

Succes en falen in rivierherstelprojecten

Ervaringen uit het verleden, garanties voor de toekomst?



ALTEERRA

WAGENINGENUR

Rivierherstelprojecten in de Nederlandse uiterwaarden moeten zorgen voor een betere waterafvoer en meer riviernatuur. We kunnen veel leren van praktijkervaringen met zulke projecten in het recente verleden. Op basis hiervan geven we in deze brochure aandachtspunten voor een goede organisatie en uitvoering van toekomstige rivierherstelprojecten.

Ruimte voor water én ruimte voor natuur

Rivierherstelprojecten vinden doorgaans plaats om de veiligheid te vergroten en tegelijkertijd meer riviernatuur te creëren en zo de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied te vergroten. In het kader van de Planologische Kernbeslissing (PKB) *Ruimte voor de Rivier* zullen de komende jaren veel rivierherstelprojecten worden uitgevoerd. In de afgelopen vijftien jaar zijn echter ook al veel projecten gestart en afgerond. We kunnen lering trekken uit de hierin opgedane ervaringen.

Gevoelsmatig weten beleidsmakers prima wat er moet gebeuren om rivierherstelprojecten 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.

Analyse van succes- en faalfactoren

Alterra heeft diverse lopende of pas afgeronde rivierherstelprojecten onderzocht en de succes- en faalfactoren hiervan geanalyseerd. Hiervoor zijn vele interviews gehouden met betrokkenen op allerlei niveaus. Daarnaast hebben we algemene literatuur over de uitvoering van water- en landschapsprojecten bestudeerd. We hebben vooral factoren van bestuurlijk-organisatorische aard gevonden. In deze brochure vatten we de belangrijkste resultaten van deze studie samen: de succesfactoren, de faalfactoren en de aanbevelingen.

De dubbeldoelstelling van rivierherstelprojecten

Centraal in deze studie staat de dubbeldoelstelling van rivierherstelprojecten: het vergroten van de veiligheid én het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit, wat in veel gevallen de realisatie van meer riviernatuur betekent. Succes en falen zijn in deze studie afgemeten aan de mate van bereiken van de voor het project geformuleerde dubbeldoelstelling.



Succesfactoren

- Het bestaan van een gevoel van probleemurgentie onder alle betrokkenen (bijvoorbeeld door een recent hoogwater).
- Koppeling van zwakke, maar relevante, functies aan sterke functies in de planvorming (bijvoorbeeld natuur aan waterafvoer).
- Een grootschalige, geïntegreerde aanpak waarin de doelstellingen en middelen van meerdere projecten per riviertak op elkaar worden afgestemd.
- Publiek-private samenwerking (leidend tot ruimere financiële middelen).
- Een breed draagvlak onder alle actoren door goede en tijdige informatievoorziening, overleg en inspraakmogelijkheden.
- Een zorgvuldig samengesteld projectteam waarin veel kennis beschikbaar is die gedeeld wordt onder alle betrokkenen.
- Goede financiële afspraken (eventueel in de vorm van een convenant) met voldoende financiële middelen voor alle doelstellingen.

Faalfactoren

- Te weinig meervoudigheid in de projectdoelstellingen waardoor breed draagvlak ontbreekt en daarmee een deel van de mogelijke financiering.
- Gebrek aan congruentie tussen relevante beleidslijnen door slechte samenwerking tussen overheden en departementen.
- Het niet betrekken van de juiste actoren.
- Gebrek aan daadkracht en regie door slecht projectleiderschap en te weinig continuïteit in het projectteam.
- Te weinig financiële speelruimte voor het opvangen van onverwachte omstandigheden (bijvoorbeeld de aanwezigheid van vervuild slib).
- Te weinig aandacht in de planvorming voor de beheersfase (waardoor bijvoorbeeld het voor de natuurdoelen noodzakelijke beheer bij nader inzien te kostbaar blijkt).
- 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.

Aandachtspunten voor toekomstige projecten

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.

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

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.



Probleemurgentie goed benut: Wetland Passewaay

Het natuurontwikkelingsproject Wetland Passewaay aan de Waal bij Tiel 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. 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.



Wetland Passewaay aan de Waal bij Tiel.

“Breng in de projectteams plezier en gevoel van urgentie van het project. Leden moeten meer doen dan alleen de vergaderingen bijwonen.”

Een projectteamlid van project Keent

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.

"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."

Een projectteamlid van project Lexkesveer



Het Lexkesveer over de Nederrijn bij Wageningen.

Financiën

De financiers van rivierherstelprojecten kunnen de succeschansen 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.

Vroegtijdige planvorming voor EU-financiering in project Keent

Voor het rivierherstelproject in de Keentsche Uiterwaard is in eerste instantie getracht om Europese financiering in het kader van IRMA (Interreg Rhine Meuse Action programme) 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 EU Interreg-subsidie verkregen.



De Keentsche Uiterwaard aan de Maas.

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.

Snelle grondverwerving in project Engelse Werk

De grondaankoop voor het project Engelse Werk 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.



Het project Engelse Werk aan de IJssel bij Zwolle.

Realisatie en beheer

Maak (vanuit de rijksoverheid) een overzicht per regio van de verwerkingsmogelijkheden van diffuus vervuild slib (klasse 3, 4) die vrijkomt in rivierherstelprojecten.

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 gladdere 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.

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

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.

Cyclische verjonging en cyclisch beheer

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.



Het project Groesplaat / Gors den Aanwas aan de Boven-Merwede bij Gorinchem.

Colofon

Auteurs: Paul van der Wielen en Bart Makaske

Alterra
Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Bezoekadres: Postadres:
Droevendaalsesteeg 3 Postbus 47
6708 PB Wageningen 6700 AA Wageningen

Tel. 0317-474322
E-mail: bart.makaske@wur.nl

Het hier gepresenteerde onderzoek is gefinancierd door het ministerie van LNV in het kader van het BO-programma Vitaal Landelijk Gebied (thema Water).

De informatie in deze brochure is afkomstig uit:
P. van der Wielen & B. Makaske (2007) Succes- en faalfactoren van rivierherstelprojecten; een analyse van theorie en praktijk. Alterra-rapport 1448, Alterra, Wageningen.

Luchtfoto's: De Jong Luchtfotografie
Overige foto's: Alterra