijkomende kosten in verband met het bestemmen van de vrijkomende grond. De in eerste instantie gedane toezegging aan agrariërs om met vrijgekomen grond sloten te dempen en kavelpaden te verbeteren werd doorkruist door het onthouden van de Nbwet-vergunning voor deze onderdelen. Hierdoor kon grond niet in het gebied verwerkt worden en moet de grond tegen hoge kosten vervoerd en in depot gezet worden.

3.3 Conclusie

Voor Arkemheen lijkt het grootste knelpunt te liggen in de uitvoering van de maatregelen bij de aanwezigheid van agrariërs. Agrariërs zijn noodzakelijk voor het behoud van de aanwezige natuur- en landschapswaarden, in het bijzonder om de weidevogelgebieden goed en betaalbaar te beheren. Veel agrariërs zijn verenigd in de Stichting Biotoopverbetering Agrarisch Overleg, die collectieve weidevogelpakketten aanvraagt. Maatregelen ter intensivering en/of verbeteringen voor landbouwkundig gebruik zijn in het algemeen strijdig met deze waarden. Het botst dan ook vooral met de maatregelen ter verbetering van het landbouwkundig gebruik en afspraken gemaakt met agrariërs in het kader van de kavelruil. Agrariërs die grond in het reservaatgebied verkochten, hebben nu elders percelen verkregen waarop in feite dezelfde belemmeringen liggen: hoog waterpeil en slechte bereikbaarheid. De percelen liggen nu wel beter geclusterd en vaak dicht bij het huiskavel.

4. Adviezen

4.1 Uitgangspunten advies

De adviezen van Alterra zijn gericht op:

- Bestuursniveau: aanbevelingen voor wetgevende overheden om strijdigheden in belangen op te lossen.
- Uitvoeringsniveau: aanbevelingen voor ambtenaren van provincie, gemeenten en waterschap voor een vlotte uitvoering van watermaatregelen in gebieden met meervoudige doelstellingen.

Voor het oplossen van strijdigheden in belangen stellen wij provinciale regie voor. De provincie kan daarbij gebruik maken van formeel-juridische instrumenten maar tevens een rol spelen in het gebiedsproces via het geven van informatie en bevorderen van communicatie vooraf.

Bij de problematiek 'uitvoeren van watermaatregelen', kan de oplossing ook gezocht worden in een open vergunningverlening, waardoor er meer speelruimte komt bij randvoorwaarden uit de beschikkingen. Bovendien kan men zoeken naar andere mogelijkheden om agrariërs bij uitruil te compenseren via bijvoorbeeld afspraken via een gebiedsplatform. Zie hiervoor tabel 3. Combinaties van oplossingen zijn goed mogelijk.

Type maatregel ⇨ ⇩ Niveau	Juridisch	Bestuurlijk/maatschappelijk
Planvorming/beleid	1. Provinciale regie via nieuwe Wro	2. Bestuursakkoord of convenant
Uitvoering	4. Open vergunnings- cq. ontheffingsverlening Nbwet en Ffwet	3. Gebiedsplatform; ,

Tabel 3. Vier oplossingsrichtingen voor gebied Arkemheen per niveau proces en per type maatregel.

Opgemerkt moet worden dat indien overeenstemming tot stand komt via bestuurlijk/maatschappelijk overleg, deze uitkomsten door een rechter altijd getoetst zullen worden aan juridische kaders. De rechterlijke macht kan zich bij uitspraken alleen baseren op wetgeving en in beginsel niet op afspraken uit convenanten.

Feit is wel dat door tijdig en open met elkaar te praten, in veel gevallen botsende inzichten en belangen kunnen worden voorkomen. Het eerste advies aan alle partijen luidt dan ook om voorafgaand aan het opstellen van plannen en aanvragen van vergunningen met elkaar te praten. Centraal daarbij staat het uitwisselen van inhoudelijke wensen, wettelijke kaders en bestuurlijke verplichtingen. Als al deze kaarten open op tafel liggen, kunnen alle partijen – in samenspraak – de speelruimte verkennen. Dergelijk informeel overleg effent meestal de weg voor een goed verder verloop van het formele proces. Hieronder gaan wij nader in op overige mogelijke en meer inhoudelijk/technische oplossingsrichtingen.

