



Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier

Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven?

Elizabeth Hartgers, Michael van Buuren, Robert Jan Fontein, Tim van Hattum, Marieke de Lange en Gilbert Maas



ALTERRA
WAGENINGEN UR

Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier

Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven?

Elizabeth Hartgers, Michael van Buuren, Robert Jan Fontein, Tim van Hattum, Marieke de Lange en Gilbert Maas

Dit onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Natuur en Biodiversiteit' (projectnummer BO-11-0.18.01-002).

Alterra Wageningen UR
Wageningen, december 2015


Alterra-rapport 2687
ISSN 1566-7197

Hartgers, E., M. van Buuren, R.J. Fontein, T. van Hattum, H.J. de Lange en G. Maas, 2015. *Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier; Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven?* Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2687. 76 blz.; 8 fig.; 1 tab.; 30 ref.

In het Ruimte voor de Rivier-programma is ruime ervaring opgedaan in het combineren van hoogwaterveiligheidsopgaven met andere doelen, waaronder natuur. Het is een succesvol programma, dat grotendeels op tijd en binnen budget is uitgevoerd, met veel belangstelling vanuit het buitenland. Dit uitvoeringsprogramma is gebruikt om acht sleutelfactoren te identificeren die van belang zijn bij het realiseren van natuur in uitvoeringsprojecten. De acht sleutelfactoren zijn verdeeld over de categorieën Ambitie, Voldoen aan de wet en Daadkracht. Deze sleutelfactoren bevatten diverse aanbevelingen om natuur in toekomstige water gerelateerde uitvoeringsprojecten mee te nemen. Voor toekomstige uitvoeringsprojecten is het van cruciaal belang om in een vroege fase van een project kansen voor win-winsituaties voor natuur en water in beeld te krijgen. Daarbij is het cruciaal dat in het project de 'dubbeldoelstelling' natuurrealisatie en waterveiligheid expliciet benoemd wordt. Gezien de tijdsgeest en de insteek van het Deltaprogramma, dat meer dan het Ruimte voor de Rivier-programma een sectorale insteek kent, is dit een toekomstige uitdaging.

Trefwoorden: Ruimte voor de Rivier, natuurontwikkeling, Hoogwaterbeschermingsprogramma, Deltaprogramma

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten' in de grijze balk onderaan). Alterra Wageningen UR verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

 2015 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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 2687 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Managementsamenvatting	7
1	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Doel van het onderzoek	9
	1.3 Afbakening	10
	1.4 Werkwijze	10
	1.4.1 Desk study projectcases	11
	1.4.2 Analysekamer	12
	1.4.3 Interviews	12
	1.4.4 Workshops	13
2	Natuurambitie Grote Wateren	14
	2.1 Natuurambitie Grote Wateren	14
	2.2 De natuurambitie in de praktijk van nu en morgen	15
3	Programma Ruimte voor de Rivier	16
	3.1 Doelstelling van het programma	16
	3.2 Programmadirectie en -uitvoering	17
	3.3 Natuur in Ruimte voor de Rivier-programma	19
4	Sleutelfactoren "Ambitie"	21
	4.1 Vastleggen van ambitie	21
	4.2 Onafhankelijke toetsing op (natuur) kwaliteit	25
	4.3 Natuurbeeld en draagvlak	26
5	Sleutelfactoren "Voldoen aan de wet"	28
	5.1 Behoud van bestaande natuur versus het verzilveren van potentiële nieuwe natuur	29
	5.2 Natte en droge natuur	32
6	Sleutelfactoren "Daadkracht"	34
	6.1 Sturen op natuur in de contractfase	34
	6.2 Beheer	36
	6.3 Monitoring	40
7	Overzicht sleutelfactoren en aanbevelingen voor toepassing	42
8	Toepassing van sleutelfactoren op een toekomstig project	46
	8.1 Beknopte casebeschrijving Hoogwatergeul Varik-Heesselt	46
	8.2 Uitkomst workshop	48
	8.2.1 Belang van de sleutelfactoren	48
	8.2.2 Belemmeringen en oplossingsrichtingen	49
	8.2.3 Handelingsperspectief	49

9	Conclusies	51
9.1	Conclusies sleutelfactoren	51
9.1.1	Ambitie	51
9.1.2	Voldoen aan de wet	51
9.1.3	Daadkracht	52
9.1.4	Toepassing Varik-Heesselt	52
9.2	Afsluiting	52
	Literatuur	53
	Bijlage 1 Case-selectie	55
	Bijlage 2 Case-beschrijvingen desk study	59
	Bijlage 3 Interviewguide	61
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	66
	Bijlage 5 Workshop sleutelfactoren en aanbevelingen (22/6/2015 ochtend)	67
	Bijlage 6 Workshop toepassing sleutelfactoren op case Varik-Heesselt	68

Woord vooraf

De rijksoverheid (ministerie van Economische Zaken) zet met de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren een visie neer voor het realiseren van natuur in het Nederland van de toekomst. Door goed te kijken naar het Ruimte voor de Rivier uitvoeringsprogramma, waar ruimtelijke kwaliteit en waterveiligheid bij ieder project het uitgangspunt vormden, kunnen we lessen trekken welke elementen maken dat natuur in uitvoeringsprojecten goed kan worden meegenomen. Deze lessen of sleutelfactoren kunnen vervolgens worden benut om bij toekomstige uitvoeringsprojecten natuur mee te nemen in deze projecten.

Het voorliggende onderzoek is opgezet als deskstudie van een aantal cases uit het Ruimte voor de Rivier-programma gecombineerd met een workshop om de ervaringen vanuit verschillende betrokken partijen goed te vangen. Het onderzoek is in nauwe samenwerking met het programmabureau Ruimte voor de Rivier (Hans Brouwer en Josan Tielen) uitgevoerd. Bij de casus-selectie, bij de selectie van de geïnterviewden, tijdens de workshops en de beoordeling van de conceptrapportage is dankbaar gebruikgemaakt van de bij hen aanwezige informatie, inzichten en kennis.

In een tweede workshop is vooruitgekeken: als je een toekomstige opgave uit het Deltaprogramma bekijkt, welke sleutelfactoren zijn dan van belang en welke belemmeringen spelen hierbij een rol? Projectleider Erwin Klerkx (provincie Gelderland) van het MIRT-onderzoek naar de Hoogwatergeul Varik-Heesselt was bereid zijn project als case in te brengen.

Deze rapportage geeft handvatten ten aanzien van het inpassen van de Natuurambitie Grote Wateren in uitvoeringsprojecten. De inhoud van deze rapportage is intern beoordeeld door dr. C. Kwakernaak om de kwaliteit ervan te garanderen.

Managementsamenvatting

De Rijksnatuurvisie, en de uitwerking hiervan in de Natuurambitie Grote Wateren, geeft de beleidsambitie weer van het ministerie van Economische Zaken voor de grote wateren. Op dit terrein staat de komende jaren veel te gebeuren, o.a. via het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Deltaprogramma. Deze uitvoeringstrajecten bieden kansen om (delen van) de natuurambitie te verzilveren. Om EZ hierin te adviseren, is Alterra (Wageningen UR) op zoek gegaan naar sleutelfactoren die van belang zijn om natuur beter te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten. Om tot die sleutelfactoren te komen, is gekeken hoe natuur is meegenomen in het Ruimte voor de Rivier-programma.

In het Ruimte voor de Rivier-programma is ruime ervaring opgedaan in het combineren van hoogwaterveiligheidsopgaven met andere doelen, waaronder natuur. Het is een succesvol programma, dat grotendeels op tijd en binnen budget is uitgevoerd, met veel belangstelling vanuit het buitenland. Dit uitvoeringsprogramma biedt daarmee een uitgelezen kans om vast te stellen welke sleutelfactoren van belang zijn bij het realiseren van natuur in uitvoeringsprojecten.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Welke sleutelfactoren in de verschillende projectfasen van de Ruimte voor Rivier-uitvoeringsprojecten zijn van belang voor het realiseren van natuur in die projecten en kunnen deze toegepast worden om natuur beter te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten?

Acht sleutelfactoren

Aan de hand van de analyse van Ruimte voor de Rivier uitvoeringsprojecten zijn de volgende acht sleutelfactoren geïdentificeerd, die van belang zijn voor het realiseren van natuur in die projecten, verdeeld over de categorieën Ambitie, Voldoen aan de wet en Daadkracht.



Ambitie

- I. Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de (voor)verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.
- II. Zorg voor een consequente en continue borging van de (natuur)ambities, doelen en scope in alle fasen van de uitvoering van een project.
- III. Besef dat verschillende partijen uiteenlopende visies en beelden over natuur hebben en dat dit een rol speelt in het planproces. Deze verschillen t.a.v. natuur kunnen de realisatie van nieuwe natuur en het draagvlak voor natuur in de weg staan, maar kunnen ook natuur in projecten versterken.

Voldoen aan de wet

- IV. Zorg voor het 'dwingend' vastleggen van de ontwikkeldoelstelling nieuwe natuur, zodat dit net zo goed geborgd is als het behoud van bestaande natuur. Zo kunnen kansen benut worden.
- V. Streef naar een integrale aanpak/beoordeling van het ecosysteem als geheel, waarin "KRW- en N2000-natuur" met elkaar verweven zijn, zodat de optimale situatie kan worden gecreëerd. De huidige sectorale aanpak werkt contraproductief.

Daadkracht

- VI. Geef als opdrachtgever natuurdoelen expliciet mee in de vraagspecificatie, door deze natuurdoelen onderdeel uit te laten maken van de projectscope. In de aanbestedingsfase wordt bepaald wat je precies krijgt als het project wordt opgeleverd. Doe je dit niet, dan ligt het accent voor natuur vooral op de door de vergunningen ingegeven behoud-
randvoorwaarden en blijven kansen onbenut.
- VII. Betrek het aspect 'beheer' vanaf het begin in de planvorming van een uitvoeringsproject. Het beheren van grote aaneengesloten eenheden en beheren met een visie op de beoogde doelen t.a.v. natuur zijn succesfactoren in een uitvoeringsproject. De beheerfase is een cruciale fase voor het realiseren van de beoogde natuurdoelen in het gebied. Door de huidige ontwikkelingen – waaronder openbare aanbesteding en beleidsontwikkeling bij RWS – is beheer de zwakke schakel geworden in de projecten waardoor de beoogde natuurdoelstellingen onder druk komen te staan.
- VIII. Ontwikkel een eenduidige monitoringssystematiek gericht op vaststelling van de gewenste einddoelen en op het vergroten van kennis over ingreep-effectrelaties. Vanuit verschillende invalshoeken worden namelijk monitoringsinspanningen geleverd. Een compleet beeld van de monitoring is op dit moment niet beschikbaar.

Deze sleutelfactoren bevatten diverse aanbevelingen om natuur in toekomstige water gerelateerde uitvoeringsprojecten mee te nemen. Voor toekomstige uitvoeringsprojecten is het van cruciaal belang om in een vroege fase van een project kansen voor win-winsituaties voor natuur en water in beeld te krijgen. Daarbij is het cruciaal dat in het project de 'dubbeldoelstelling' natuurrealisatie en waterveiligheid expliciet benoemd wordt. Gezien de insteek van het Deltaprogramma, dat meer dan het Ruimte voor de Rivier-programma een sectorale insteek kent, is dit een toekomstige uitdaging. De vernieuwing van de MIRT-procedure naar een meer integrale aanpak van (water)opgaven biedt hiervoor aanknopingspunten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rijksnatuurvisie, en de uitwerking hiervan in de Natuurambitie Grote Wateren (2014), geeft de beleidsambitie weer van het ministerie van Economische Zaken (EZ) voor de grote wateren. Op dit terrein staat de komende jaren veel te gebeuren, o.a. via het Hoogwaterbeschermingsprogramma¹ en het Deltaprogramma². Deze uitvoeringstrajecten bieden kansen om delen van de natuurambitie te verzilveren, mits dit goed wordt verankerd in de scope van deze uitvoeringstrajecten, en de betrokken partijen hun verantwoordelijkheden kennen en kunnen nemen.

Vanaf 2007 is in het Ruimte voor de Rivier (RvR-)programma ruime ervaring opgedaan in het combineren van hoogwaterveiligheidsopgaven met andere doelen, vanuit de tweede doelstelling van dit programma: ruimtelijke kwaliteit. Natuur vormt een onderdeel van ruimtelijke kwaliteit en is op deze manier in al deze uitvoeringsprojecten in meer of mindere mate meegenomen. In 2015 is het RvR-programma voor een groot deel voltooid. Het is een succesvol programma, dat grotendeels op tijd en binnen budget is uitgevoerd, met veel belangstelling vanuit het buitenland. Dit uitvoeringsprogramma biedt daarmee een mooie kans om te kijken naar de sleutelfactoren die van belang zijn bij het realiseren van natuur in uitvoeringsprojecten. Op verzoek van het ministerie van EZ heeft Alterra (onderdeel van Wageningen UR) een analyse uitgevoerd om de leerpunten te inventariseren van het programma Ruimte voor de Rivier ten aanzien van het inpassen van natuur in uitvoeringsprojecten. Op basis hiervan kunnen betrokken partijen (EZ, I&M, provincies) gerichtere afspraken maken over de inpassing van natuur in toekomstige uitvoeringprojecten.

1.2 Doel van het onderzoek

De Natuurambitie Grote Wateren geeft de beleidsambitie weer van EZ. Het hoofddoel van onderhavig onderzoek is om EZ te adviseren op welke manier deze ambitie een plek kan krijgen in uitvoeringsprojecten. De ervaringen in het Ruimte voor de Rivier-programma zijn hiervoor een hulpmiddel. Aan de hand van de verschillende projectfasen van Ruimte voor de Rivier-uitvoeringsprojecten zijn sleutelfactoren te identificeren die van belang zijn voor het realiseren van natuur in die projecten. Met deze sleutelfactoren kunnen we aanbevelingen formuleren om natuurdoelen in toekomstige uitvoeringsprojecten beter te kunnen verankeren.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Welke sleutelfactoren in de verschillende projectfasen van de Ruimte voor Rivier-uitvoeringsprojecten zijn van belang voor het realiseren van natuur in die projecten en kunnen deze toegepast worden om natuur beter te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten?

Dit is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is het Ruimte voor de Rivier-programma georganiseerd?
 - Wat is het doel van het Ruimte voor de Rivier-programma?
 - Welke fasen kent het Ruimte voor de Rivier-programma?

¹ Dit is een programma van maatregelen met als doel te zorgen dat de primaire waterkeringen aan de veiligheidsnormen te voldoen, nu en in de toekomst.

² Programma gericht op een veilig watersysteem. Daarnaast wil het Deltaprogramma de zoetwatervoorziening borgen.

- Welke sleutelfactoren zijn van belang om natuur mee te koppelen in de Ruimte voor de Rivier-uitvoeringsprojecten?
- Welke aanbevelingen kunnen opgesteld worden om natuur te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten?

