



# Biedt 'Ruimte voor Water' ook ruimte voor natuur?

DR. M. VAN HERWIJNEN, INSTITUUT VOOR MILIEUVRAAGSTUKKEN VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

DRS. H. GOOSEN, INSTITUUT VOOR MILIEUVRAAGSTUKKEN VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

MR. H. VAN ASSELT, INSTITUUT VOOR MILIEUVRAAGSTUKKEN VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

DRS. F. OOSTERHUIS, INSTITUUT VOOR MILIEUVRAAGSTUKKEN VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

Landelijke beleidsmakers zien mogelijkheden in de combinatie van water- en natuurdoelstellingen. Inmiddels is ook al in een aanzienlijk aantal praktijkprojecten ervaring opgedaan met deze functie-stapeling. Voor de Natuurbalans 2003 werd aan de hand van acht voorbeeldprojecten onderzocht welke factoren doorslaggevend zijn voor het succesvol realiseren van de natuurdoelen. De conclusie luidt dat met name 'robuuste' natuur goed gecombineerd kan worden, dat veiligheid een argument is dat belanghebbende burgers overtuigt, dat een goed juridisch en bestuurlijk kader en een integrale streekbenadering van groot belang zijn én dat voorgaande punten met name in het rivierengebied inmiddels gerealiseerd zijn.

In veel beleidsnota's zijn de mogelijkheden geschetst die het 'Ruimte voor Water'-beleid zou bieden voor de natuur in Nederland. Voorbeelden zijn 'Anders Omgaan met Water', de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en 'Waterbeleid in de 21e eeuw'. In de uitvoering op projectschaal worden natuur- en waterdoelstellingen ook al gecombineerd. Het Milieu- en Natuurplanbureau, verantwoordelijk voor het

opstellen van de Natuurbalans, heeft het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit van Amsterdam gevraagd om te verkennen of natuurdoelstellingen profiteren van het 'Ruimte voor Water'-beleid en daarbij te inventariseren welke succes- en faalfactoren van belang zijn voor het behalen van de natuurdoelstellingen in dit type gecombineerde projecten<sup>1</sup>. Dit is gedaan in de vorm van een

kwalitatieve studie. Aan de hand van beschikbare rapporten en diepte-interviews is een beperkt aantal voorbeeldprojecten systematisch doorgelicht. De resultaten van deze studie zijn gebruikt in de Natuurbalans 2003<sup>1</sup>.

In totaal zijn acht praktijkvoorbeelden systematisch doorgelicht met behulp van een vooraf ontwikkeld analysekader. Aan de hand hiervan is achterhaald wat de oorspronkelijke doelstellingen van de projecten zelf waren. Ook is onderzocht of, en zo ja in hoeverre, een beoogde doelstelling gerealiseerd is (of zal worden). Uiteindelijk is nagegaan welke factoren van invloed zijn geweest op het al dan niet realiseren van de doelstellingen. Gezien de grote hoeveelheid en diversiteit van potentiële succes- en faalfactoren is enige structuur aangebracht door ze in te delen in vijf categorieën (zie tabel 1). Voor elke categorie is een lijst met mogelijke succes- en faalfactoren opgesteld. Deze mogelijke factoren zijn gebruikt voor het opstellen van de vragenlijst voor de interviews.

Eerst is een inventarisatie verricht van projecten die naast een waterdoelstelling ook natuurontwikkeling als hoofddoelstelling hadden. Hierbij is gebruik gemaakt van een bestaande inventarisatie van projecten uit een eerdere studie<sup>2</sup>. Deze lijst projecten is aangevuld met een aantal natuurontwikkelingsprojecten uit het NURG-kader (Nadere Uitwerking Rivierengebied). In totaal waren hiermee 65 projecten beschikbaar, waaruit een keuze is gemaakt voor de nadere analyse. Bij deze keuze hebben een aantal overwegingen een rol gespeeld. Ten eerste is gekozen voor concrete projecten die al uitgevoerd zijn, een lange voorgeschiedenis of een lang planvormingstraject hebben gekend, zodat daadwerkelijk praktijkervaringen gepeild konden worden. Ten tweede is gekozen voor projec-

Tabel 1. Overzicht van de categorieën en voor elke categorie enkele voorbeelden van mogelijke succes- en faalfactoren.