4.2 Oplossing 1 - Provinciale regie via juridische instrumenten

Oplossingsrichtingen voor rechts- en beleidsbotsingen zou gezocht kunnen worden in nieuwe wetgeving, in het bijzonder de nieuwe Wro en Bro: Wet ruimtelijke ordening 2008 en de nadere invulling daarvan in de uitvoerings-AMvB Besluit ruimtelijke ordening eveneens uit 2008. Voorts koppelt de nieuwe Waterwet het door Provinciale Staten op te stellen Regionaal Waterplan aan de Wro-systematiek: dit waterplan heeft immers de status van structuurvisie (art. 4.4 Waterwet). Op basis daarvan zouden bijvoorbeeld een provinciaal inpassingsplan en/of een PRV (provinciale ruimtelijke verordening) kunnen worden opgesteld.

Een provinciaal inpassingsplan en PRV hebben ex art. 44 Woningwet een toetsingsfunctie voor de bouwvergunningverlening door gemeenten. Dat betekent dat nooit in strijd met PRV en/of inpassingsplan een bouwvergunning kan worden verleend. Dit heet in juridisch jargon het LIS (limitatief imperatieve stelsel). Dit LIS geldt óók voor een eventueel in het vigerend bestemmingsplan opgenomen aanlegvergunningstelsel (art. 3.16 Wro). Uiteraard geldt dat een provinciale normstelling een eventuele strijdige gemeentelijke en/of waterschapsnorm overruled (vgl. ook art. 3.26 Wro).

Een inpassingsplan en/of een PRV Bescherming Weidevogellandschap Arkemheen zou een krachtig instrument en een waarborg kunnen zijn (Kistenkas en Melman, 2008). Er zou indien gewenst zelfs een eigen provinciale weidevogeltoets in zo'n PRV opgenomen kunnen worden waar ook gemeente en waterschap zich aan zouden moeten houden.

Dit betekent dat juridisch gezien deze provinciale instrumenten van PRV en inpassingsplan als een spin in het bestuurlijk web zitten. Provinciale regie lijkt onontbeerlijk ter voorkoming dan wel ter oplossing van beleids- en rechtsbotsing/concurrentie. Het wordt dan ook in deze casus als oplossing aangedragen (zie figuur 4). Een inpassingsplan heeft als praktisch voordeel dat het beleid van de huidige verschillende sectoren (natuur, ruimte, water) met de bijbehorende planvormen onder verschillende de bevoegde gezagen (gemeente, provincie, waterschap) centraal wordt vastgesteld.

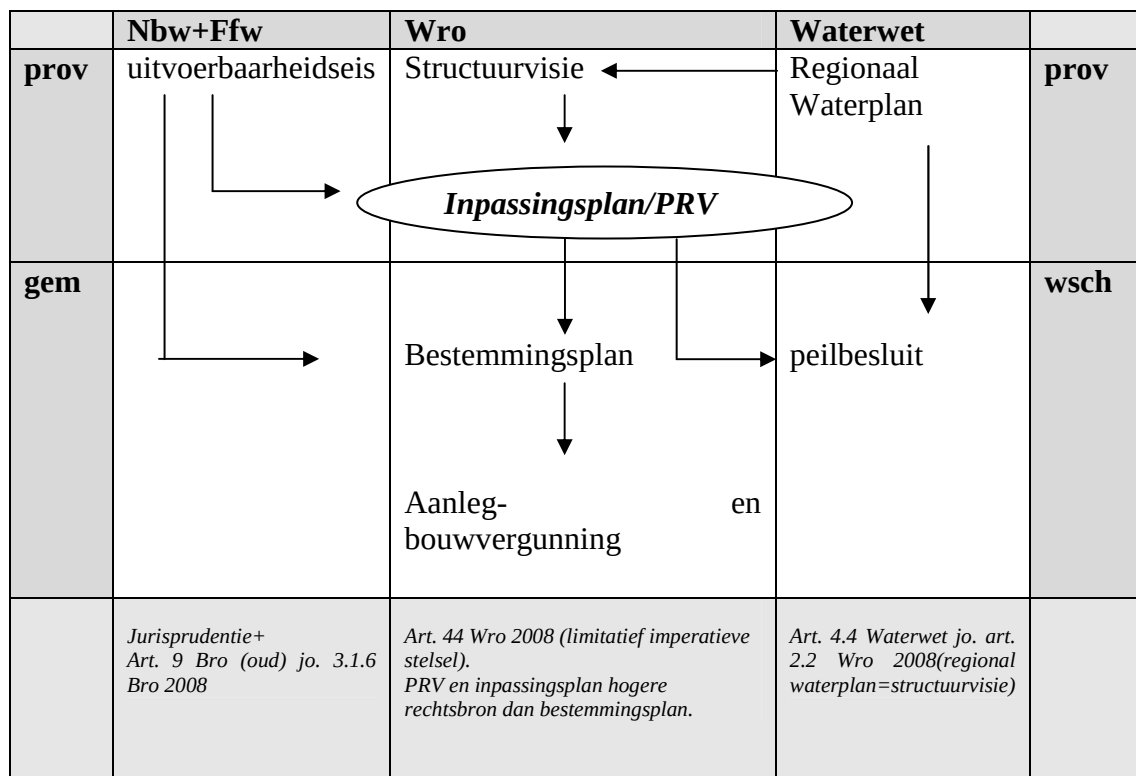
Dit is des te meer het geval nu ook de natuurwetgeving van Nbw en Ffw via de zogenoemde uitvoerbaarheidsjurisprudentie van belang is bij de opstelling van ruimtelijke plannen. Men moet bij het maken van een RO-plan rekening houden met de haalbaarheid van het plan in verband met de vereisten van een Nbw-vergunning (habitattoets) en Ffw-ontheffing (soortentoets).