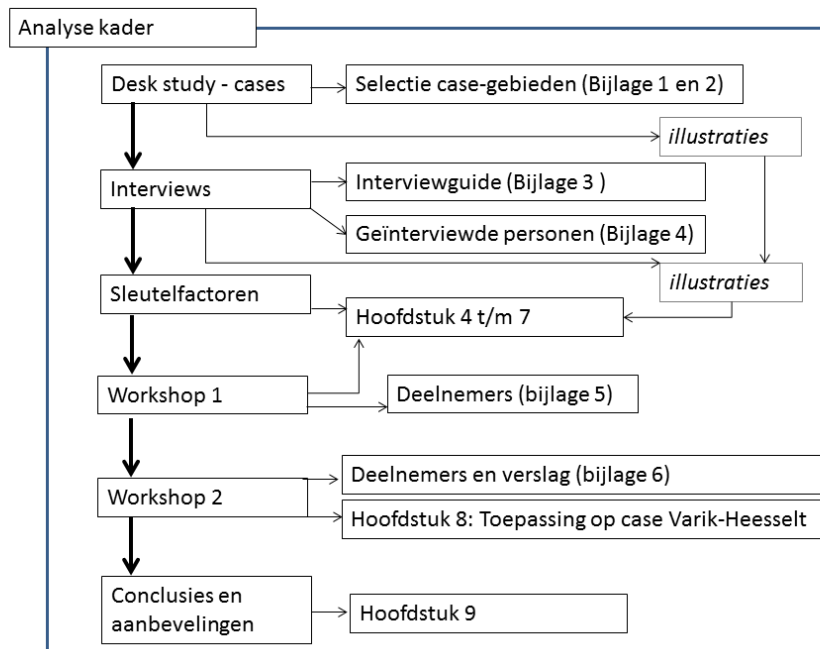
1.3 Afbakening

Het centrale doel in dit onderzoek is om van de natuursuccessen van het RvR-programma te leren, en daarmee aanbevelingen te kunnen geven om kansen voor natuur in toekomstige uitvoeringsprojecten maximaal te benutten. Het speelveld van zowel Natuurambitie Grote Wateren en het RvR-programma is veel breder dan natuurontwikkeling in RvR-projecten. In dit onderzoek is de volgende afbakening gemaakt:

- Het is geen kwantitatieve evaluatie naar hoeveel natuur door het RvR-programma is gecreëerd. Het realiseren van zo veel mogelijk "natuur" is op zichzelf geen doelstelling geweest van het RvR-programma. Natuur is een onderdeel van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit, de andere onderdelen zijn landschappelijke, recreatieve of economische functies. Per project is gezocht naar de optimale combinatie van deze onderdelen. Dit was vaak natuur, maar kan ook een meer landschappelijke invulling en een cultuurlandschap geweest zijn.
- Het discours over natuurbeeld is buiten beschouwing gelaten. In de Natuurambitie Grote Wateren wordt een nieuw beeld neergezet van dynamische natuur. De huidige natuurbeleving van omwonenden is vaak de natuur van het bestaande cultuurlandschap. In relatie met draagvlak voor nieuwe natuurbeelden in uitvoeringsprojecten is dit discours wel belangrijk, maar viel niet binnen de vraag van onderhavig onderzoek.

1.4 Werkwijze

De aanpak van het onderzoek is weergegeven in Figuur 1. In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen toegelicht.



Figuur 1 Samenhang tussen de verschillende onderdelen van het onderzoek en leeswijzer voor het rapport.

1.4.1 Desk study projectcases

Om een goede indruk te krijgen van alle fasen die een uitvoeringsproject doorloopt, zijn voor een beperkt aantal RvR-uitvoeringsprojecten de documenten opgevraagd bij de programmadirectie Ruimte voor de Rivier. Hierbij is vooral gekeken naar de documenten die door de projectorganisatie zijn aangeleverd rondom de beslismomenten, de beoordelingen door het Q-team, bestuurlijke overeenkomsten, de vraagspecificatie en andere documenten die voor onze vraagstelling relevant werden geacht.

Om een divers beeld te krijgen van de projecten binnen het Ruimte voor de Rivier-programma is een selectie gemaakt van de projecten (Bijlage 1). Belangrijkste criterium om voor een project te kiezen, was of er een grote natuuropgave of natuurambitie aanwezig is. Verder is er gelet op een goede spreiding voor de overige criteria, zoals type maatregel en projecttrekker. Met het oog op de voornaamste opgaven bij de uitvoering van het Deltaprogramma – het verbeteren van dijken, vooral in het rivierengebied – is er ook één dijkversterkingsproject gekozen. Dit heeft, in overleg met het programmabureau, geleid tot de volgende cases (Tabel 1):

Tabel 1

Overzicht geselecteerde cases.

Naam	Type	Provincie	Opdrachtgever	N2000	Natuuropgave
Tollewaard	uiterwaardvergraving	Gelderland	RWS	ja	bestaande en nieuwe natuur/landelijk gebied
Noordwaard	ontpoldering	Noord-Brabant	RWS	ja	nieuwe natuur/landelijk gebied
Deventer (Keizers- en Stobbenwaarde en Olsterwaarden)	uiterwaardvergraving	Overijssel	Prov. Overijssel (planfase) Waterschap Groot Salland (realisatiefase)	ja	bestaande en nieuwe natuur/stedelijk uitloopgebied
Hagestein-Opheusden (HOP)	dijkversterking	Gelderland	Waterschap Rivierenland	beperkte stukjes	niet expliciet

De projectgebieden Tollewaard en Deventer (KSO) hebben al in de Planologische Kernbeslissing (PKB) (ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2005) de hoofdfunctie natuur meegekregen; bij Deventer is dit duidelijk gekoppeld aan recreatie. Bij het project Noordwaard is in de PKB geformuleerd dat het gebied, met name het doorstroomgedeelte, niet voor de aanwezige landbouw geschikt is. De ontpoldering biedt daarmee kansen voor uitbreiding van natuur en recreatie. Van de vier cases is in 0 een infographic van het gebied opgenomen met hierin de voorgenomen maatregel en de projectfase per gebied.

In de desk study is geanalyseerd hoe riviernatuur in het uitvoeringsproces is meegenomen en wat de factoren zijn die een succesvolle realisatie van natuurdoelen in de uitvoeringsprojecten beïnvloeden. Om de cases goed te kunnen analyseren, hebben we per fase van projectuitvoering gekeken naar de volgende elementen:

- Natuur
- Projectmanagement
- Projectomgeving
- Financiering
- Governance

De cases zijn in de hoofdtekst van het rapport als illustraties en voorbeelden gebruikt. Per case zijn de projectdocumenten bestudeerd als voorbereiding voor de interviews.

Uiteraard zijn alle projecten uit het Ruimte voor de Rivier-programma uniek en kunnen de observaties uit deze vier cases niet gegeneraliseerd worden voor het gehele programma. De analyse van de cases vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen. In de interviews en workshops zijn deze verder aangescherpt.

1.4.2 Analyse kader

Op basis van de analyse van de vier cases en een workshop met het projectteam hebben we acht sleutelfactoren geformuleerd (zie Bijlage 3 interviewgide) die we gebundeld hebben in drie categorieën (zie Figuur 2):

- Ambitie
- Voldoen aan de wet
- Daadkracht

Deze factoren zijn beschreven in hoofdstuk 4, 5 en 6.



Figuur 2 Geïdentificeerde sleutelfactoren voor borging natuur in Ruimte voor Rivier en toekomstige uitvoeringsprojecten, in samenhang met de verschillende projectfasen.

1.4.3 Interviews

Op basis van de cases zijn elf interviews gehouden met diverse partijen vanuit verschillende invalshoeken: vergunningverlening, projectleiders, beheer, Rijkswaterstaat (KRW, beheer), opdrachtnemer/aanneemcombinatie, programmadirectie, Q-team, beleidsmedewerker (EZ). De respondenten zijn weergegeven in Bijlage 4. Tijdens de interviews zijn de belangrijkste bevindingen getoetst bij betrokken partijen (interviewgide is weergegeven in Bijlage 3) en hebben we de factoren (zie Figuur 2) (en daarbij horende verwachtingen) aangescherpt. Soms zijn in de interviews ook voorbeelden uit andere projecten benoemd, die ook zijn vermeld als illustratie in hoofdstuk 3 t/m 6. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die door de respondent zo nodig voorzien is van commentaar en geaccordeerd. De interviews zijn niet integraal in de rapportage opgenomen, maar citaten zijn bij de betreffende onderdelen opgenomen ter verduidelijking van de gevonden inzichten.

1.4.4 Workshops

Binnen het project zijn twee workshops georganiseerd:

- Workshop 1 (22 juni 2015): in deze workshop stonden de bevindingen van de analyse van het Ruimte voor de Rivier-programma centraal: wat viel hierin op, wordt dit herkend door de deelnemers en kunnen deze thema's gezamenlijk verder worden aangescherpt en voorzien worden van aanbevelingen voor toekomstige projecten? De deelnemers werden gevormd door de geïnterviewde personen, aangevuld met personen die binnen het Ruimte voor de Rivier-programma actief zijn of binnen de Natuurambitie Grote Wateren. De deelnemers en het programma zijn te vinden in Bijlage 5. De resultaten van de workshop zijn gebruikt om hoofdstuk 4, 5 en 6 verder aan te scherpen.
- Workshop 2 (6 juli 2015): tijdens deze bijeenkomst is doordacht welk handelingsperspectief partijen hebben om de Natuurambitie Grote Wateren te realiseren. Dit is gedaan aan de hand van een concrete casus, de hoogwatergeul Varik-Heesselt, onderdeel van het Deltaprogramma. De projectleider van het MIRT-onderzoek, Erwin Klerkx (provincie Gelderland), heeft de case toegelicht en deelgenomen aan de discussie. De resultaten van de analyse (paragraaf 7.2) zijn de basis geweest voor de workshop. Hierbij zijn de aanbevelingen gescoord vanuit de volgende vraag: wat zijn de belangrijkste aanbevelingen voor deze case en waar zitten de belangrijkste risico's (als aanbevelingen niet worden opgevolgd) om potentiële natuurambities in dit project te realiseren? In Bijlage 6 is het verslag van de bijeenkomst opgenomen en hoofdstuk 8 geeft een beknopte beschrijving van de resultaten van de workshop.

2 Natuurambitie Grote Wateren

2.1 Natuurambitie Grote Wateren

In juni 2014 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de *Natuurambitie Grote Wateren; 2050 en verder* uitgebracht (ministerie van EZ, 2014). Het document schetst een toekomstbeeld voor de natuur in de grote wateren van Nederland: de Noordzee, het Waddengebied, de Zuidwestelijke Delta, het Kustgebied, het IJsselmeergebied en de rivieren.

Met het document nodigt de staatssecretaris van EZ anderen uit samen met andere overheden, burgers, natuurorganisaties en andere betrokkenen, toe te werken naar het geschetste toekomstbeeld. Het document is gebaseerd op vier uitgangspunten:

1. aansluiten bij natuurlijke processen;
2. synergie met andere gebruiksfuncties;
3. natuur midden in de samenleving;
4. aansluiten bij autonome ontwikkelingen.

Met deze uitgangspunten schetst de staatssecretaris een beeld van hoe de natuur in 2050 functioneert en eruitziet (zie kader). Dit richtbeeld is voor de verschillende wateren nader uitgewerkt.

"In het toekomstbeeld van de natuurambitie zijn in 2050 de natuurlijke processen in de grote wateren zo veel mogelijk hersteld. Grote en kleine wateren zijn sterker met elkaar verbonden. Flora en fauna zijn gevarieerd. De grote wateren zijn veerkrachtige ecosystemen die zich kunnen aanpassen aan een veranderend klimaat. De grote wateren in Nederland vormen samen een vloeiend overgangsg gebied van rivier via delta naar zee: van zoet naar zout, met toenemende invloed van het getij. De mens beïnvloedt wateren met dijken, dammen, peilbeheer, stoffen en visserij. Dat zal in de toekomst zo blijven. Gradiënten van zoet naar zout, van rustig naar dynamisch en van land naar water zorgen voor een rijk geheel aan habitats met een hoge biodiversiteit. In alle gebieden is de connectie met de regionale wateren – de 'haarvaten' van het systeem – van groot belang voor gevarieerde en veerkrachtige natuur. De waterkwaliteit in de grote wateren en de omliggende regio's is goed, van levensbelang voor planten en dieren.

In alle gebieden krijgen natuurlijke processen zo veel mogelijk ruimte, uiteraard afgewogen tegen andere gebruiksfuncties. Er zullen net als nu ingrepen nodig zijn in de natuurlijke processen, bijvoorbeeld om de hoogwaterveiligheid op orde te brengen. Dat gebeurt op een manier die de natuur zo veel mogelijk ontziet of zelfs versterkt. Bovendien wordt optimaal gebruikgemaakt van de natuurlijke processen zelf. Zo bouwen we met de natuur. Denk daarbij bijvoorbeeld aan duinen en voorlanden als kustverdediging en bovenstroomse waterberging. Maatwerk is heel belangrijk. In sommige gebieden zullen we voorzichtig moeten zijn met recreatie en visserij. Andere gebieden zijn zo veerkrachtig dat menselijk gebruik en natuur probleemloos samengaan."

Natuurambitie Grote Wateren, 2014



2.2 De natuurambitie in de praktijk van nu en morgen

De Natuurambitie Grote Wateren is gericht op de periode na 2050. Maar ook daarvoor zijn er kansen om de ambitie te implementeren. Het ministerie van Economische Zaken wil op de volgende manier aan de slag met de natuurambitie:

- De natuurambitie aanbieden aan de provincies, die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid in Nederland, om met hen de ambitie verder te ontwikkelen.
- Projecten die helpen om de natuurambitie te realiseren stimuleren en aanjagen, door die financieel, organisatorisch of met communicatie te ondersteunen. Daar heeft het ministerie beperkt budget voor gereserveerd.
- Initiatieven aanjagen en stimuleren met bestaande instrumenten en regelingen.
- Het gedachtegoed van deze natuurambitie benutten voor de ontwikkeling van het natuurbeleid. Onder meer door meer flexibiliteit in de wet- en regelgeving te creëren, mede in het overleg met de Europese Unie over natuurwetgeving.
- Deze natuurambitie te benutten voor de inzet voor natuur in toekomstgerichte programma's, zoals de aankomende uitvoeringsfase van het Deltaprogramma.
- Faciliteren van kennisontwikkeling hoe de Natuurambitie Grote Wateren te verankeren in uitvoeringsprogramma's.
- Samenwerkingsverbanden die helpen de natuurambitie te realiseren stimuleren en faciliteren. Dat kan door gebiedscoalities te steunen die samenwerken aan concrete projecten. Of door het ondersteunen van gezamenlijk publiek-private netwerkorganisaties, zoals het Programma naar een Rijke Waddenzee.

3 Programma Ruimte voor de Rivier

3.1 Doelstelling van het programma

Eind jaren negentig ontstaat in het waterbeleid aandacht voor de klimaatverandering, mede naar aanleiding van hoge rivierafvoeren in 1993 en 1995. Gestimuleerd door belangrijke adviezen (bijvoorbeeld het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) vindt er een verschuiving plaats in het (rijks)beleid. Dat leidt tot de Nota *Anders omgaan met Water* (Min V&W, 2000). Nog in hetzelfde jaar brengt het kabinet het standpunt "Ruimte voor de Rivier" uit: de klimaatopgave in het rivierengebied zal worden aangepakt door het uitvoeren van rivierverruimende maatregelen. Hierbij is het uitgangspunt – mede door het Deltaplan Grote Rivieren dat dan volop in uitvoering is – dat de "dijken op orde zijn". Tegen deze achtergrond is de planologische kernbeslissing (PKB) "Ruimte voor de Rivier" in voorbereiding genomen en uiteindelijk in 2006 vastgesteld. Hierin staan op 38 locaties projecten voor rivierverruiming benoemd, die in het uiteindelijke programma tot 34 locaties zijn teruggebracht. De keus om de waterveiligheidsopgave met name in te vullen door rivierverruimende maatregelen was hiermee een duidelijk vooropgesteld vertrekpunt bij het programma. Het plangebied van het programma omvat het gebied van de Rijntakken en het bedijkte deel van de Maas in Noord-Brabant.

Het Ruimte voor de Rivier-programma wordt gekenmerkt door een unieke "dubbeldoelstelling": het op het vereiste niveau brengen van de (water)veiligheid en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. De keuze voor deze gecombineerde aanpak paste bij het vigerende ruimtelijke ordeningsbeleid in die tijd, waar "ruimtelijke kwaliteit" een prominente doelstelling was. De brede, ruimtelijke insteek van het programma wordt onderstreept doordat gebruikgemaakt is van de planologische kernbeslissing voor het oppakken van de waterhuishoudkundige herinrichtingsoperatie van het rivierengebied. Het uitgangspunt bij de PKB wordt geschetst door het volgende kader:

Het kabinet richt zich op het realiseren van twee samenhangende doelstellingen:

1. Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen en
2. Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.

Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling.

(Uit: PKB Ruimte voor de Rivier; deel 4)

Het Ruimte voor de Rivier-programma en de daaruit voortvloeiende projecten zijn primair gericht op de "korte termijn" klimaatopgave. Ruimte voor de Rivier gaat over het accommoderen van de afvoertoeename bij Lobith van 15.000 naar 16.000 m³ per seconde.

De financiële middelen die nodig zijn om de maatregelen van Ruimte voor de Rivier uit te voeren, worden beschikbaar gesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het gaat om ruim 2,2 miljard euro.

Relaties met andere programma's in het rivierengebied

Het RvR-programma heeft relaties met andere uitvoeringsprogramma's in het rivierengebied: NURG (Nadere Uitwerking Rivierengebied) en Stroomlijn.