| categorie                                | mogelijke factoren                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| technisch-inhoudelijke factoren          | aanwezige kennis over de omstandigheden en processen<br>vooruitzichten voor het gebied bij ongewijzigd beleid<br>.....                                                                          |
| bestuurlijk-juridische factoren          | wet- en regelgeving; internationaal, nationaal en decentraal<br>context van het project (bijvoorbeeld onderdeel van een groter programma)<br>.....                                              |
| politieke en procesgerelateerde factoren | 'macht' van betrokken overheden en organen (formeel en informeel)<br>mate waarin gelegenheid tot participatie wordt gegeven<br>.....                                                            |
| sociaal-culturele factoren               | betrokkenheid bij de doelstellingen onder de bewoners en andere belanghebbenden<br>mate waarin belanghebbenden gebruik maken van voorlichting en van inspraak- en beroepsmogelijkheden<br>..... |
| economische factoren                     | beschikbaarheid van financiering (inclusief de daarbij gestelde voorwaarden)<br>aanwezigheid van verontreinigde grond of slib;<br>.....                                                         |



ten betrekking hebbende op diverse watersystemen (beken, rivierengebied en polder/boezem) en op diverse schaalniveaus (regionaal en lokaal) om een zo breed mogelijk beeld te kunnen verkrijgen. Ten derde is gekozen voor projecten die verschillende soorten beslisprocessen volgen, zoals projecten die gestart zijn als NURG alsook projecten die gestart zijn ten behoeve van een waterhuishoudkundige doelstelling. Tabel 2 geeft een overzicht van de geselecteerde en geanalyseerde projecten.

Voor de analyse van de projecten zijn steeds twee personen geïnterviewd, waarvan een betrokkene bij de leiding van het project

en iemand uit de 'natuurhoek'. De vragenlijst werd ter informatie enkele dagen van tevoren opgestuurd, waarna het interview telefonisch afgenomen werd. Bij de analyse is niet alleen vastgesteld of een bepaalde factor een rol speelt of gespeeld heeft, maar is ook geprobeerd na te gaan wat het relatieve gewicht van die factor is (was) ten opzichte van andere factoren. Overigens bleek dat eenzelfde factor in het ene project een succesfactor kan zijn en in het andere project een faalfactor.

### Combinatie natuur met water

Twee factoren bleken specifiek van belang voor projecten waarin natuur en water gecom-

bineerd werd: een sterk juridisch kader en een gedeeld gevoel van urgentie. Een sterk juridisch kader en in het bijzonder de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (voorheen Rivierenwet) is, in de gevallen waarbij de natuurdoelen en de waterdoelen verenigbaar zijn, een succesfactor voor de rivierprojecten geweest. Het veiligheidsaspect van deze wet heeft overheden gestimuleerd tot het (versneld) uitvoeren van het project. Dit geldt met name voor de projecten Rijnwaardense uiterwaarden en Millingerwaard. Door de aanpassing van de maatgevend afvoer conform de Rivierenwet kreeg de NURG-uitwerking van deze gebieden een extra impuls. Daarentegen kan de wet beperkingen opleggen aan de mogelijkheden bepaalde natuurdoelen te realiseren wanneer deze niet (geheel) verenigbaar zijn met de waterdoelen. De waterhuishoudkundige randvoorwaarden zijn namelijk 'hard', waardoor de natuurdoelen op de tweede plaats komen. Zo kan opslag van bos in de uiterwaarden van rivieren ongewenst zijn vanwege een vermindering van de afvoercapaciteit van de rivier. Een ander voorbeeld hiervan is het project in de Vreugderijkerwaard, waar een permanent meestromende nevengeul langs de IJssel is aangelegd. De Wet beheer Rijkswaterstaatwerken vereiste dat een minimale hoeveelheid water via de hoofdstroom van de IJssel moest blijven lopen, waardoor de kansen voor natuur (met name de visstand) in de nevengeul afnamen. De hoogwaterincidenten in 1993 en 1995 en de extreme regenval in 1994 en 1998 zorgden voor versnelling van de rivier- en waterbergingprojecten. Door de wateroverlast werd de noodzaak van waterberging beter begrepen en breder gedragen, waardoor de urgentie van een aantal projecten groter werd. Dit had indirect ook een positieve invloed op de natuurdoelen in die projecten. De natuurdoelstellingen werden namelijk makkelijker geaccepteerd in combinatie met de veiligheidsdoelstellingen. De hoogwaterincidenten vereenvoudigden bij een aantal projecten ook de grondverwerving: grondeigenaren hadden overlast ondervonden van het hoge water, waardoor zij eenvoudiger instemden met het verkopen of ruilen van hun grond.

### Projectorganisatie

Een tweede reeks factoren heeft betrekking op de organisatie van de projecten. Twee factoren zijn hierbij specifiek van belang: bestuurlijke samenwerking en externe communicatie, voorlichting en participatie. Integrale benadering vereist, wegens de verscheidenheid aan doelen, wel een goede bestuurlijke samenwerking. Vooral het afsluiten van een convenant, waarin de taakverdeling en de financiële inkomsten en uitgaven zijn vastgelegd, werd als positief ervaren. Indicaties bestaan dat dit leidt tot een versnelling van de uitvoering. Een

Afb. 1: Het inrichtingsplan van de Rijnwaardense uiterwaarden (bron: RIZA).