Ook het EHS-regime zal in RO-plannen moeten doorwerken, zeker nu er naast de Nota Ruimte ook een AMvB Ruimte aan zit te komen die dit juridisch verplicht stelt. De PRV en/of inpassingsplan hebben zo afhankelijkheden met alle te nemen besluiten: van peilbesluit van het waterschap tot en met bestemmingsplan van de gemeente. Deze provinciale regie is dus van belang voor een oplossing van de beleidsstapeling en mogelijke beleidsbotsingen.

4.3 Oplossing 2 - Provinciale regie via bestuursakkoord

In plaats van of eventueel vooruitlopend op het voorschrijven van regels via een verordening of inpassingsplan, kan de provincie ook (eerst) kiezen voor de weg van het bestuurlijk overleg. Dit zou kunnen door middel van een platform Arkemheen met

alle betrokkenen uit het gebied en/of convenant waterpeil Arkemheen. Zie volgende paragraaf.



Figuur 4. Juridisch regime Arkemheen en de centrale rol van nieuwe instrumenten Wro.

4.4 Oplossing 3 – Gebiedsplatform met eventueel convenant

Eventueel kan vooruitlopend aan de vergunning en ontheffingverlening door alle betrokkenen gewerkt worden aan een convenant. Bevoegde gezagen, boeren en natuur- en gebiedsorganisaties zitten dan om tafel om eventueel botsende belangen op gebiedsniveau van Arkemheen te verkennen en zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is in Arkemheen belangrijk om het draagvlak van agrariërs voor het natuurbeleid te behouden. Bij het verkennen van mogelijkheden had in dit geval bekeken kunnen worden of de agrariërs ook op een andere manier gecompenseerd konden worden: financieel of buiten het Natura 2000-gebied. Provinciale regie zou in een dergelijk geval voorkomen dat er (te vroeg) toezeggingen worden gedaan die niet passen binnen de wettelijke kaders.

Een eventueel op te stellen gebiedscontract vervult de rol van het bestuurskundige convenant, als een invulling van de relatie tussen overheden en andere partijen. In deze samenwerking kan de overheid veel invloed hebben op de besluitvormingsprocessen. Maar geen van de partijen kan bij voorbaat doelstellingen opleggen aan anderen.

Bij de totstandkoming van het concept-beheerplan Natura 2000-gebied is reeds sprake geweest van een brede klankbordgroep van actoren. De overleggen met de klankbordgroep waren gericht op afstemming, informatie-uitwisseling en het creëren van draagvlak voor het beheerplan.