NURG is een samenwerkingsovereenkomst, afgesloten in oktober 1997, tussen de voormalige ministeries van VenW en LNV waarin afspraken zijn vastgelegd voor gezamenlijke aanpak en financiering van projecten gericht op veiligheid en natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Het

programma loopt in 2015 af. De uitvoering is voor 50% in handen van Rijkswaterstaat, voor 50% in handen van DLG (inmiddels SBB). Enkele NURG-projecten zijn onderdeel geworden van het Ruimte voor de Rivier-programma en hebben hiermee ook een rivierverruimende taakstelling gekregen. Stroomlijn is een RWS-programma waarin het onderhoud van de begroeiing langs de grote rivieren wordt beschreven. Doel is de stroombanen in de uiterwaarden vrij te houden van opstuwende vegetatie. Per deelgebied worden projectplannen opgesteld volgens de Waterwet. De beoogde eindsituatie qua vegetatie wordt overgenomen op de Vegetatielegger. In de planvorming van de Ruimte voor de Rivier-projecten zijn deze stroomlijnmaatregelen meegenomen. Naast deze programma's heeft ook het uitvoeringsprogramma van de Kaderrichtlijn Water een raakvlak met de maatregelen van het Ruimte voor de Rivier-programma; de KRW-doelstellingen zijn echter voor het RvR-programma niet noodzakelijk om de waterveiligheidsdoelstellingen te bereiken. Andersom is het voor het bereiken van de KRW doelstellingen wel nodig de inrichtingsmaatregelen van het RvR-programma zo veel mogelijk voor de KRW te optimaliseren (zie ook 5.2).

3.2 Programmadirectie en -uitvoering

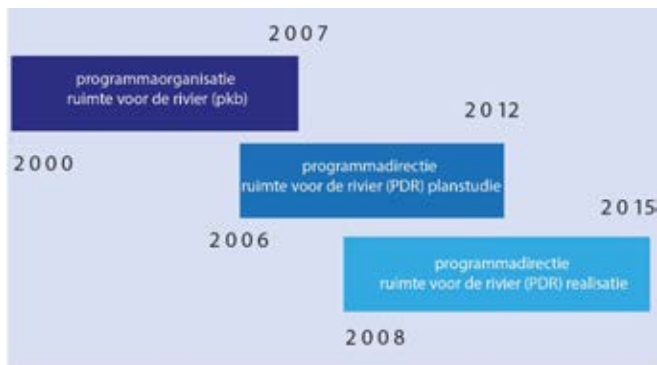
Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR)

Na het vaststellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is in 2006 de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR), een onderdeel van Rijkswaterstaat, ingesteld. De verantwoordelijkheid voor het Ruimte voor de Rivier-programma bleef aanvankelijk bij de beleidsdirectie (DGRW), en het programmabureau bereidde de besluitvorming voor. In 2011/2012 ging de verantwoordelijkheid van het gehele programma over naar Rijkswaterstaat. De PDR ziet erop toe dat de doelen van het programma binnen de gestelde financiële kaders en binnen de gestelde termijn (december 2015) zullen zijn gerealiseerd.

Fasering en besluitvorming: SNIP

Bij alle Ruimte voor de Rivier projecten is de zogenaamde SNIP³-systematiek toegepast. SNIP staat voor "spelregels voor natte infrastructuurprojecten" (Rijkswaterstaat, 2002). Na de verkenningsfase volgen de planstudie- en realisatiefasen (zie Figuur 3), ieder weer verdeeld naar een aantal onderdelen. Bij de RvR-projecten is de verkenningsfase opgenomen in de PKB-fase. Cruciaal in deze aanpak zijn de beslismomenten die voorzien worden van een stevige toetsing, alvorens naar de volgende projectfase wordt overgegaan. Tot en met het SNIP 3-moment wordt het besluit over doorgaan naar de volgende projectstap genomen door de minister, daarna door DG-RWS. De SNIP 3-beslissing is hierbij de zwaarste beslissing: de minister neemt daarbij de beslissing om deze investering te gaan realiseren en de procedures daarvoor in gang te zetten. Het besluit markeert ook de overgang naar de 'echte' realisatiefase. De PDR toetst de voorstellen, bereidt de besluitvorming voor, waarna de formele besluitvorming door de minister of DG-RWS volgt. In 2012 waren – op één project na – alle SNIP 3-besluiten voor Ruimte voor de Rivier genomen (Andersson Elffers Felix, 2013).

³ Inmiddels wordt bij alle uitvoeringsprojecten de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) systematiek gevolgd. Het SNIP-spelregelkader is hierin opgegaan, maar is voor de RvR-projecten nog als kader gebruikt.



Figuur 3 Schema fasering en besluitvorming RvR.

De op de SNIP-systematiek gebaseerde werkwijze per project is door de PDR vastgelegd in het "Snip Handboek" (PDR, 2008). Hierin is vastgelegd welke documenten en andere (tussen)producten de afzonderlijke projectorganisaties aan PDR moeten aanleveren voor de toetsing ten behoeve van de besluitvorming over de projecten. In het SNIP Handboek, en in afzonderlijke documenten, is ook aandacht besteed aan de manier waarop getoetst wordt aan de doelstelling voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Het Q-team Ruimte voor de Rivier

Wat het programma bijzonder maakt, is de dubbele doelstelling van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Het Q-team, een speciaal onafhankelijk kwaliteitsteam, richt zich op het borgen van de tweede doelstelling: het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het team bestaat uit vijf onafhankelijke deskundigen:

- Eric Luiten, landschapsarchitect en voorzitter, Rijksadviseur voor Landschap en Water
- Frans Klijn, fysisch geograaf
- Maurits de Hoog, stedenbouwkundige
- Dick de Bruin, rivierkundige
- Sjef Jansen, ecooloog

Het team maakt zelf geen plannen, maar geeft gevraagd en ongevraagd advies, is gesprekspartner van het programmabureau en de projectteams en brengt zogenaamde 'uitvoeringsbezoeken ruimtelijke kwaliteit' tijdens de plan- realisatie- en opleveringsfase. Bij de SNIP2A- (variantkeuze) en SNIP3- beslissingen levert het Q-team een advies. Na de oplevering van een project schrijft het Q-team een Eendoordeel ruimtelijke kwaliteit.

De adviezen van het Q-team zijn niet vrijblijvend en vormen een belangrijk element tijdens de beoordeling van het project op de beslismomenten. De Programmadirectie RvR neemt, naar aanleiding van de adviezen van het Q-team, een standpunt in door het formuleren van een opdracht voor de individuele projecten.

Projectorganisatie

De randvoorwaarden waar alle projecten aan moeten voldoen, liggen vast in de Planologische Kernbeslissing, vastgesteld in 2006. Grofweg gezegd zijn dat de veiligheidsdoelen, de functie van het gebied, een totaalbudget voor het gehele programma, tijdsplan en het type maatregel. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling is niet per project geformuleerd, maar op programmaniveau. Het programmabureau is de regisseur en controleur. Maar de precieze invulling en de te nemen maatregelen liggen grotendeels open en zijn in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de uitvoerende partijen (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen). Zij zijn – in overleg – verantwoordelijk voor ontwerpkeuzes, risicomanagement, vergunningen, selectie en aansturing van marktpartijen en voor het creëren van lokaal draagvlak.

De projectuitvoering is decentraal georganiseerd waardoor een veelheid van lokale, regionale of rijksspelers de projecten heeft opgepakt. De SNIP-systematiek met de beslismomenten en de PDR zorgen voor uniformiteit in het gehele programma.

3.3 Natuur in Ruimte voor de Rivier-programma

Bij de aanvang van het Ruimte voor de Rivier-programma zijn de omstandigheden voor het realiseren van natuurambities in het rivierengebied gunstig. Een belangrijke kiem daarvoor is gelegd in de jaren tachtig met het "Plan Ooievaar" (De Bruin *et al.*, 1987), maar ook met de Ecologische Hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan (Ministerie LNV, 1990) en het programma Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (1991). Die beleidsprogramma's voorzien in middelen – in organisatorische en financiële zin – voor de natuur. Met andere woorden: er is politiek en financieel draagvlak, een visie, vastgelegd in beleid en ruimtelijke instrumenten en er wordt volop gewerkt aan uitvoering van het natuurbeleid.

De doelstelling voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het Ruimte voor de Rivier-programma effent de weg voor het verder oppakken en 'verzilveren' van ambities voor natuur en natuurontwikkeling in het rivierengebied. De algemene gedachte daarbij is ook dat juist het realiseren van waterveiligheid via rivierverruiming zich goed laat combineren met het ontwikkelen van "nieuwe" natuur in het rivierengebied (zie bijvoorbeeld Peters *et al.*, 2006). Immers, door het graven van geulen, het verwijderen van dammen, kades en andere obstakels of het verleggen van dijken neemt het areaal met actieve rivierprocessen (stromend water; frequenter droogvallen of inunderen; erosie en sedimentatie) toe. Op programmaniveau is gewerkt aan riviertak-brede ruimtelijke kwaliteitskaders, die ook in samenwerking tussen de ministeries (destijds V&W en LNV) tot stand zijn gekomen. Specifiek voor Ruimte voor de Rivier is het "Strategisch kader Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn" (Ruimte voor de Rivier, 2013) opgesteld. In het document is de systematiek van de zogenaamde "Blijf-af en Let-op"-gebieden geïntroduceerd. Daarmee zijn gebieden aangewezen waar – vanuit het perspectief van de natuur – absoluut geen of alleen met uiterste voorzichtigheid rivierverruimende maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Deze en andere kaders hebben bij veel projecten bijgedragen aan een projectspecifiek kader voor ruimtelijke kwaliteit, waarbij ook altijd veel aandacht is geweest voor natuur.

In een tussentijdse evaluatie van het Ruimte voor de Rivier-programma (Van Twist *et al.*, 2011) wordt het volgende geconstateerd: *"De expliciete benoeming van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling heeft geleid tot een efficiënte werkwijze waarbij in dialoog tussen overheden, belanghebbenden en experts invulling is gegeven aan de kwaliteit van de ontwerpen. De decentrale aanpak, waarbij de initiatiefnemer van ruimtelijke maatregelen een gemeente, provincie of waterschap is, werkt en leidt tot goede resultaten."* Bij ieder beslismoment in de projecten is de mate waarin ruimtelijke kwaliteit – en daarmee ook natuur – is meegenomen onderdeel geweest van de besluitvorming. Iedere projectmanager is doordrongen van deze dubbeldoelstelling.

Natuur als onderdeel van Ruimtelijke kwaliteit

Voor dit onderzoek is het belangrijk te beseffen dat het realiseren van zo veel mogelijk "natuur" op zichzelf geen doelstelling is geweest van het programma. Natuur vormt een onderdeel van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit. Een projectgebied moet door de ingreep niet alleen veiliger worden, maar ook de ecologische, landschappelijke, recreatieve of economische functies versterken. Dit betekent dus dat binnen de projecten gezocht is naar een optimale combinatie, die in het ene project kan inhouden dat een sterker accent is komen te liggen op natuur en in een ander project heeft geleid tot versterking van een meer landschappelijke invulling en een cultuurlandschap. In de PKB is voor een aanzienlijk aantal maatregelen al wel aangegeven dat de hoofdfunctie van het uiteindelijke gebied natuur zou zijn (PKB deel 1, deel E, 2005).

Resultaten van RvR-programma voor natuur

In de afgelopen 20 jaar is veel oppervlakte nieuwe natuur gerealiseerd in het rivierengebied. Het RvR-programma heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen. Van de 34 RvR-projecten (zie Figuur 4) hebben 24 een ruimtelijke component, en bij 18 projecten zijn duidelijk positieve effecten voor natuur gerealiseerd. Succesvoorbeelden zijn onder meer de projecten Munnikenland, Noordwaard, Lent, Westenholte en Reevediep.



Figuur 4 Overzichtskartaal RvR-projecten.

In de studie Rijn in Beeld (Kurstjens & Peters, 2012) vindt een eerste evaluatie van de natuuropbrengst van al deze inspanningen in de Rijntakken plaats. De conclusie is dat er de afgelopen 20 jaar een sterke toename is van allerlei stroomdalflora, vooral op plaatsen waar ruimte is voor zanddynamiek. Deze ruimte voor zanddynamiek wordt in de evaluatie een cruciale sleutelfactor voor succes genoemd. Een beperkt aantal stroomdalplanten en plantensoorten van aquatische milieus (stromende wateren, moerassen en kwelgeulen) laat echter nog weinig verandering zien. De ontwikkelkansen voor ooibos hangen vooral samen met de ruimte en de tijd die aan vegetaties gegund wordt om zich te kunnen ontwikkelen. Voor de fauna in het riviereengebied geldt ongeveer eenzelfde tendens als voor de flora. Veel diergroepen hebben zich kunnen vestigen of uitbreiden in het riviergebied, onder andere de das, de bever en de otter, maar ook rheofiele vissoorten, broedvogels van ruigten en struwelen en insecten. Deze soorten profiteren van de verbetering van de waterkwaliteit, habitatdiversiteit en de natuurlijke begrazing in de uiterwaarden. Moeras- en weidevogels en een aantal bijzondere rheofiele vissoorten, amfibieën en dagvlinders blijven achter. Als succesfactoren voor deze natuurwinst worden genoemd de functieverandering van landbouw naar natuur, inrichtingsprojecten zoals RvR, ruimte voor zanddynamiek, verbetering van de waterkwaliteit – o.a. in meestromende nevengeulen – en toename van habitatdiversiteit door vegetatiesuccessie. Tegelijkertijd vestigt Rijn in beeld de aandacht op ontbrekende schakels in het riviereengebied. Er is nog veel meer natuurwinst te halen in het creëren van ruimte voor zanddynamiek en stromende nevengeulen, meer areaal voor laagdynamische riviernatuur en ooibos, en betere verbindingen tussen de rivier en de zee en tussen de rivier en binnendijkse regionale watersystemen.

Liefveld en Van Gogh (2014) hebben een analyse gemaakt van de meerwaarde van de RvR-projecten t.a.v. de KRW-doelen en N2000-uitbreidingsdoelen. De conclusie hiervan is dat de RvR-projecten een meerwaarde hebben voor de KRW, maar dat optimalisaties in zowel beheer als inrichting deze nog verder zouden kunnen vergroten. De N2000-uitbreidingsdoelstellingen zijn maar in beperkt mate meegelift; hierdoor zijn kansen blijven liggen.

In de PKB is omschreven dat de waterveiligheid bij voorkeur door rivierverruimende maatregelen bereikt moet worden. Door de tweede doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' heeft deze voorkeursaanpak voor verruiming kansen voor natuurontwikkeling geboden. Immers, door het graven van geulen, het verwijderen van dammen, kades en andere obstakels of het verleggen van dijken neemt het areaal met actieve rivierprocessen (stromend water, frequenter droogvallen of inunderen, erosie en sedimentatie) toe. Het positieve bijeffect is daardoor geweest dat, hoewel waterveiligheid en natuur nog grotendeels verschillende werelden zijn, het RvR-programma heeft laten zien dat waterveiligheid en natuurontwikkeling goed kunnen samengaan.

Uitspraak respondent: "Nederland heeft met RvR een prachtig exportartikel in handen. Er is veel belangstelling voor. Goed om die kans te pakken. Tegelijkertijd is er een tegenstrijdigheid in dat we RvR in het buitenland promoten, terwijl we bij de uitvoering van het Deltaprogramma geen dubbeldoelstelling hanteren."

4 Sleutelfactoren "Ambitie"

In dit hoofdstuk staan drie sleutelfactoren centraal die bepalend zijn voor de ambitie van natuurontwikkeling in het rivierengebied.

- vastlegging van ambitie naar projectdoelstelling;
- borging en toetsing van ambitie;
- draagvlak en natuurbeeld.

Bevindingen uit de cases, de interviews en de workshops zijn betrokken bij de analyse.



Ontwerpatelier Varik-Heesselt – Geert Gratema.

4.1 Vastleggen van ambitie

Succesvolle uitvoering van beleid vraagt om een combinatie van politiek en maatschappelijk draagvlak, heldere ambities, doelen en passende (beleids)middelen en instrumenten om de doelen te realiseren (De Baas, 2006). Bij aanvang van het Ruimte voor de Rivier-programma werd aan die condities voldaan (zie ook paragraaf 3.3). De keuze voor het programma voor rivierverruiming als een "planologische kernbeslissing" – met alle daarbij behorende RO-middelen en -instrumenten – uit te werken, heeft daar ook aan bijgedragen. Daarmee werd de tweede doelstelling – ruimtelijke kwaliteit met als onderdeel daarvan natuur – stevig in het programma verankerd. Met het Ruimte voor de Rivier-programma kon zo weer een stap worden gezet in het verder realiseren van de natuurontwikkelingsdoelen in het rivierengebied.