Knotwilgen bij hoogwater in de Randwijkse uiterwaarden.







Hoogwater in de uiterwaarden van de Rijn bij Wageningen.

factor die het proces kan bemoeilijken, is wanneer één van de belangrijke financiers niet aan het besluitvormingsproces deelneemt en bij het begin van de uitvoeringsfase niet met bepaalde punten wil meewerken. Dit werkt niet bevorderlijk voor de voortgang van het project. Verloopt de bestuurlijke samenwerking niet goed, dan is de kans groot dat vooral de natuurdoelen niet gerealiseerd zullen worden. De waterdoelen lopen vertraging op maar zullen vaak, via wettelijke kaders toch worden doorgevoerd. Externe communicatie,

voorlichting (media) en participatie bleken belangrijke succesfactoren voor een project. Verloopt dit goed, dan wordt een breder draagvlak gecreëerd en leidt dit tot verminderde weerstand tegen ingrijpende maatregelen. In de meeste projecten wordt communicatie met de belanghebbenden als een succesfactor genoemd. Met name bij de Drentse Aa was de mogelijkheid tot participatie groot. Aan diverse organisaties was gevraagd projecten in te dienen en hoewel dit uiteindelijk weinig gebeurd is, leverde dit toch grote betrokken-

heid vanuit die organisaties op. In het project bij Schardam is het onduidelijk hoe de communicatie met belanghebbenden is verlopen. Wel lijkt hier de slechte communicatie te hebben geleid tot verharding van standpunten, wat uiteindelijk geresulteerd heeft in een koersomslag in de besluitvorming.

### Algemene factoren

Uiteindelijk zijn nog enkele algemene factoren te onderscheiden: het passen in een breder kader en grondverwerving. Het passen in een breder kader, bijvoorbeeld NURG, het Plan Ooievaar, de Gelderse Poort, de diverse natuurbeleidsplannen of de ecologische hoofdstructuur, is bij alle projecten waarbij dit het geval was een succesfactor geweest. Als voordelen van het opgenomen zijn in een groter geheel zijn genoemd de hefboomwerking, de financiering, de politieke steun door de grotere bekendheid en het eenvoudiger uitvoeren van PR-beleid. Ook het toekennen van een speciale status aan het gebied, zoals een Habitatrictlijngebied, een milieubeschermingsgebied of een nationaal park, werkt stimulerend en versterkend (Drentse Aa). Door het politieke draagvlak, ook landelijk, was het eenvoudiger dingen gedaan te krijgen. Ook worden de doelen voor natuurontwikkeling gemakkelijker geaccepteerd als deze gekoppeld worden aan andere doelen, waarvan het nut voor betrokkenen duidelijker is (Drentse Aa). In het project bij Schardam kwamen de natuurdoelen echter pas in een later stadium in de planvorming

Tabel 2. Overzicht van de geanalyseerde projecten met daarin aangegeven het watersysteem, de regio, het stadium van uitvoering, de functies die van belang zijn, de schaal van het project en de initiator.

| project                    | regio         | stadium               | functies                                                       | schaal    | initiator                                      |
|----------------------------|---------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------|
| rivierengebied             |               |                       |                                                                |           |                                                |
| Millingerwaard             | Gelderland    | deels uitgevoerd      | veiligheid, delfstoffenwinning en natuur                       | regionaal | Ministerie van LNV                             |
| Rijnwaardense uiterwaarden | Gelderland    | praktische uitvoering | veiligheid, delfstoffenwinning en natuur                       | regionaal | Ministerie van LNV                             |
| Vreugderijkerwaard         | Overijssel    | bijna afgerond        | waterbeheersing, recreatie en natuur                           | regionaal | Provincie Overijssel                           |
| Noordwaard                 | Noord-Brabant | praktische uitvoering | natuur, waterberging, recreatie en klei en zandwinning         | lokaal    | Ministerie van LNV                             |
| beken                      |               |                       |                                                                |           |                                                |
| Drentse Aa en Elperstroom  | Drenthe       | deels uitgevoerd      | landbouw, recreatie, natuurontwikkeling, waterwinning en wonen | regionaal | Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's  |
| Tungelroyse beek           | Limburg       | afgerond              | retentie en ontwikkeling beekvegetatie                         | lokaal    | Provincie Limburg                              |
| polder/boezem              |               |                       |                                                                |           |                                                |
| Westerbroekstermadepolder  | Groningen     | praktische uitvoering | natuur, waterberging en recreatie                              | lokaal    | Stichting Het Groninger Landschap              |
| Schardam                   | Noord-Holland | praktische uitvoering | veiligheid, natuur, waterberging, recreatie en landbouw        | lokaal    | Wereld Natuur Fonds, HHR Uitwaterende sluiszen |



naar voren, voornamelijk als additionele rechtvaardiging. Het ontbreken van een integrale benadering werd dan ook gezien als één van de factoren waarom dit project vanuit natuuroogpunt mislukte.