4.5 Oplossing 4 - Open vergunningverlening

Sinds kort maakt de Raad van State het mogelijk om ook na de vergunningverlening via een monitoringsprotocol de voorwaarden bij te stellen via het *hand-aan-de-kraan* principe (Kistenkas en Broekmeyer, 2007). Dit betekent onder meer dat voortschrijdende inzichten ook na het moment van vergunningverlening een plaats kunnen krijgen via gefaseerde uitvoering en bijsturing als gevolg van monitoringsuitkomsten. Men zit aldus niet jaren vast aan oude of verouderde besluiten. De vergunningverlening is open en dynamisch zonder dat in strijd wordt gehandeld met het voorzorgsprincipe (Opdam et al., 2009 in prep; Kistenkas en Broekmeyer, 2007). Hand-aan-de-kraan maakt dus meer mogelijk voor bestuursorganen. Vroeger zat men als bestuursorgaan vast aan een eenmalig genomen besluit (gesloten vergunningverlening). Tegenwoordig kan men accommoderen en *risk reduction measures* toelaten zoals monitoring, permanente mitigatie en inzetten op de ecologische veerkracht van het gebied (Winkelman et al., 2008; Kistenkas, 2008). In een gefaseerde uitvoering kan bij latere fases nog tijdig worden bijgestuurd of kunnen doelen en randvoorwaarden bij uitvoering worden aangepast. Dit schept kansen en maakt bijsturing in een later stadium dan op het moment van de eenmalige vergunningverlening mogelijk. Ook daardoor kan botsing/concurrentie voorkomen worden.

Open vergunningverlening is alleen kansrijk in gebieden waarbij het ecologisch systeem een korte reactietijd heeft op mogelijke negatieve effecten én als het vermogen van het systeem om zich nadien te herstellen groot is. Het gaat dus alleen op voor ingrepen waarvan de effecten niet lang na-ijlen en voor dynamische gebieden. In overige gevallen (andere combinaties van ingrepen en ecologische systemen) is een andere vorm van risicomanagement het investeren in veerkracht. Bij deze vorm wordt tegelijk met of voorafgaand aan de ingreep het vermogen van het ecologisch systeem versterkt. Indien zowel de reactietijd als de hersteltijd lang zijn, blijft echter toepassing van het strikte voorzorgsbeginsel van kracht.

Arkemheen is een van oorsprong dynamisch Delta-gebied dat heden ten dage gekenmerkt wordt door een karakteristiek verkavelingspatroon in een ingedijkt gebied. Het is dus nu een gefixeerd systeem. Dé sturende abiotische factor is het waterpeil. Verlaging hiervan leidt tot verdroging van de bovenste bodemlaag en uiteindelijk tot inklinking van de grond resulterend in een onomkeerbare maaiveldddaling. Open vergunningverlening in Arkemheen lijkt alleen kansrijk bij watermaatregelen zoals baggeren, aanleg duikers, dammen etc. waarbij een gefaseerde uitvoering met bijstelling mogelijk is.

Bij open vergunningverlening moeten de volgende zaken voldoende aandacht krijgen:

- het aangeven van de negatieve effecten van de ingreep, inclusief onzekerheden
- het aangeven van mogelijke mitigerende maatregelen

Informatie hierover moet uiteindelijk leiden tot een uitvoeringsprotocol. Een dergelijk protocol wordt ondertekend door alle betrokken partijen. In de te verlenen beschikking wordt in de randvoorwaarden verwezen naar dit protocol.

Bovendien is monitoring een essentieel onderdeel van open vergunningverlening. Een adequaat monitoringsprotocol, inclusief tijd en geld voor analyse van de monitoringsgegevens, maakt onderdeel uit van de vergunningaanvraag. Ook hiernaar wordt in de beschikking verwezen.