Bij aanvang van het Ruimte voor de Rivier-programma werden er voor de natuur ook duidelijke doelen en instrumenten ontwikkeld: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) was vastgelegd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 en verder uitgewerkt in onder meer het beleid voor de natuurdoeltypen. Het gebied van de grote rivieren speelt in al die documenten een belangrijke rol als kern- en verbindinggebied. Het Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) programma was al sinds 1997 gestart als uitvoeringsprogramma voor die natuurdoelstellingen in het gebied van de grote rivieren. In oktober 1997 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de voormalige ministeries van

VenW en LNV, waarin afspraken zijn vastgelegd voor gezamenlijke aanpak en financiering van projecten gericht op veiligheid en natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Hier worden dus ook op programmaniveau beleidsuitgangspunten van verschillende ministeries gecombineerd. Dit heeft bijgedragen aan een verankering van de natuurambities.

Ten tijde van de start van de PKB Ruimte voor de Rivier werd ook een begin gemaakt met de implementatie van het Europese beleid voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Vooruitlopend daarop is specifiek voor Ruimte voor de Rivier het "Strategisch kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn" (Ruimte voor de Rivier, 2013) opgesteld. In het document is de systematiek van de zogenaamde "Blijf-af en Let-op"-gebieden geïntroduceerd. Daarmee zijn gebieden aangewezen waar – vanuit het perspectief van de natuur – absoluut geen of alleen met uiterste voorzichtigheid rivierverruimende maatregelen uitgevoerd konden worden. Dit document is bepalend geweest bij de keuze van de maatregelen.

Bij de vertaling van de PKB naar de concrete projecten in het Ruimte voor de Rivier-programma zijn de twee doelstellingen in maatregelen uitgewerkt en locatie-specifiek vastgelegd. Deze stap is cruciaal voor de mogelijkheden die men in het navolgende plantraject heeft: als is vastgelegd op welke plek welk type maatregel genomen moet worden, dan verandert dat niet meer. M.a.w.: is eenmaal gekozen een project te starten met een dijkversterkingsopgave, dan kan men ook hier kijken naar een "plus" voor ruimtelijke kwaliteit, waaronder de natuur, maar er wordt dan niet meer gekeken of de waterveiligheidsopgave ook via bijvoorbeeld rivierverruimende maatregelen – zoals het aanleggen van geulen in de uiterwaarden – opgelost kan worden. Na deze vertaalstap van de PKB naar het RvR-programma waren nog wel enkele aanpassingen mogelijk, maar de grote lijn was uitgezet. De aansturing op programmaniveau bood de mogelijkheid om maatregelen nog in te wisselen.

Illustratie dijkversterking HOP

Bij de plannen voor dijkverbetering heeft het Q-team veel aandacht gevraagd voor ruimtelijke inpassing, met nadruk op cultuurhistorische aspecten. Mogelijkheden voor natuurontwikkeling waren door de op voorhand gekozen voorkeursvolgorde (eerst binnendijks, dan buitendijks) beperkt. Op twee plekken, bij Opheusden en bij Everdingen, zijn er mogelijkheden gevonden nog iets aan buitendijkse natuur te ontwikkelen. Door de expliciete keuze voor een dijkversterking is er veel minder speelruimte binnen het plangebied aanwezig voor het meenemen van andere doelen. Bij de RvR-projecten is het uitgangspunt geweest om in eerste instantie ruimtelijke oplossingen te kiezen en pas daarna voor dijkversterking (met name langs de Nederrijn/Lek). In de nieuwe programma's zoals het HWBP, waar vanuit waterveiligheid gekozen is om primair de dijken te versterken, is de mogelijkheid tot het meenemen van andere doelen veel kleiner.

Een ander leerpunt is dat in de vroegste fase van de PKB en het Ruimte voor de Rivier-programma effecten van ingrepen in het riviersysteem op ecologische processen in beeld zijn gebracht en een rol hebben gespeeld bij selectie van projecten (b.v. Reijnen *et al.*, 1995; Duel *et al.*, 2001). Rivieren zijn namelijk dynamische ecosystemen, waarin processen op verschillende tijd-ruimteschalen werkzaam zijn (zie kader metapopulaties). Bij ingrepen in het rivierensysteem dienen die processen in beschouwing te worden genomen. Dat vergt het betrekken van ruimtelijke relaties over grotere of juist kleinere afstanden, langs de as van de rivier of juist haaks daarop. Na de selectie van de projecten is het Ruimte voor de Rivier-programma voor de planvorming en realisatie in 34 projecten opgeknipt. Voor elk project afzonderlijk is een ruimtelijk kwaliteitskader opgesteld, waarin o.a. de ambitie en doelen voor natuur voor dat specifieke project zijn geformuleerd. Er was geen overkoepelende natuurvisie – anders dan het realiseren van een ecologisch netwerk (EHS) en bescherming van bestaande natuurwaarden (N2000) – en geen toetsingskader voor natuur op riviersysteemniveau beschikbaar waaraan de (voorkeurs)alternatieven getoetst konden worden. Dit in tegenstelling tot het rivierkundig beoordelingskader, een hydraulisch modelinstrument van de Rijntakken, waarmee de ontwerpen werden getoetst op hun waterstandverlagende taakstelling.

Toepassing van het begrip metapopulatie in het rivierengebied

Een populatie is een groep individuen van dezelfde soort in hetzelfde habitat. Met metapopulatie wordt bedoeld meerdere, ruimtelijk gescheiden populaties van dezelfde soort, waar wel interactie tussen kan bestaan. Meerdere habitats waartussen uitwisseling van individuen kan plaatsvinden, hebben een positief effect op de instandhouding van een soort op langere tijdschaal. Met name voor diersoorten is er veel onderzoek gedaan naar metapopulaties, waarbij begrippen als sleutelgebied, stapsteen en duurzaam netwerk hebben bijgedragen aan de Ecologische Hoofdstructuur. Elke soort heeft een specifieke oppervlaktebehoefte, habitatvoorkeur en dispersievermogen. Een groot verschil tussen planten en dieren is dat sommige diersoorten (maar niet alle) voor hun verschillende levensstadia (ei, juveniel, adult) of activiteiten (foerageren, overwinteren, voortplanten) verschillende habitats nodig hebben. Planten daarentegen benutten één habitat.

Toegepast voor het rivierengebied zijn de volgende zaken van belang (zie ook De Lange *et al.*, 2013). Natuurontwikkeling in één uiterwaard kan bijdragen aan een stapsteen voor een soort. Maar voor een duurzaam netwerk moet er op een groter schaalniveau gekeken worden, op riviertraject- of rivierniveau. Door slim te plannen in welke uiterwaarden specifieke habitats worden gerealiseerd, rekening houdend met het dispersievermogen van een soort, kan er een sleutelgebied of een duurzaam netwerk gecreëerd worden. Dit geldt voor zowel dieren als planten. Voor dieren is nog aanvullend voor sommige soorten, afhankelijk van de habitatvereisten van een soort, de verbinding met het binnendijkse achterland van belang. Bijvoorbeeld de ringslang overwintert op de stuwwal, en maakt voor voortplanting en foerageren gebruik van de uiterwaard.

De kennis over metapopulaties, het gebruik van habitats door soorten en de instrumenten die de samenhang beschrijven, kunnen benut worden om projectontwerpen in hun context van het riviersysteem te evalueren.

De ambities voor "de natuur" zijn op vrij abstract niveau vastgelegd in de zogenaamde projectscope van de afzonderlijke uitvoeringsprojecten uit het Ruimte voor de Rivier-programma. Dit is een belangrijke en niet te onderschatten factor voor de doorwerking van doelen en ambities in het uitvoeringsproces. Naast het budget en het tijdschema geeft de projectscope de inhoudelijke koers aan van het project, bepalend voor de (inrichtings)keuzes die gemaakt dienen te worden. Op ieder beslismoment in de projectuitvoeringsfasen (van verkennings- naar planvormingsfase en realisatiefase) speelt toetsing van de projectscope een belangrijke rol. Natuur is daarmee mede richtingbepalend geworden gedurende alle fasen van de uitvoering: van voorbereiding, planvorming en realisatie tot en met de oplevering van de projecten.

Illustratie Noordwaard

In de periode van het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is op het riviertraject van Beneden-Waal en Merwedes flink gezocht naar passende rivierverruimende maatregelen. Het voornaamste knelpunt voor de piekafvoeren betreft hier de Merwede ter hoogte van Gorinchem: het rivierbed is relatief smal, dijkverleggingen zijn moeilijk in verband met bestaande bebouwing en waarden in het binnendijkse gebied. De natuurwaarden in het buitendijkse gebied zijn (erg) hoog; het grootste deel maakt deel uit van de "blijf-af"-gebieden; de rest valt onder de categorie "let-op". Het uitvoeren van rivierverruimende maatregelen zou in deze uiterwaarden dan ook tot grote moeilijkheden leiden bij het verkrijgen van de benodigde natuurvergunningen.

Uiteindelijk is dan ook mede op basis van natuurargumenten gekozen voor de binnendijkse maatregel in de Noordwaard. Op die manier zijn hoge natuurwaarden in het rivierbed gespaard en zijn in het nieuw te ontwikkelen doorstroomgebied belangrijke natuurontwikkelingsdoelen (herstel van kreken met getijslag) tot ontwikkeling gebracht. Daarmee is inhoud gegeven aan de reeds lang(er) bestaande (beleids)ambitie, alhoewel niet hard vastgelegd in EHS of N2000, om het kerngebied van de Biesbosch te versterken en uit te breiden.

Voor de Noordwaard is als harde eis gesteld dat het voorkeursalternatief voldoet aan minimaal 30 cm waterstanddaling bij Gorinchem. In de projectopdracht is als randvoorwaarde gesteld dat de natuurlijke en landschappelijke herkenbaarheid van de Biesbosch behouden moet blijven en versterkt moet worden (referentie: projectopdracht + ontwerpvisie Noordwaard). Van meet af aan heeft 'natuur' een duidelijke rol gespeeld in de plan- en besluitvorming van de Noordwaard. In eerste instantie – ook passend bij het verkennende karakter van het proces – meer impliciet en op basis van relatief abstracte begrippen, zoals het "herstellen van het karakter van het gebied waar rivier- en getijdendynamiek samenkomen".

Uiteindelijk is er voorgesteld te kiezen voor een ontwikkeling volgens het concept "kleine compartimenten". Dit concept leverde meer areaal getijdenkreken en intergetijdengebieden. Ondanks de meerkosten en het grotere verlies aan landbouwareaal was onder andere het argument van de potenties voor natuur doorslaggevend voor de keuze van dit alternatief.

Illustratie Deventer

De PKB Ruimte voor de Rivier voorziet in de aanleg van verschillende geulen bij de flessenhals Deventer, waarmee de maatgevende hoogwaterstand verlaagd kan worden. Voor het project Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden wordt een verlaging van de MHW van 10 cm als opgave meegegeven. Vanaf het eerste moment is duidelijk dat bij de aanleg van de geulen natuur en landschap een belangrijke rol spelen. Uit de startnotie: "de ingrepen gebeuren in kwetsbaar (natuur)gebied en provincie en gemeente willen daarom maximale zeggenschap over hoe de geulen worden aangelegd." Een van de acties die de initiatiefnemers daarop nemen, is de opstelling van een Ruimtelijk Kwaliteitskader RvR-projecten Deventer (DN-Urbland, 2007). In dit Ruimtelijk Kwaliteitskader (RKK) wordt natuur als basiskwaliteit van het gebied beschreven: "Vanuit het Strategisch Kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn gebieden geformuleerd waar geen ingrepen mogen plaatsvinden en beperkte mogelijkheden zijn." De Hengforderwaard en de dijken bij Olst zijn zogenaamde "blijf af"-gebieden. Het resterende deel van het gebied is aangemerkt als "let op"-gebied. De aan te leggen geulen dragen bij aan behoud en versterking van de bestaande natuur in de "let op"-gebieden. In het RKK worden ook de kansen voor het toevoegen van extra natuurkwaliteit beschreven door de aanleg van de geulen: meer dynamische riviernatuur, versterken van ecologische verbindingen (binnen- en buitendijks), stroomdalgraslanden en de ontwikkeling van hardhoutoibos. Dit RKK vormde het uitgangspunt voor het planproces.

Sleutelfactor I: Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de (voor)verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.

4.2 Onafhankelijke toetsing op (natuur) kwaliteit

Het Ruimte voor de Rivier-programma maakt duidelijk dat het meenemen van ambities ten aanzien van natuur begint bij het verankeren daarvan in de projectscope. Maar er is meer nodig, zo scherp en concreet is de projectscope nu ook weer niet en in de loop van een project zijn nog veel keuzes te maken. Tijdens de planvorming is het bij alle projecten een goed gebruik geweest om in de planvorming met een ambtelijke begeleidingsgroep te werken met hierin vertegenwoordigers van provincie en EZ. Deze personen kunnen rechtstreeks binnen de projecten kansen inbrengen, een manier van werken die bij integrale planontwikkeling en gebiedsontwikkeling gebruikelijk is.

Minder gebruikelijk is om ook een partij voor onafhankelijke toetsing in te stellen die consequent en continu in alle projectfasen de uitwerking van die scope toetst en de daaraan verbonden inhoudelijke ambities zoals die voor natuur borgt. Anders dan binnen ambtelijke begeleidingsgroepen die proactief kunnen handelen, fungeert deze groep meer als "waakhond". In het Ruimte voor de Rivier-programma heeft het onafhankelijke Q-team (zie ook paragraaf 3.2) die rol op zich genomen. Ook de wijze waarop binnen de projecten en de programmadirectie Ruimte voor de Rivier de adviezen van het Q-team weer zijn beoordeeld, en indien nodig, via standpunten zijn verankerd in de opdrachten van de individuele projecten, heeft bijgedragen aan de "stevigheid" en toepassing van deze adviezen.

Het instellen van een Q-team is uiteraard niet de enige mogelijkheid om de ambities te borgen, maar deze vorm heeft bij het RvR-programma goed gefunctioneerd. Andere mogelijkheden zijn bijv. om als opdrachtgever hier zelf expliciet op te toetsen, of een landschapsarchitect opnemen in de projectteams tijdens planvorming en realisatie, wat ook vaak is gebeurd bij de RvR-projecten.

Illustratie Munnikenland

In het project Munnikenland heeft het Q-team er in belangrijke mate voor gezorgd dat de natuurontwikkelingsdoelen overeind zijn gebleven. Uitspraak respondent: *"Vanuit de grondgebruikers en gemeente ontstond na verloop van tijd (mede na een wisseling van het gemeentebestuur) weerstand tegen de natuurontwikkelingsdoelen. Dat de ontwikkelingsdoelen toch overeind zijn gebleven, is vooral te danken aan de standvastige houding van het waterschap Rivierenland, de PDR en het Q-team."*

Illustratie Noordwaard

Het Q-team heeft een duidelijke toegevoegde waarde gehad bij de Noordwaard. Zowel bij de planvorming alsook bij de uitvoering heeft het Q-team consequent gepleit voor de ontwikkeldoelen voor natuur, ook in de perioden waarin daarvoor het draagvlak onder bewoners en gebruikers van het gebied dreigde weg te vallen. Hierdoor zijn veel van de beoogde doelen – met name die voor de getijdennatuur – gerealiseerd. In de laatste fase van het project is veel discussie ontstaan over het beheer ten behoeve van hydraulische weerstand versus natuurwaarden. Hierdoor is in een deel van het "doorstroomgebied" de vegetatieontwikkeling beperkt tot korte vegetaties met een relatief intensief, deels agrarisch, beheer.

Illustratie Deventer

Het Q-team heeft in zijn adviezen voor de projecten in de uiterwaarden van Deventer consequent gewezen op het belang van de ontwikkeldoelen van Natura 2000. Hoewel hier een uitgebreide planvorming plaatsvond met veel stakeholders, werden kansen voor de ontwikkeldoelen van N2000 volgens het Q-team toch onvoldoende benut. De aandacht van het Q-team heeft bijvoorbeeld geleid tot een aparte MER-variant waarin de doelen voor *natuurontwikkeling* centraal staan. Het bleek goed mogelijk een variant te ontwikkelen die zowel voldeed aan de rivierkundige taakstelling als aan ruimte voor natuurontwikkeling.