Grondverwerving is een cruciale factor voor natuurontwikkelingsprojecten. Bij sommige projecten verliep de grondverwerving voorspoedig. Factoren die dit veroorzaakten, waren een tien procent-verkoopbonus van NURG bij de Noordwaard, grondruil met door Dienst Landelijk Gebied aangekochte grond in de directe omgeving bij de Noordwaard en eerdere wateroverlast bij de Vreugderijkerwaard. Bij andere projecten verliep de grondverwerving moeizaam of werd deze niet geheel gerealiseerd. Factoren die hiervoor verantwoordelijk waren, waren het ontbreken van een dwangmiddel waardoor landruil of-verkoop alleen op vrijwillige basis kon gebeuren (Drentse Aa), tijdsdruk waardoor de agrariërs die wel bereid waren tot landruil niet de mogelijkheid hadden dit te realiseren (Tungelroyse beek), het ontbreken van voldoende financiële middelen (Drentse Aa) en het bestaan van eerder verleende concessies voor hercultivering (Millingerwaard). In veel projecten kunnen de ingrepen pas worden uitgevoerd als een aaneengesloten stuk gebied in bezit is. Is dit niet het geval, dan kan de natuurdoelstelling niet gerealiseerd worden. Is het te verwerven gebied echter ook van belang voor de veiligheid, dan zijn wel middelen beschikbaar voor onteigening (via bijvoorbeeld de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken), hoewel deze in de onderzochte projecten niet gebruikt zijn.

## Conclusies

Uit deze studie blijkt dat natuurontwikkeling in en langs het water vooral kansrijk zou kunnen worden toegepast bij nieuw te ontwikkelen 'robuuste' natuur, zoals rietlanden en getijdenmoerassen. Bij het formuleren van de natuurdoelen kan men dan namelijk rekening houden met de voor dat gebied gewenste hydrologische omstandigheden. In die gevallen waarbij reeds kwetsbare natuur aanwezig is, is het mogelijk dat problemen ontstaan indien het behoud hiervan gecombineerd wordt met waterdoelen. In rivierprojecten waarbij de natuurdoelen en de waterdoelen verenigbaar zijn, kan een sterk juridisch kader een succesfactor zijn. Zijn de natuur- en waterdoelen echter niet helemaal verenigbaar of werken ze elkaar zelfs tegen, dan kan de wet beperkingen opleggen aan het realiseren van bepaalde natuurdoelen, doordat de waterdoelstelling een 'harde' randvoorwaarde is. Het grootste deel van de onderzochte projecten was onderdeel van een breder kader. Dit leidde tot grote voordelen op het gebied van financiering, politieke steun door grotere bekendheid en een eenvoudiger communicatie. Een groter draagvlak onder de bevolking ontstaat als de natuurdoelen gekoppeld zijn aan andere, meer geaccepteerde doelen. Door zo'n integrale benadering worden ook de natuurdoelen makkelijker geaccepteerd. Een voorwaarde hierbij is een goede bestuurlijke samenwerking. Het afsluiten van een convenant wordt hierbij als positief ervaren en kan leiden tot een versnelling van de uitvoering. In de meeste projecten moet grond verworven worden. Financiering is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. Ande-

re succesfactoren voor het verwerven van grond zijn het kunnen bieden van een tien procent verkoopbonus, ervaringen van grondeigenaren met wateroverlast in het verleden, en de mogelijkheid tot grondruil. Faalfactoren voor het verwerven van grond waren tijdsdruk en het ontbreken van een dwangmiddel voor onteigening ten behoeve van natuur. Een laatste belangrijke succesfactor voor het slagen van een project in het algemeen is goede externe communicatie met en voorlichting van belanghebbenden en eventueel het bieden van mogelijkheden tot participatie. Verloopt dit goed, dan wordt een breed draagvlak gecreëerd en leidt dit tot verminderde weerstand tegen ingrijpende maatregelen. Verloopt de communicatie met belanghebbenden echter niet goed, dan kan dit tot weerstand en verharding leiden bij de belanghebbenden. 🗨️

Voor meer informatie: M. van Herwijnen  
(020) 444 95 94 of H. Goosen (020) 444 95 66

**Foto's: Jan Vermaat**

## LITERATUUR

- 1) Natuurbalans (2003). Milieu- en Natuurplanbureau RIVM.
- 2) Herwijnen M. van, H. van Asselt, F. Oosterhuis, J. Vermaat en H. Goosen (2003). Succes- en faalfactoren van natuurontwikkeling in en langs het water. IVM R-03/12.
- 3) Goosen H., R. Lasage, M. Hisschemöller en N. van der Grijp (2002). Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten. IVM R-02/01.