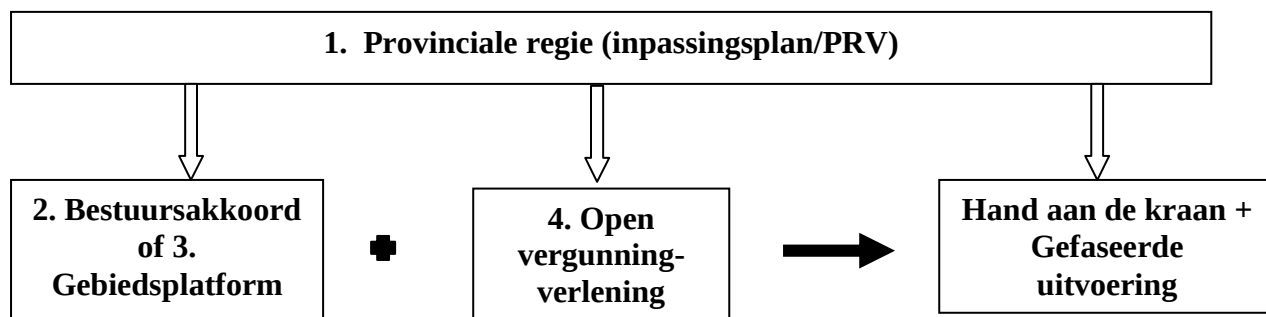
4.6 Samenvatting advies

Hoewel bij hoge functie-, beleids- en regeldichtheid nooit belangenbotsing dan wel beleidsbotsing is uit te sluiten, zijn er juridisch/bestuurlijk dus vier oplossingsrichtingen waarlangs i.c. botsing tijdig voorkomen zou kunnen worden (zie figuur 5):

- o Opstellen verordening/inpassingsplan (m.b.v. nieuwe Wro-instrumentarium)
- o Opstellen bestuursakkoord of convenant (conform netwerksturing bestuurskunde)
- o Open vergunningverlening (conform de nieuwste jurisprudentie van de RvS)

Centraal staan het inpassingsplan of de provinciale ruimtelijke verordening, waarmee de provincie juridische instrumenten in handen heeft om sectorale wetgeving zoals natuur en water inhoudelijk op elkaar af te stemmen.

Alle vier deze oplossingsrichtingen zijn echter gebaat een goed proces: overleg vooraf, waarbij partijen elkaar informeren over de wijze van te volgen procedures en de inhoudelijke belangen en doelen. Immers: alleen met een goede en dus informatieve communicatie komen plannen en wetten bij alle benodigde actoren terecht.



Figuur 5. Samenhang tussen oplossingsrichtingen waterbeheer Arkemheen

Gebruikte bronnen:

- Broekmeyer, M.E.A., P.F.M. Opdam & F.H. Kistenkas, 2008. Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden. Alterra-rapport 1664. Alterra Wageningen UR.
- Bureau Viridis, 2007. Effecten van werkzaamheden in het kader van de Landinrichting Nijkerk-Putten.
- Bureau Viridis, 2007. Uitwerking Flora- en faunawet voor het Waterschap Vallei & Eem. Werkprotocollen en Soortverspreiding.
- Gemeente Nijkerk, z.j. Toelichting Bestemmingsplan Buitengebied Nijkerk 2008.
- Kistenkas, F.H., D. Melman, Ruimtelijke bescherming weidevogellandschap. Naar een provinciale weidevogelverordening?, rapport LNV DK nr. 2008/095, Ede 2008
- Kistenkas, F.H., M.E.A. Broekmeyer, Gaswinning Waddenzee, Nederlands Juristenblad 2007, p. 2376
- Kistenkas, F.H., Recht voor de groene ruimte, Wageningen 2008
- LNV, z.j. Profieldocument Kleine Zwaan. Profielen Vogels, versie 1 september 2008.
- Ontwerpbesluit Arkemheen, bron:
http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/gebieden/056/N2K056_WB%20V%20Arkemheen.pdf
- Opdam, P.F.M., M.E.A. Broekmeyer, F.H. Kistenkas (in press.) Identifying uncertainties in judging the significance of human impacts on Natura 2000 sites. In: Environmental Science & Policy. (May 2009).....
- Provincie Gelderland z.j. Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse ecologische hoofdstructuur. Streekplanuitwerking 2005.
- Provincie Gelderland, 2004. Derde Waterhuishoudingsplan 2005-2009.
- Provincie Gelderland, 2009. Natura 2000 - Ontwerp beheerplan Arkemheen. Versie februari 2009.
- Provincie Gelderland, z.j. Het milieu van de natuur: uitvoeringsprogramma Integraal Natuurherstel 2007-2013.
- Provincie Gelderland. Herbegrenzing EHS 2009.
- Rechtbank Arnhem, z.j. Uitspraak 26 mei 2003, nummer AWB 01/333, AWB 01/334 inzake peilbesluit Waterschap Vallei en Eem.
- Streekplan Gelderland 2005.
- Waterschap Vallei en Eem, 2000. Basisdocument peilbesluiten Arkemheen (basisdocument en document met verkorte toelichting).
- Winkelman, J.E., F.H. Kistenkas, M.J. Epe, Ecologische en natuurbeschermingsrechtelijke aspecten van windturbines op land, Alterra-rapport 1780, Wageningen 2008