Bij de keuze van het voorkeursalternatief is uiteindelijk een totaalafweging gemaakt waardoor in het uiteindelijke plan niet gekozen is voor de variant waarin de ontwikkeldoelen voor natuur de meeste kansen kregen. Ook in het voorkeursalternatief komen natuurdoelen in ruime mate voor, maar moeilijk te realiseren natuurtypen zoals hardhoutoobos en dynamische riviernatuur zijn hierin gesneuveld.

Deze voorbeelden laten zien dat de manier waarop opdrachtnemers worden getoetst op het behalen van de resultaten en de manier waarop de opdrachtgever vasthoudt aan bepaalde ontwikkelopgaven, van groot belang is voor het realiseren van met name die natuur die niet voortvloeit vanuit wettelijke verplichtingen.

Sleutelfactor II: Zorg voor een consequente en continue borging van de ambities, doelen en scope in alle fasen van de uitvoering van een project.

4.3 Natuurbeeld en draagvlak

In de RvR-uitvoeringsprojecten is veel aandacht besteed aan verschillende natuurbeelden en draagvlak. Er bestaan grote verschillen in natuurbeelden bij verschillende groepen mensen. Bekend is het verschil tussen bewoners en gebruikers van een gebied en (natuur)experts (Buijs, 2009). De eerste groep hecht in het algemeen veel meer belang aan “de (bestaande) natuur van het cultuurlandschap”, die verbonden is aan het soms eeuwenlange gebruik van vooral de uiterwaarden van de rivieren, het landschap van landschapsschilder Jan Voerman (1857-1941). Experts pleiten vaak juist voor de “nieuwe natuur van dynamische rivierprocessen”. Zulke verschillen zijn van invloed op de keuzes die tijdens de planvorming worden gemaakt, vaak via het belang rond het verkrijgen van draagvlak voor de projecten. Ook in de diverse projecten in RvR heeft dit aspect een rol gespeeld in het ontwerpproces.

In de Natuurambitie Grote Wateren is expliciet – en vrijwel uitsluitend – gekozen voor het benadrukken van de potenties van (dynamische) processen in die watersystemen. Bij het verder uitwerken of doorvertalen van die ambitie naar concrete uitvoeringsprojecten zal het verschil in natuurbeeld met die van lokale betrokkenen zeker om aandacht vragen.

De volgende illustraties laten zien dat het behouden van draagvlak van de lokale bevolking, en de beelden die bij verschillende partijen leven ten aanzien van natuur, invloed hebben op het proces en uiteindelijke projectresultaat.

Illustratie Deventer

Zo werkt in de case Deventer de ligging in het stedelijk ontloopgebied, de visie op gebruik en de natuurbeelden die daarbij horen door in een het uiteindelijke ontwerpplan. Tijdens de planontwikkeling zijn principes vastgelegd over de ontwikkeling en zonerings van recreatie, recreatief medegebruik en toerisme gekoppeld aan natuur- en landschapsbeelden. Op de hoge delen van de Keizers- en Stobbenwaarden wordt ingezet op vernieuwing van het cultuurlandschap dat aansluit op de *binnendijkse landgoederenstructuur*. Een via een padennetwerk voor wandelaars, fietsers, paarden en honden toegankelijk uiterwaardenlandschap. In de lage delen van de Keizers- en Stobbenwaarden én in de gehele Hengforderwaarden krijgt rond de rivier het water de gelegenheid om het landschap (opnieuw) te vormen en ligt de nadruk op het versterken van (*dynamische*) *natuurwaarden* en natuurbeleving. Deze terreinen zullen alleen toegankelijk zijn voor natuurgerichte recreanten (vissers, vogelaars, wandelaars).

Illustratie Noordwaard

Het vasthouden aan de nieuwe natuur in de Noordwaard heeft bijgedragen aan het verlies van draagvlak voor het project bij inwoners van het gebied. In hun proefschrift beschrijven Heems en Kothuis (2012) de planvorming voor de Noordwaard. Zij gaan daarbij o.a. na in hoeverre de inzet op (meer) interactieve planvorming is waargemaakt. Juist in het laatste deel van het planproces loopt dat – in de ogen van beide auteurs – mis: het aanvankelijke draagvlak bij een groot deel van de bevolking voor de “noodzaak” vanuit waterveiligheid de Noordwaard te ontpolderen, slaat gedurende de uitwerking van de in de MER opgenomen varianten om. Daar zijn verschillende oorzaken voor (langdurige procedures, geen duidelijkheid, verschillen van inzicht over schadevergoedingen en veiligheid, etc.). Maar zij ruimen ook nadrukkelijk een plaats in voor – verschillen in opvattingen over – “de natuur”. Het door de officiële instanties en door veel natuurorganisaties gehanteerde natuurbeeld (N2000) wordt zeker niet gedeeld door de bewoners. Heems en Kothuis (2012) stellen dan ook dat die verschillen in natuurbeeld ook hebben bijgedragen aan het verlies van draagvlak voor de maatregel onder bewoners van het gebied, zeker gedurende de fase van de milieueffectrapportage.

Een deel van het te ‘ontpolderen’ gebied van de Noordwaard zal hierdoor in agrarisch gebruik blijven, mede mogelijk gemaakt door de aanleg van kades en terpen. Daarmee is draagvlak bij de bewoners gewonnen, maar zijn niet alle potenties voor dynamische getijdennatuur tot ontwikkeling gekomen.

Illustratie Tollewaard

In de vraagspecificatie van de contractstukken zijn diverse natuurmaatregelen expliciet opgenomen. De opdrachtnemer (Boskalis) was zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen en werd sterk gestuurd op behoud van draagvlak in het gebied en tijdigheid van oplevering. Een onderdeel van de uit te voeren maatregelen t.b.v. natuur vormde de aanleg van ooibos op twee terpen in de stromingsluwte. Echter, in het definitieve ontwerp is de aanleg van het ooibos van 4,5 ha op de oostelijke terp geschrapt. Reden hiervoor was dat omwonenden aan beide zijden van de rivier ernstige bezwaren hadden tegen de aanleg van dit bos. Ze beschouwden dit bos als gebiedsvreemd element dat inbreuk zou doen op de openheid van het landschap en het vrije uitzicht over de rivier. Daarnaast bestond er ook vrees bij een in de uiterwaarde gevestigd bedrijf in veevoeding t.a.v. toename van muizen.



Hardhoutooibos expliciet als opgave meegegeven, geen onderdeel van compensatieverplichting

Vanuit het bevoegd gezag is het niet mogelijk “hard” aan een ontwikkeldoelstelling vast te houden bij de vergunningverlening, het betreft immers een extra opgave en geen vergunningsverplichting. Ook vanuit andere partijen kon er geen dwingende reden worden gevonden om het hardhoutooibos te ontwikkelen. Het geplande hardhoutooibos is hierdoor omgezet in glanshaverhooiland, een natuurtype met een hogere beheersinspanning (maaien en afvoeren). Dit natuurtype komt algemeen voor in het rivierengebied en heeft daarmee een lagere natuurwaarde dan hardhoutooibos. De locaties waar ooibos op ecologisch geschikte standplaatsen gerealiseerd kan worden zonder dat daar problemen voor de waterafvoer optreden, zijn beperkt. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat hier vanuit vergunningverlening niet op gestuurd kan worden (er is geen juridische afdwingbaarheid) als dit niet expliciet als opgave is geformuleerd op uiterwaardniveau. Draagvlak voor het gekozen natuurtype bleek in dit project het dominante element om voor een bepaalde invulling te kiezen.

Sleutelfactor III: Besef dat verschillende partijen uiteenlopende visies en beelden over natuur hebben en dat dit een rol speelt in het planproces. Deze verschillen t.a.v. natuur kunnen de realisatie van nieuwe natuur en het draagvlak voor natuur in de weg staan, maar kunnen ook natuur in projecten versterken.

5 Sleutelfactoren "Voldoen aan de wet"

In dit hoofdstuk staan twee sleutelfactoren centraal:

- natuurbehoud versus natuurpotentie
- "natte" KRW en "droge" N2000-natuur

Deze factoren worden bepaald door verschillende wet- en regelgevingen gericht op natuurbehoud, waterveiligheid en waterkwaliteit en geven antwoord op de vraag wat er kan en mag in het rivierengebied.

*"want tussen droom en daad
staan wetten in de weg
en praktische bezwaren"⁴*

Onderstaand kader laat zien dat de wet en regelgeving t.a.v. natuur complex is in het buitendijkse gebied.

Het complexe buitendijkse speelveld t.a.v. natuur

De RvR-maatregelen en de functieverandering van intensief agrarisch naar 'natuur' heeft grosso modo veel nieuwe riviernatuur opgeleverd. De vraag rijst of deze nieuwe riviernatuur voldoende bijdraagt aan de biodiversiteitsdoelstellingen en de verhoging van ecologische veerkracht van het riviersysteem met het oog op klimaatverandering. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Natuur in de buitendijkse gebieden is tegen deze achtergrond een meerkoppig monster. "Natte" en "droge" natuurdoelstellingen, behoud en ontwikkelwensen zijn allemaal elementen die met elkaar moeten worden afgewogen bij de inrichting van een gebied. Veel gebieden zijn onderdeel van grotere N2000-aanwijzingen. De vogel- en habitatrichtlijn legt het accent op het behouden en uitbreiden van bestaande natuur. De natuurkwaliteit die aanwezig is, is leidend voor de te ontwikkelen natuur in een projectgebied. Binnen projecten neemt het verkrijgen van de noodzakelijke vergunningen met het oog op het behoud van bestaande waardevolle natuur een prominente plaats in. Een verzuchting vanuit RWS: *"Ik houd heel erg van de natuur, maar door de natuurwetgeving krijg ik er een hekel aan."* Regelmatig heeft dit in de projecten ook geleid tot het afzwakken van de ambities voor het realiseren van meer dynamische nieuwe natuur. Daarnaast bestaat er een spanningsveld binnen de Waterwet (domein I&M). Hierin wordt geregeld hoeveel opstuwing een gebied mag veroorzaken (ruwheid door vegetatie), hoeveel aanzanding in de hoofdstroom toelaatbaar is en hoeveel water in normale omstandigheden door de gebieden mag stromen. Ook dient voor de Waterwet een toetsing van de "natte natuurwaarden" van de Kaderrichtlijn Water plaats te vinden. De Waterwet is dus mede bepalend voor de uiteindelijke realisatie van de natuurwaarden in de gebieden. Deze complexe vergunningpuzzel wordt als knellend ervaren en dreigt meer en meer op een boekhoudkundige opgave te lijken, wat belemmerend kan zijn voor het vinden van een optimale ecologische oplossing.

Verschuivingen tijdens het RvR-programma

Het RvR-programma heeft een lange looptijd: hoogwatergebeurtenissen in 1993 en 1995 waren een belangrijke aanleiding, de PKB is vastgesteld in 2006, en het programma moet gereed zijn in 2015. In deze tijd zijn meerdere relevante wetgevingen veranderd. In 2009 is de Waterwet in werking getreden. Naar verwachting zal in 2015 de nieuwe wet Natuurbescherming in werking treden, als vervanging van de Boswet (1961), de Flora- en faunawet (2002) en de Natuurbeschermingswet (2005). In deze periode heeft ook decentralisatie plaatsgevonden van het natuurbeleid naar de provincies (2011, kabinet Rutte I).

Verdeling bevoegd gezag in buitendijks gebied

Het buitendijkse gebied is conform de Waterwet het beheersgebied van RWS, terwijl voor het natuurbeleid de betreffende provincie verantwoordelijk is.

Het aquatische deel van het buitendijkse gebied (hoofdstroom, nevengeulen, uiterwaardplassen) valt onder de Kaderrichtlijn Water (KRW). Sinds het in werking treden van de Waterwet (22 december 2009)

⁴ Willem Elsschot – Het Huwelijk

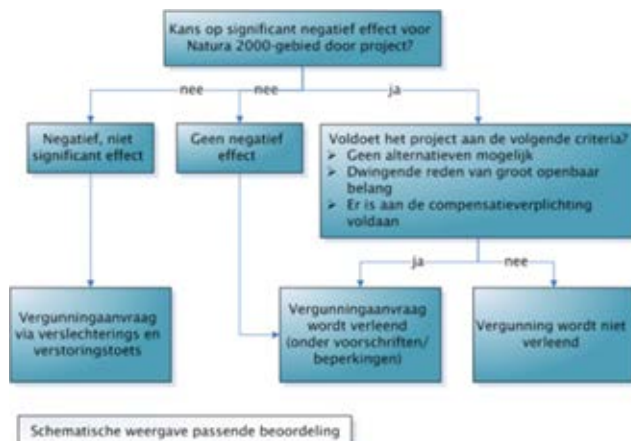
moeten alle aanvragen voor een vergunning op basis van de Waterwet voor de rijkswateren ook getoetst worden op bijdrage aan KRW-doelen (meestal het behouden van bestaande KRW-waarden). RWS voert deze toetsing uit. In dezelfde Waterwet wordt de toetsing van het project aan de waterstanddoelstellingen en nautische condities uitgevoerd. Dit heeft een relatie met de beoogde natuurwaarden, omdat bepaalde ingrepen die goed zijn voor de KRW-doelstellingen (denk bijv. aan een meestromende nevengeul), ongewenste effecten kunnen hebben op bijv. aanzanding in de vaargeul.

Het terrestrische deel van het buitendijkse gebied (de uiterwaard) valt wat betreft natuur onder de provincie. Het bevoegd gezag voor de Nb-wet voor de hoofdwatervgangen (waterveiligheidsdeel: rivierbedding en nevengeulen) is het rijk (EZ), terwijl de provincie het bevoegd gezag is over de uiterwaarden (ruimtelijke kwaliteit).

Toelichting ADC-toets

Als er kans is op significant negatieve effecten voor een N2000-gebied door een project, moet er een passende beoordeling worden gemaakt voorafgaand aan een vergunningaanvraag. Als mitigatie mogelijk is, hoeft er geen ADC-toets te worden uitgevoerd. Mitigatie is het voorkomen of verzachten van effecten, binnen het N2000-gebied, met een directe samenhang met de ingreep. Deze strikte benadering werkt belemmerend voor een goede ecologische invulling van het plangebied. Mitigatie binnen het plangebied telt niet mee als het buiten de N2000-begrenzing valt, ook al is dit voor de natuurwinst van het gehele gebied positief. Deze strikte boekhoudkundige benadering werkt belemmerend voor het vinden van een optimale inrichtingsvariant.

Als blijkt dat er wel kans is op significant negatieve effecten, dan kan alleen toestemming worden gegeven voor het project als er geen Alternatieven zijn, er een Dwingende reden van groot openbaar belang is, en de negatieve effecten geCompenseerd worden. Compensatie is het herstellen van blijvend negatieve effecten, binnen of buiten het plangebied, zonder samenhang met de ingreep. Dit is de ADC-toets, zie schema:



(Overgenomen van www.natura2000.nl)

5.1 Behoud van bestaande natuur versus het verzilveren van potentiële nieuwe natuur

Naast het formuleren van ambities is t.a.v. natuur de beschermingsstatus en het bijbehorende vergunningentraject van groot belang. In de uitvoeringsprojecten wordt dit zeer serieus genomen, en vormt het een cruciaal onderdeel van de projecten. Niet zelden bestaat er een spanningsveld tussen de waterveiligheidsdoelstelling en natuur i.v.m. verruwing van de ondergrond en daarmee opstuwung van het water. Hierbij staat de waterveiligheidsdoelstelling soms de N2000-doelen (bijvoorbeeld ontwikkeling van oobos of rietvegetatie) in de weg. Binnen de projecten is altijd gestreefd naar een waterstanddaling die groter is dan de gestelde voorwaarde in de PKB om juist natuurontwikkeling mogelijk te maken. Bovendien is het vegetatiestreefbeeld meegenomen in de berekeningen waarop gecontroleerd werd of aan de taakstelling zou worden voldaan. Ook in het beheer is er vaak nog ruimte om enige vegetatieontwikkeling mogelijk te maken als er ruimte zit tussen de toets- en interventiewaarde. Deze beheerruimte is bij sommige projecten krap uitgevallen, zoals bij Noordwaard en Deventer, en soms ruimer, zoals bij Munnikenland.

Inpassen van bestaande natuur is niet makkelijk, maar lukt!

Voor alle RvR-projecten is er een vergunningentraject afgelegd. Voor alle projecten geldt dat er een Flora- en faunawet (F&F-wet) ontheffing aangevraagd moest worden. De aard en omvang van een project zijn bepalend geweest of er voorafgaand aan de plankeuze een MER-procedure gevolgd moest worden en of er een bestemmingsplanwijziging, Rijks Inpassingsplan (RIP) of Provinciaal Inpassingsplan (PIP) moest worden aangevraagd. Het merendeel van de RvR-projecten ligt (deels) in (16) of grenzend aan (7) een N2000-gebied. Voor deze projecten geldt dat er een Natuurbeschermingswet vergunning moest worden aangevraagd, waarin rekening moet worden gehouden met de N2000-instandhoudingsdoelen. Deze mogen niet worden aangetast en als dit wel gebeurt, zijn compenserende of mitigerende maatregelen nodig.

De N2000-systematiek met instandhoudingsdoelen is vrij rigide. Dit werkt in het dynamische riviersysteem anders dan op een meer statisch systeem zoals hei. Door de N2000-gebieden ruimtelijk op te schalen, was er toch veel mogelijk om natuureffecten te mitigeren en zelfs natuur uit te breiden. Bij een aantal RvR-projecten is door "natuur-inclusief" te ontwerpen een vergunbaar ontwerp gerealiseerd. Hierbij zijn vooraf mitigerende maatregelen getroffen, soms iets buiten het officiële N2000-gebied, waardoor "compensatie" (van verloren gaande waarden) niet meer nodig is. Door het ruimtelijk opschalen van het N2000-gebied, de plussen en minnen te verrekenen en een ruime interpretatie van mitigatie, werd hiermee een ADC-toets vermeden. Dit was een pragmatische werkwijze, helaas heeft recente jurisprudentie (A2 en IJsseldelta) de mogelijkheden hiertoe beperkt. Het Europese Hof heeft inzake de A2 bepaald dat deze ruimtelijke opschaling juridisch geen stand houdt: het is dus geen mitigatie, maar het blijft "compensatie", waarvoor je een zware ADC-procedure moet doorlopen. Een aantal RvR-projecten zou nu mogelijk niet meer vergunbaar zijn door deze jurisprudentie.

Uitspraak respondent: "Het project met natuurdoelstellingen leidt tot aantasting van Europees beschermde natuur. Terwijl het alternatief, dijkversterking, dat niet doet. Daar kom je niet uit."

Het doorlopen van de ADC-procedure wordt vanuit RWS als een probleem ervaren. Echter, de vergunningverlener, bijvoorbeeld de provincie, ziet dit niet als probleem. Wel is het traject langer, tot soms wel drie jaar, en ingewikkelder. Hier is duidelijk het verschil in belang voelbaar tussen de partijen: voor een project met een deadline is een traject van drie jaar met de bijbehorende onzekerheid uiteraard wel een groot probleem. Hierbij is de "A"-stap (zijn er alternatieven) de spannendste stap. De waterveiligheidsdoelstelling vormt immers een dwingende reden voor groot maatschappelijk belang, en compensatie kan vaak binnen het plangebied worden gevonden. De vraag of er een alternatief gevonden kan worden voor het waterveiligheidsprobleem is echter lastig en staat een integrale oplossing in de weg. Een alternatief voor een ruimtelijke ingreep zoals een uiterwaardvergraving die meerdere doelstellingen kan dienen, kan bijv. ook worden opgelost door een dijkversterking. Hier staat de natuurwetgeving een integrale oplossing, die voor de natuur beter uit kan pakken, zelfs in de weg.

Met het op verzoek van de initiatiefnemer instellen van een Algemene Werkgroep Bevoegd Gezag, kunnen knelpunten ten aanzien van wet- en regelgeving vroegtijdig gesignaleerd worden en kunnen vergunningverleners in een vroegtijdig stadium meedenken en adviseren op basis van een passende beoordeling. Als de natuur pas aan het eind van het traject aan bod komt, is de kans groot dat het project niet vergunbaar is. Maar als vanaf het begin alle disciplines erbij betrokken worden, hoeft het geen probleem te zijn. Een goed voorbeeld van samenwerking tussen vergunningverleners is de dijkeruglegging bij Lent.

Uitspraak respondent: "Bij dijkeruglegging Lent hebben we wel nauwe samenwerking van alle disciplines gezien. Dat heeft erin geresulteerd dat het project door kon gaan. Dat is positief: dat je in zo'n groep samen kijkt wat er nodig is en hoe we dat zouden kunnen realiseren. Dat zit vooral op de vergunningsvoorwaarden."

Uitbreidingskansen blijven regelmatig liggen

Naast inpassing van de bestaande natuurdoelen in het plangebied is er in veel RvR en andere uitvoeringsprojecten potentieel ruimte voor uitbreiding van natuur. De N2000-beheerplannen hebben ook een onderdeel ontwikkelingsdoelstelling, die meestal op grotere schaal (riviertak) geformuleerd is. Kansen voor natuurontwikkeling worden ook benoemd in diverse ambitiedocumenten (zie bijv. illustratie Deventer). Omdat deze ontwikkeldoelen niet juridisch kunnen worden afgedwongen in een individueel projectgebied, en omdat ze niet locatiespecifiek als opgave zijn benoemd, kan er veel vrijblijvender worden omgegaan met deze uitbreidingsdoelstellingen i.t.t. de behoudsdoelstellingen. Omgekeerd wordt bij de vergunningverlening wel gekeken naar de accumulatie van negatieve effecten van verschillende projecten. Doordat bijv. de negatieve effecten op het ganzenoeragegebied door verschillende ingrepen bij elkaar opgeteld te groot werden, kon het beoogde RvR-project Oevergeul Bovenrijn niet gerealiseerd worden. Juridisch is er dus een zware druk op de behoudsdoelstellingen, maar onvoldoende slagkracht om vanuit dit instrumentarium ook de ontwikkeldoelstellingen te borgen.

Desondanks zijn er binnen het RvR-programma in diverse projecten extra natuurdoelen gerealiseerd. Bij Munnikenland heeft bijv. een uitbreiding van glanshaverhooiland en dynamisch komgebied plaatsgevonden, wat een aanzienlijke uitbreiding van de N2000-doelen tot gevolg heeft gehad. Als gevolg van deze uitbreiding is vervolgens het N2000-gebied vergroot en herbegrensd. De meer vrijblijvende houding t.a.v. de mogelijkheden voor nieuwe natuur leidt er echter regelmatig ook toe dat kansen blijven liggen.

Illustratie Deventer

Bij het project Deventer is een zeer gedegen en uitgebreid Ruimtelijk Kwaliteits Kader gemaakt (DNUrbland) waarin allerlei mogelijke maatregelen t.a.v. uitbreiding van o.a. natuur worden beschreven. Deze ambities zijn op onderdelen tegenstrijdig, niet alles kan voor alle onderdelen worden gerealiseerd, en door het ontbreken van een projectspecifiek toetsingskader kan met name met de extra kansen redelijk vrijblijvend worden omgegaan. Voor de uitbreidingsdoelen voor de natuur ontbreekt het daarnaast aan een juridische basis om deze kansen "af te dwingen". De drie alternatieven die in de MER worden meegenomen, scoren alle drie gelijk op het gebied van Ruimtelijke Kwaliteit, terwijl er t.a.v. de ontwikkeling van natuurdoelen grote verschillen zijn. Alternatief A is het meest gericht op het ontwikkelen van dynamische riviernatuur, alternatief C het minst.



Zwaarwegend voor de vaststelling van de uiteindelijke voorkeursvariant is opnieuw de bestaande natuur in de "blijf af"-gebieden. Ambities voor ontwikkelen van dynamische riviernatuur worden daaraan ondergeschikt gemaakt. Er worden uiteindelijk geen meestromende geulen in het definitieve ontwerp opgenomen omwille van de bestaande (laagdynamische) ecologische waarden en de morfologische effecten op de hoofdgeul (zijwaartse stromingen en zandafzetting). Ook potenties voor uitbreidingsdoelstelling van N2000-doelen worden niet optimaal verzilverd. Hardhoutoibos-ontwikkeling die op

hogere delen van de uiterwaarden mogelijk is, is wel in een van de varianten van de MER opgenomen en inpasbaar met de waterveiligheidsdoelstelling. In het VKA is deze optie echter gesneuveld in het belang van het ontwikkelen van een Natuurderij. Vanuit vergunningverlening is er geen juridische basis om dergelijke natuurlandpotenties te bewaken en te verlangen, hier wordt enkel het beoogde ontwerp getoetst.

Sleutelfactor IV: Zorg voor het 'dwingend' vastleggen van de ontwikkeldoelstelling nieuwe natuur, zodat dit net zo goed geborgd is als het behoud van bestaande natuur. Zo kunnen kansen benut worden.

5.2 Natte en droge natuur

De Kaderrichtlijn Water (KRW) en N2000 zijn voor natuur langs de grote rivieren de belangrijkste kaders, maar zijn beide op andere onderdelen van het ecosysteem gericht. De KRW gaat over de ecologische waterkwaliteit en richt zich op water en natte habitats. De N2000-doelstellingen richten zich grotendeels op terrestrische milieus. Er is weinig overlap, alleen in de habitat "slikkige oevers". Naast deze inhoudelijke verschillen vallen de KRW-doelen onder verantwoordelijkheid van de waterbeheerder (RWS/I&M) en worden de N2000-doelen door de provincies en het ministerie van EZ behartigd. Op het moment dat KRW-doelen, geborgd via de Waterwet, en N2000-doelen, geborgd via Nb-wet, zelfs strijdig met elkaar zijn, wordt het voor een uitvoeringsproject een ingewikkelde juridische wereld.

Bij het inrichten van gebieden met bestaande waarden voor natte (KRW) en droge (N2000) milieus moeten afwegingen en keuzes gemaakt worden. Doordat het ecosysteem nu zo is opgeknipt over verschillende vergunningen, behoud en uitbreidingsdoelstellingen (en daarmee verschillende partijen en personen) is het niet eenvoudig om te bepalen welke variant voor het ecosysteem als geheel nu het beste is. Ieder van de betrokken partijen kijkt vanuit zijn eigen focus naar de natuur binnen het project, hierdoor ontbreekt het aan aandacht voor het beste alternatief vanuit de natuur bezien. Bij het aanleggen van meestromende nevengeulen (goed voor KRW) kan bijv. bestaande natuur (N2000) verloren gaan; de afweging wat dan voor het ecosysteem als geheel prevaleert is in dit geval lastig te maken voor de vergunningverlener, omdat het gaat om twee verschillende vergunningstrajecten.

Illustratie Westenholte

Een voorbeeld van dit spanningsveld tussen N2000/KRW/rivierbeheer zien we bij het dijkverleggingsproject Westenholte (bij Zwolle). Hier zou ook een meestromende nevengeul kunnen worden gerealiseerd die bijdraagt aan de doelen voor de KRW. Vanuit scheepvaart en waterveiligheid komt de eis dat maar 3% van de hoofdstroom gebruikt mag worden voor meestromende nevengeulen. Hieruit volgt dat de nieuwe nevengeul alleen gerealiseerd zou kunnen worden door de eerder aangelegde meestromende geul in de Vreugderijkerwaard, met al ontwikkelde natuur, minder mee te laten stromen. Wat je wint bij het ene, zou dan ten koste gaan van een ander project. Dit illustreert de spanning tussen waterveiligheid/scheepvaart en natuurdoelen. Daarnaast laat het ook zien dat toetsing aan de Nb-wet onvoldoende kijkt naar de KRW-doelen (hoewel ook onderdeel van de natuur in N2000-gebieden). Vanuit de vereisten van de Nb-wet zou deze aftakking van de Vreugderijkerwaard en daarmee de achteruitgang van bestaande "KRW-natuur" in de bestaande geul niet zo problematisch worden bevonden.

KRW

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de KRW in buitendijks gebied, zowel wat betreft monitoring, het uitvoeren van aanvullende maatregelen als wat de toetsing van initiatieven betreft. Dit laatste verloopt via de Waterwet. Voor zowel de KRW als Natura2000 geldt dat er sprake is van behoud- en uitbreidingsdoelstellingen. Bij de voorbereiding van de PKB RvR en het vaststellen van de maatregelen daarbinnen heeft de KRW eigenlijk (nog) geen rol van betekenis gespeeld, waardoor bij de start van het programma nog geen specifieke projectdoelen van de KRW zijn vastgelegd. De mogelijkheid om KRW mee te nemen bij de RvR-projecten is hierdoor vooral volgend geweest op de programmering van de RvR-projecten. Door RWS Oost-Nederland is een analyse gemaakt van de afzonderlijke RvR-projecten om vast te stellen bij welke projecten en maatregelen het opportuun is aansluiting te zoeken

om – te proberen – toch nog KRW-doelen te realiseren. Een evaluatie van Liefveld en van Gogh (2014) maakt duidelijk dat dit ook in veel gevallen is gelukt.

Naast oplettendheid van de pleitbezorgers van KRW bij allerlei projecten, zijn de volgende zaken van belang geweest voor het meenemen van de KRW-doelen in lopende projecten:

- Voor die projecten waar de kans aanwezig was om (ook) KRW-doelen mee te nemen, is KRW-geld beschikbaar gesteld. Bij een aantal RvR-projecten leverde het ontwerp ook realisatie van een doel op voor de Kaderrichtlijn Water. Deze maatregelen zijn als resultaat in het BPRW⁵ aangemerkt met kwantitatieve doelstellingen voor de realisatie van KRW. Deze projecten worden hierop ook met een aparte MIRT-toets gevolgd. Het meenemen van dit KRW doel is daarmee niet vrijblijvend gemaakt.
- Sinds het in werking treden van de Waterwet (22 december 2009) moeten alle aanvragen voor een vergunning op basis van de Waterwet voor de rijkswateren ook getoetst worden op hun effecten op de KRW-doelen, via een MIRT-KRW-toets. In de praktijk is gebleken dat het echter lastig is de juiste informatie aan te kunnen leveren voor deze toetsing (Liefveld & van Gogh, 2014). Deze toetsing aan de Waterwet is in de praktijk van belang gebleken om toch ingrepen aan te passen t.b.v. KRW-doelen. Het gaat daarbij vooral ook om het behouden van bestaande KRW-waarden.

De inspanningen t.a.v. de inpassing van KRW-maatregelen in de RvR-projecten leveren in het algemeen een bijdrage voor de KRW-doelen die dit het hardst nodig hebben (vis, macrofauna). De RvR-maatregelen konden niet volledig voor de KRW geoptimaliseerd worden, doordat KRW geen rol speelde bij het opstellen van de maatregelen. In veel gevallen is kwaliteitsverbetering nog mogelijk, maar de maatregelen zullen alle tezamen wel een duidelijke verbetering voor het gehele waterlichaam betekenen (Liefveld & Van Gogh, 2014). Optimalisatie van de maatregelen t.a.v. de KRW-doelstellingen (bijv. groter debiet door een nevengeul) brengt al snel een spanning met de morfologische randvoorwaarden van de rivier met zich mee.

Illustratie Lent

Een mooi voorbeeld van geslaagde inpassing van een KRW-maatregel in een RvR-project vinden we in de geul van het project Lent. Op instigatie (en dus kosten) van de KRW is er hiervoor gekozen de te graven geul meestromend te maken, maar met een beperkt debiet. Dat leverde intern RWS veel discussie op met de collega-RWS'ers vanuit rivierbeheer (een ander element dat binnen dezelfde waterwet wordt getoetst). Meestromende geulen leiden immers gemakkelijk tot een dwarsstroming bij de hoofdgeul van de rivier en daarmee tot – mogelijke – sedimentatie / aanzanding ter plekke. Te veel sedimentatie belemmert de scheepvaart en/of leidt tot noodzaak van veel baggerwerk. Bij Lent is uiteindelijk een compromis gevonden met – beperkte – stroming in de nevengeul door het aanbrengen van inlaatduikers in de geul. Overigens, deze discussie speelt in heel veel projecten en altijd bij het realiseren van meestromende nevengeulen voor de KRW.

Natura 2000

Ook voor de N2000-uitbreidingsdoelstellingen is aandacht in de MIRT-toetsing, maar omdat het beheerplan voor de Rijntakken nog niet gereed is, was dit lastig uit te voeren. Uit deze toetsing blijkt dat de N2000-uitbreidingsdoelen maar beperkt meeliften met de RvR-maatregelen en dat er kansen zijn blijven liggen (bijv. t.a.v. moerassige natuurdoelen).

Alle toetsen ten spijt, blijkt dat het meenemen van KRW- en N2000-uitbreidingsdoelen in RvR-maatregelen het beste wordt bereikt in terreinen die al in beheer zijn bij een natuurbeherende instantie. Deze hebben de meekoppelkansen zelf scherper in beeld (Liefveld & Van Gogh, 2014).

Sleutelfactor V: Streef naar een integrale aanpak/beoordeling van het ecosysteem als geheel, waarin “KRW- en N2000-natuur” met elkaar verweven zijn, zodat de optimale situatie kan worden gecreëerd. De huidige sectorale aanpak werkt contraproductief.

⁵ BPRW: Beheerplan voor de Rijkswateren, waarin wordt vastgelegd welke maatregelen in een planperiode uitgevoerd gaan worden.

6 Sleutelfactoren “Daadkracht”

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende sleutelfactoren besproken:

- Sturen in contractfase
- Beheer kan het doel maken of breken
- Monitoring, leer van wat je hebt gedaan en borg de doelen

Deze factoren zeggen vooral iets over natuurrealisatie in de realisatiefase van het project. In onderstaand kader gaan we nader in op deze realisatiefase.

Realisatiefase

Binnen de eerste fasen van de Ruimte voor de Rivier projecten gaat de aandacht vooral uit naar de vraag: “wat gaan we precies realiseren”. In deze eerste fasen moeten eventuele ambities ten aanzien van natuur omgezet zijn in specifieke opgaven binnen het plangebied. Is de planfase eenmaal afgerond (na het SNIP 3-besluit), dan verschuift de aandacht binnen het project naar de wijze waarop dit moet worden gerealiseerd. Nog sterker dan in de eerste projectfasen, spelen de vergunningsrandvoorwaarden hierbij een belangrijke rol. De wijze van aanbesteding en de sturingscriteria die hierbij zijn meegegeven aan de aanneemcombinatie, zijn bepalend voor de vrijheid en ruimte die de uitvoerder van het werk kan benutten. Traditionele bestekken, waarin de uit te voeren werkzaamheden gedetailleerd en volledig worden voorgeschreven, komen in de moderne aanbestedingen vrijwel niet meer voor. De vraagspecificatie moet omschrijven aan welke minimale eisen voldaan moet worden. Afhankelijk van de gekozen contractvorm heeft de opdrachtnemer vervolgens in meer of mindere mate de vrijheid om zelf het planontwerp en de wijze van uitvoering te optimaliseren. Dit betekent ook dat er in deze fase t.a.v. natuur nog keuzes gemaakt moeten worden.

Na oplevering is ook goed beheer en monitoring van de natuurwaarden van essentieel belang om de natuurpotenties te kunnen realiseren. De positie van een deel van de beoogde eindbeheerders is tijdens de uitvoering van het Ruimte voor de Rivier-programma sterk veranderd. Als gevolg hiervan wordt aan het eind van de projectperiode anders aangekeken tegen eigendomsverhoudingen en het op de markt zetten van beheeropgaven. Deze veranderingen zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd waardoor de beoogde natuurdoelstellingen in deze gebieden onder druk kunnen komen te staan. Ook hier zijn het met name de ontwikkeldoelen die te weinig scherp zijn vastgelegd, en daarmee onder druk staan.

6.1 Sturen op natuur in de contractfase

Uit de cases en interviews blijkt dat behoud van bestaande natuurwaarden ‘automatisch’ goed wordt meegenomen in de contractfase en in de uitvoering van Ruimte voor de Rivier-projecten, doordat de aannemer de vereiste vergunningen (Nb-wet, Flora- en faunawet) heeft meegekregen om het project te kunnen uitvoeren (zie ook hoofdstuk 5). Het ontwikkelen van nieuwe natuur, als deze niet expliciet is meegegeven, is geen opgave voor de uitvoeringsfase. Hierdoor blijven kansen voor natuur liggen. Omdat een uitvraag op hoofdlijnen steeds belangrijker wordt, is het ook zinvol te kijken hoe je natuur in de vraagspecificatie en de aanbestedingscriteria het beste kunt meenemen.

In de moderne projecten schuift de aanbestedingsfase steeds verder naar voren in het project: plannen worden niet meer tot in detail uitgewerkt, maar op hoofdlijnen en vervolgens aanbesteed, zodat de bouwende partij de vrijheid heeft zijn expertise en kennis in te brengen in het uitwerken van het ontwerp. De vraag is dan: wat geef je aan zo’n partij mee t.a.v. natuur? Beperk je je bijvoorbeeld tot de eis dat de aannemer zelf de vergunningen moet regelen, dan ligt het accent voor natuur vooral op behoud van bestaande natuur. In het RvR-programma is bij vrijwel alle projecten gekozen voor het aanvragen van de hoofdvergunningen (o.a. Projectplan Waterwet, Nb-wet, F&F-ontheffing) door het projectteam van de opdrachtgever. Bij vier maatregelen langs de Nederrijn, waaronder het project Tollewaard, zijn de vergunningen door de aannemer aangevraagd.

Aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe natuur ontstaat niet "vanzelf", dit vereist een goede omschrijving (functioneel dan wel gespecificeerd) in de vraagspecificatie. Doordat het accent, zeker in Natura2000-gebieden, sterk ligt op het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden vanuit de behoud-doelstellingen, verschuiven de ambities die zijn benoemd in de voorfase in diverse projecten naar de achtergrond. De ambities voor de ontwikkeling van nieuwe natuur zijn in die zin ook veel vrijblijvender. In de vraagspecificatie van de Ruimte voor de Rivier-projecten is in het ontwerp vaak wel aangegeven welke arealen moeten worden omgezet naar welk type natuur, maar aanvullende eisen voor het optimaliseren van het ontwerp t.a.v. de maximale potentie van natuur worden over het algemeen niet gesteld. Dat betekent concreet dat de aannemer of het uitvoerend projectteam alleen aan ontwikkeling van nieuwe natuur werkt, indien dit is aangegeven als opgave in de vraagspecificatie. Door ambitiedocumenten vrijblijvend in de aanbestedingen mee te geven ter inspiratie, wordt onvoldoende geborgd dat dit leidt tot het meenemen van kansen in het uitvoeringsdeel van het project.

Illustratie Tollewaard

In dit project is, door de manier waarop de opdrachtnemer werd gestuurd, via het contract een stuk nieuw te ontwikkelen natuur (oobos) – dat wel in de vraagspecificatie was opgenomen – uit het plan verdwenen. In dit project werd een zgn. PDC (Plan, Design and Construct) contract gevolgd waarbij de aanneemcombinatie nog een groot stuk van de planuitwerking op zich moest nemen en o.a. zelf de vergunningen moest aanvragen. Om het project te toetsen, waren de criteria tempo en draagvlak met name van belang. De ontwikkelopgave (4.5 ha) oobos stond expliciet benoemd in de vraagspecificatie. Doordat het draagvlak vanuit de omgeving laag bleek voor het oobos, het geen vereiste opgave was vanuit de vergunning en de aanneemcombinatie werd afgerekend op draagvlak en tempo, is voorgesteld de opgave te schrappen. Het oobos (een N2000-uitbreidingsdoelstelling) werd ingewisseld voor glanshaverhooiland, vanuit natuuroogpunt minder waardevol en meer beheersintensief. Zie ook illustratie in hoofdstuk 4.3.

Uitspraak respondent: "Het realiseren van hardhoutoobos kwam ter discussie in het omgevingsproces en na het afhaken van het Geldersch Landschap en Kasteelen, is het uiteindelijk vrijwel uit de projectuitvoering verdwenen. Dit is mede het resultaat van het gegeven dat er eigenlijk geen partij meer was die echt vóór de aanleg van het bos wilde gaan staan. Die inzet was er niet bij de gemeenten en eigenlijk ook niet bij de provincie. Dat heeft uiteindelijk na het aanvragen van een contractwijziging tot het schrappen van deze doelstelling geleid."

In sommige gevallen heeft de aannemer zelf enkele kleinere natuurelementen toegevoegd aan het project met als doel natuurontwikkeling te stimuleren, bijvoorbeeld in de Tollewaard. De maatregelen die zij zelf extra hebben toegevoegd, betreffen vooral maatregelen die de natuur wat "opplussen".

Uitspraak respondent: "We hebben wel zelf nog wat elementen toegevoegd. Omdat Boskalis in een breder verband met Building with Nature bezig is, hebben we met mensen die daarmee bezig zijn, gekeken of we elementen daarvan nog in konden brengen in het plan, dus een plusje voor natuur zonder veel extra kosten en zonder dat het problemen geeft voor de waterveiligheid. Als uitvloeisel daarvan is er bijvoorbeeld her en der een aantal boomstobben gekanteld blijven liggen waar een ijsvogel in kan. Dat we daar naar gekeken hebben, komt omdat in het projectteam een aantal mensen zat die het leuk vond om op die manier door te denken, wat je nog meer met zo'n gebied zou kunnen doen. De kosten voor deze extra maatregelen zijn overigens wel door de opdrachtgever als meerwerk vergoed."

De opdrachtgever kan het meenemen van "kleine kansen" voor natuur stimuleren door hiervoor extra financiering tijdens de uitvoering te reserveren (Figuur 5). Dit biedt ook voor lokale partijen met initiatieven een leuke kans, en daarmee voor het project een kans op draagvlak. Deze werkwijze gaat niet op voor het stimuleren van grotere inrichtingsmaatregelen die leiden tot versterking van natuurlijke processen op grote schaal. Deze moeten echt omschreven zijn als harde elementen in de vraagspecificatie.



Figuur 5 Voorbeeld van een makkelijk in te passen "plus": ijsvogelwand van boomstobben.

Er wordt verschillend gedacht over een contractvorm waarbij de opdrachtnemende partij naast de uitvoering van het project ook het natuurbeheer op zich neemt. Verschillende respondenten vinden dit geen goede richting om het natuurbeheervraagstuk (zie de situatie rond de strategische gronden) adequaat te regelen, en het lijkt hen niet de meest voor de hand liggende richting.

Uitspraak respondent: "Ik zie weinig heil in nog verder geïntegreerde contracten, waarbij de aannemers ook het eindbeheer op zich nemen. Dat past niet bij hun rol, dat zou de situatie rond de natuur nog zakelijker maken. Voor natuur heb je behoefte aan partijen die "natuur" in hun genen hebben en die voor continuïteit zorgen. De natuur heeft daar behoefte aan."

Uitspraak respondent: "De link tussen de aannemerij en het beheer is veel minder sterk dan met het ontwerp: de aannemer heeft er immers bij de realisatie een groot belang bij dat het ontwerp ook echt gemaakt kan worden. Doe je dat verkeerd, dan treft dat de aannemer in de fase waarin de meeste geld omgaat (de aanleg). Het beheer is voor aannemers 'te ver van hun bed', en commercieel niet interessant. Dat moet je echt niet aan hen overlaten."

Sleutelfactor VI: Geef als opdrachtgever natuurdoelen expliciet mee in de vraagspecificatie, door deze natuurdoelen onderdeel uit te laten maken van de projectscope. In de aanbestedingsfase wordt bepaald wat je precies krijgt als het project wordt opgeleverd. Doe je dit niet, dan ligt het accent voor natuur vooral op de door de vergunningen ingegeven behoud-randvoorwaarden, en blijven kansen onbenut.

6.2 Beheer

Het beheer van de opgeleverde projecten is een cruciale fase voor het realiseren van de beoogde doelen in het gebied. Juist op dit front is de laatste jaren veel veranderd. Bij aanvang van de Ruimte voor de Rivier-projecten was het nog normaal dat de beoogde eindbeheerder vooraf bekend was en via doorlevering van gronden ook beoogd eigenaar zou worden. Deze eindbeheerder (veelal een grote terreinbeherende organisatie zoals SBB, Provinciaal Landschap) dacht vanuit zijn rol in het project al mee in alle projectfasen, en bracht zo praktische kennis in het project. Na 2011 (kabinet Rutte 1) is hier een kentering in gekomen, en in de huidige situatie gelden de volgende uitgangspunten:

1. de gelijkberechtigingsdiscussie rondom beheer. "Automatisch" doorleveren naar (natuur)terrein beherende organisaties is niet meer toegestaan, waardoor de vroeger beoogde beheerders voor terreinen in eigendom van de staat slechts een van de vele potentiële beheerders zijn geworden;

-
2. de gewijzigde Vastgoedstrategie van RWS, waardoor terreinen in de uiterwaarden in eigendom van de staat blijven (strategische gronden). Het daadwerkelijke onderhoud van deze gebieden wordt via verpachtingen of aanbestedingen geregeld;
 3. de intrede van "RWS-partner" die meer zakelijkheid en zo mogelijk ook meer inkomsten/lagere kosten voor de RWS-organisatie moet regelen.

Ad 1. Na 2011 was automatische doorlevering van gronden van de baan en daarmee ontstond voor die projecten waarbij rijkseigendommen betrokken waren (een tiental projecten) een probleem om de beoogde eindbeheerders nog mee te laten denken over de praktisch inrichtingselementen in de plan- en realisatiefase. Pas na aparte aanbesteding of pachtovereenkomst na afloop van de projectuitvoering kan de opdrachtnemer voor het beheer geselecteerd worden.

Uitspraak respondent: "In Doorwerth en Elst zijn natuurelementen erin gekomen op basis van vragen van SBB en Utrechts Landschap, die ze toch misten in het ontwerp zoals dat er in het begin lag. Als je in de beginfase geen potentiële eindbeheerder had gehad, dan waren die voorzieningen er ook niet gekomen. Op het moment dat je nu weer dit soort plannen gaat ontwikkelen en je zou dit soort partijen er niet in meenemen, mis je toch een stuk inbreng die wel relevant is."

Door de gelijkberechtigingsdiscussie hebben veel beoogde beheerders zich terug moeten trekken in de RvR-projecten. Dit heeft tot situaties geleid waarbij behoorlijk gedetailleerde beheerafspraken weer opengebroken zijn (zie intermezzo Tollewaard en beheer). Gevolg is dat in veel gebieden pas laat (na oplevering) bekend is wie de pacht krijgt of wie het contract mag uitvoeren. Door het uitgeven van diverse afzonderlijke contracten of pachtovereenkomsten dreigt versnippering te ontstaan in het beheer. Dit is een risico voor het bereiken van de natuurdoelen.

Uitspraak respondent: "Wat het ook complex maakt, is dat wij graag willen dat de gebieden in de uiterwaarden grote eenheden zijn. Dat je minder te maken hebt met versnipperd eigendom. Of in elk geval versnipperd beheer."

Uitspraak respondent: "Samenhangend riviernatuurbeheer is essentieel voor de ontwikkeling van dynamische riviernatuur. Het is verstandig dit bij een partij te beleggen die er ervaren in is en dit als taak heeft. Als vooraf duidelijk is wie de beheerders zijn, is het makkelijker de expertise van deze partijen vanaf het begin te betrekken." En ook: "Door de diverse aanbestedingen wordt het moeilijk om grote aaneengesloten gebieden te kunnen beheren. Het is ingewikkelder om met veel partijen afspraken te maken over beheer, er zijn tegengestelde belangen en dat levert knelpunten op. Dynamische natuur op een groter schaalniveau vraagt echter om deskundig en afgestemd beheer."

Ad 2. Tijdens de RvR-projecten veranderde de vastgoedstrategie bij Rijkswaterstaat waardoor zij de meeste verworven gronden in de uiterwaarden in eigendom wil houden als 'strategische gronden'. Dit hoeft niet goed te zijn voor het natuurbelang in de uiterwaarden.

Voor het daadwerkelijke onderhoud werkt RWS in principe met twee opties voor het beheer op haar gronden:

1. via prestatiecontract, waarbij de eindbeheerder het beheer op een specifiek omschreven manier gaat uitvoeren. Daarvoor krijgt de eindbeheerder betaald.
2. via pachtcontracten. Dit heeft de voorkeur voor RWS, want in deze constructie betaalt de gebruiker een bedrag aan RWS waarin zij het gebied met een aantal randvoorwaarden, waaronder natuurbeheer, kan gebruiken.

Vooraf pachtcontracten vormen een risico voor natuur.

Een respondent zegt: "Het zwakke punt in de pachtcontracten is de handhaving van de aan het pachtcontract gebonden eisen. Wie gaat dat doen? De RVB doet dat niet; de RWS-districten zijn daarvoor eigenlijk niet geëquipeerd, heeft daarmee te weinig of geen kennis en ervaring. Bovendien, natuur beheren hoort niet tot de kerntaken van RWS."

Een andere respondent zegt: "Ik vraag me af in hoeverre het beheer op de wat langere termijn dan ook daadwerkelijk tot realisatie van de natuurdoelen zal leiden. Overdracht aan een organisatie voor natuurbeheer, die natuur als bestaansdoel heeft, geeft veel meer waarborging van natuurrealisatie dan bij een boer of andere grondgebruiker. Of het verpachten van gronden – met natuurdoelen – daadwerkelijk financieel wat oplevert, is nog maar zeer de vraag. Die natuurdoelen maken het immers minder aantrekkelijk voor een boer."

Ad 3. Door de intrede van de "RWS-partner" is de organisatie meer gericht op het beperken van kosten en zo mogelijk geld verdienen met de gronden in de uiterwaarden, bijvoorbeeld door gronden te verpachten aan agrariërs. Dit betekent dat zij eerder geneigd is economische activiteiten toe laten, die nadelig kunnen zijn voor natuur. Denk hierbij bijv. aan het toestaan van hogere begrazingsintensiteit die ontwikkeling van bepaalde natuur in de weg staat. Uiteraard hanteert RWS als eigenaar geldende bestemmingsplannen, projectplannen en vergunningen als uitgangspunt, maar de focus is vervolgens niet primair gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijke natuurwaarde. Doordat Rijkswaterstaat een overheidsorganisatie is, wordt ze uitgesloten van provinciale beheersubsidies. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze de beschikbare middelen voor natuur bij de provincies wellicht op een andere wijze aangewend kunnen worden.

Illustratie Tollewaard en beheer

De casus Tollewaard laat zien dat het lastig is om beheer van natuur goed af te spreken. Bij de start van het project was het de intentie dat het Geldersch Landschap en Kasteelen de grootste delen van het plangebied in beheer zou nemen en daarmee ook voor de instandhouding van de natuur zou zorgen. Boskalis zou na de oplevering van het project het gebied overdragen aan deze beheerder. Gedurende de planontwikkeling was Geldersch Landschap ook betrokken en heeft zij over de planvorming gedacht in de ambtelijke begeleidingsgroep. Om de overdracht goed te laten verlopen, heeft Boskalis gedurende de realisatiefase een beheerplan opgesteld. Daarin werd duidelijk aangegeven wie het onderhoud zou doen van de verschillende beheereenheden.

Beheereenheid	Eigenaar	Beheer	Onderhoud
Laaggelegen weide	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap
Ooibos	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap
Rivieroever	Rijkswaterstaat	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap
Leggerwatergang	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rivierenland
Waterpartijen en natuurvriendelijke oevers	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap
Klinkwetering en omgeving	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap
Zomerkade	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rivierenland	Waterschap Rivierenland
Brug	Gemeente Buren en/of Rijkswaterstaat	Gemeente Buren en/of Rijkswaterstaat	Gemeente Buren en/of Rijkswaterstaat
Wegen en paden	Stichting Het Geldersch Landschap / Nader te bepalen	Stichting Het Geldersch Landschap / Nader te bepalen	Stichting Het Geldersch Landschap / Nader te bepalen
Terreinmeubilair	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap	Stichting Het Geldersch Landschap

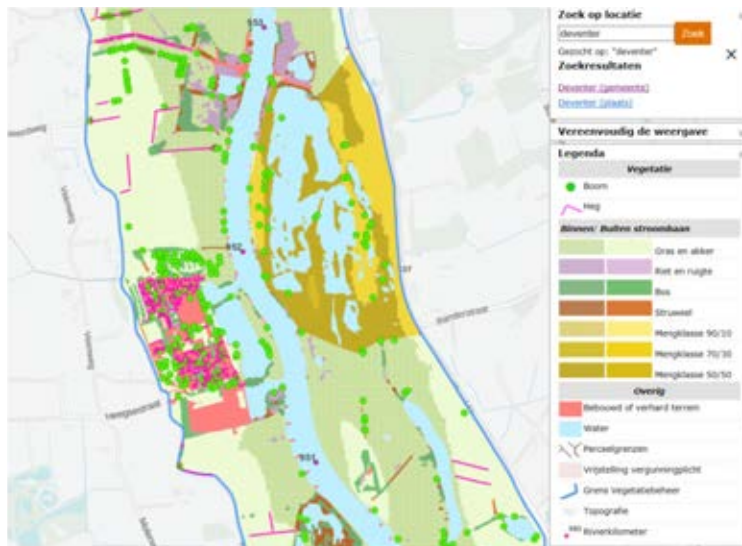
Echter, na de planfase werd duidelijk, dat als gevolg van de gelijkberechtigingsdiscussie, gronden niet zomaar doorgeleverd mochten worden aan de beoogd beheer, maar via een open aanbesteding op de markt gezet zouden moeten worden. Het gevolg was dat het Geldersch Landschap zich terugtrok uit het project, om zo geen kosten meer te maken, terwijl er geen garantie was dat zij eindbeheerder zou worden. Door mee te blijven denken, ontstond ook de vrees om in een latere fase, vanwege voorkennis, uitgesloten te kunnen worden van mededinging. In het werk waren echter de voorbereidingen al getroffen voor beheer door het Geldersch Landschap. Zo waren er inmiddels al rasters geplaatst die mogelijk door een andere partij of een ander beheer niet noodzakelijk zijn. Inmiddels is er een openbare aanbesteding geweest, waarbij het beheerplan is gebruikt om de eisen van de aanbesteding te bepalen. Op dit moment is er een pachter die de Tollewaard beheert.

De Vegetatielegger

De Vegetatielegger (<http://demo-geoservices.rijkswaterstaat.nl/vegetatielegger/>) is een nieuw instrument van Rijkswaterstaat dat bijdraagt aan een veilige doorstroming van de Nederlandse rivieren. De Vegetatielegger bestaat uit overzichtskaarten en regels, die samen aangeven welke type begroeiing waar is toegestaan vanuit het oogpunt van hoogwaterveiligheid. Dit instrument gaat, naar verwachting, een belangrijke rol spelen bij het handhaven van de uitgangssituatie t.b.v. hoogwaterveiligheid en kent daarmee een nauwe relatie met de successiemogelijkheden voor natuur in de uiterwaarden.

De legger is voor de RvR-gebieden nu nog gebaseerd op de situatie in 2007, het eindresultaat van de projecten is nog niet opgenomen. Dat gebeurt voor het gehele programma integraal in 2017.

Het hier getoonde voorbeeld toont dat in de legger individuele bomen zijn geïdentificeerd, en de vegetatie is ingedeeld in mengklassen op basis van ruwheid, niet op basis van natuurtype. Deze weergave is primair gericht op het bewaken van de doelen t.a.v. hoogwaterveiligheid. Op dit moment vormen de projectplannen Waterwet de kaders voor beheer die aangeven tot hoever de vegetatie zich mag ontwikkelen voordat wordt ingegrepen. Deze benadering van beheer is zuiver gebaseerd op de waterveiligheidsdoelstelling.



Uitspraak respondent: "Naast de natuurwetgeving leidt de systematiek waarin de toegestane ruwheid (vegetatie) van het winterbed in de legger is vastgelegd tot fixatie van de bestaande situatie. Er is geen ruimte om natuurlijke successie te laten plaatsvinden. Dat botst met de potenties voor dynamische riviernatuur." En: "Het riviereengebied zou als geheel beschouwd moeten worden en de rivier als dynamisch systeem. Zowel aan de natuur- als aan de veiligheidskant is er weinig ruimte."

De strikte vastlegging in ruwheidsklassen i.p.v. bijv. natuurdoeltypen of ecotopen vormt een bedreiging voor het bereiken van ecologische doelstellingen in het riviereengebied. Beheer van de opgeleverde terreinen lijkt nu de zwakke schakel in de projecten te worden voor het bereiken van de natuurdoelstellingen.

Illustratie Tollewaard

Het grootste deel van de uiterwaard is het structuurtype "natuurlijk grasland". Dit moet jaarlijks voor 15 oktober gemaaid worden tot maximaal 10 cm en vrij zijn van houtige vegetatie. De delen "productiegrasland" moeten voor 15 oktober gemaaid worden tot maximaal 6 cm en vrij zijn van houtige vegetatie. (ref. Beheerplan Tollewaard, Kuiper *et al.*, 2012). De natuurlijke successie naar begroeiing met struiken en wilgen wordt door dit beheersplan niet toegestaan.

Sleutelfactor VII: Pas het beheer in een vroegtijdig stadium in de planfase van een uitvoeringsproject. Het beheren van grote aaneengesloten eenheden en beheren met een visie op de beoogde doelen t.a.v. natuur zijn succesfactoren in een uitvoeringsproject. De beheerfase is een cruciale fase voor het realiseren van de beoogde natuurdoelen in het gebied. Door de huidige ontwikkelingen – waaronder openbare aanbesteding en beleidsontwikkeling bij RWS – is beheer de zwakke schakel geworden in de projecten waardoor de beoogde natuurdoelstellingen onder druk komen te staan.

6.3 Monitoring

Zeker met de complexe beheersituatie, de vele eigenaren in het rivierengebied, de druk op het besparen van kosten/genereren van inkomsten uit de gebieden en de verschillende invalshoeken waarmee partijen naar het buitendijks rivierengebied kijken (KRW, N2000, handhaving van de legger etc.), is het risico groot dat de opgeleverde eindsituatie van de projecten na verloop van tijd anders is dan gepland. Dat kan deels het gevolg zijn van de ontwikkeling van een terrein: verwachte natuurlijke ontwikkelingen kunnen anders verlopen, waardoor de natuur zich anders ontwikkelt. Daarnaast kan een aangepaste vorm van beheer (bijv. hogere graasdruk) ervoor zorgen dat een terrein zich heel anders ontwikkelt dan gepland. Misschien zijn hierdoor de beheerkosten lager of worden er zelfs inkomsten gegenereerd en is dit vanuit kosteneffectiviteit gewenst voor de terreineigenaar, maar wie handhaaft er als de vastgestelde doelen in de plannen en de vergunning niet worden gerealiseerd? In de RvR-projecten is dit een belangrijk aandachtspunt.

Na herinrichting van een uiterwaard is de waterveiligheid meteen gerealiseerd, maar de natuur heeft een langere tijd nodig om te ontwikkelen tot het gewenste eindbeeld. De studies *Rijn in Beeld* en *Maas in Beeld* geven hier voorbeelden van (Kurstjens & Peters, 2012; Peters & Kurstjens, 2008, 2012). Bijvoorbeeld in de Gelderse Poort heeft de vegetatie meerdere jaren nodig gehad om van bemest grasland te veranderen in een natuurlijk type grasland. De bijbehorende fauna, zoals vogels, zoogdieren, en vliegende insecten, volgt op de vegetatieontwikkeling. Dit proces neemt meerdere jaren tot decennia in beslag, en de uitkomsten zijn minder goed kwantitatief te voorspellen dan de uitkomsten voor waterveiligheid.

Monitoring na afloop van de oplevering van een project kan twee doelen dienen:

- Voor een specifiek project kun je via monitoring vaststellen of de opgeleverde en gewenste einddoelen ook daadwerkelijk ontwikkeld worden, en vervolgens op peil blijven.
- Voor goede inrichting van toekomstige gebieden zijn evaluaties van groot belang: welke ingreep resulteert nu in welke effecten en worden de verwachte effecten op natuur ook gehaald?

Een deel van de te beheren natuurwaarde wordt in de vergunning vastgelegd. Projecten die in het kader van KRW- en NB-wetgeving een vergunning nodig hebben, kunnen te maken krijgen met een specifieke monitoringsverplichting, maar dit wordt niet standaard toegepast.

Monitoring N2000

In elk Natura 2000-beheerplan is een monitoringsparagraaf opgenomen. In deze paragraaf moet worden aangegeven hoe de monitoring in het N2000-gebied geschiedt op de volgende punten:

1. Instandhoudingsdoelstellingen soorten en habitattypen/veranderingen in de natuur
2. Uitvoering en effectiviteit van instandhoudingsmaatregelen in/om Natura 2000-gebieden
3. (Effecten van) gebruik in/om Natura 2000-gebieden in relatie tot instandhoudingsdoelstellingen

Deze monitoringsinspanning is dus vooral gericht op de N2000-behoudsdoelstellingen in het gebied en is niet gericht op de ontwikkeling van nieuwe/andere natuur.

Monitoring voor KRW

Rijkswaterstaat heeft voor de KRW-maatregelen (dit betreft dus uitsluitend de "watergebonden" natuur) drie vormen van monitoring opgezet:

1. MWTL meetnet voor periodiek op waterlichaamniveau monitoren van de ecologische toestand.
2. Projectmonitoring om te leren van de uitgevoerde maatregelen. Daarvoor zijn specifieke KRW-projecten geselecteerd. In het (PKB) Langsdammen-project staat die monitoring bijv. heel centraal.
3. Inspectie-monitoring wordt in gang gezet bij het in de gaten houden van de fysieke staat van de (uitgevoerde) projecten: "ligt het er nog bij zoals we bedoeld hebben?". Eventuele noodzakelijke onderhouds- en beheerskosten zijn voor RWS, en zijn dus goed belegd.

Deze drietrapsraket lijkt goed geschikt om de KRW-doelstellingen te borgen op zowel projectniveau als op riviertakniveau. Koppeling van deze monitoring met bijv. monitoring van het terrestrische deel van de natuur is op dit moment niet aan de orde. Als monitoring op andere natuurelementen in bepaalde gebieden wel wordt uitgevoerd, verloopt dit via een ander spoor en/of door andere partijen.

Over het algemeen is er in de specifieke RvR-projecten geen geld voor monitoring van de natuurdoelen gereserveerd en is daardoor versnipperd. In sommige gevallen, bijvoorbeeld in de Noordwaard, is er geld gereserveerd voor monitoring waarbij abiotische en hydromorfologische processen in het geulsysteem worden gevolgd. Er is daarvoor een meetnet ingericht met dataloggers waarmee wijzigingen in de morfologie van het gebied in beeld worden gebracht. Deze manier van monitoring zegt dus iets over hoe de fysieke verschijningsvorm van de geulen veranderen, maar niets over de daarmee samenhangende vegetatieontwikkeling. De ruweheidsklassen zoals die in de legger worden gehanteerd, belemmeren de ontwikkeling van dynamische natuur.

Een respondent zegt: "Belangrijk is een manier van monitoring in te richten waarbij de actuele ruwheid/opstuwing gemeten kan worden waarop geanticipeerd kan worden met adequaat beheer. Strikt handhaven op basis van de legger is voor de natuurontwikkeling veelal niet gewenst."

Op basis van de waterveiligheidsdoelstellingen zal echter ingegrepen moeten worden in de natuurlijke successiereeks als de opstuwing te veel wordt. Als met monitoring aangetoond kan worden dat de totale terreinontwikkeling nog past bij de toegestane opstuwing, dan kan dit wellicht een alternatief vormen voor de strikte vastlegging in de legger.

Doordat een goed en samenhangend monitoringsprogramma lijkt te ontbreken in RvR-projecten t.a.v. de ontwikkeling van de totale natuur in de projectgebieden lijken kansen om informatie op te doen over de effectiviteit van maatregelen onderbenut te blijven. Daarnaast is het hierdoor ook moeilijk de ontwikkeling van de gebieden goed te volgen en bij te sturen wanneer de verwachte ontwikkeling uit- of achterblijft.

Sleutelfactor VIII: Ontwikkel een eenduidige monitoringssystematiek gericht op vaststelling van de gewenste einddoelen en op het vergroten van ingreep-effectrelaties. Vanuit verschillende invalshoeken worden namelijk monitoringsinspanningen geleverd. Een compleet beeld van de monitoring is op dit moment niet beschikbaar.

7 Overzicht sleutelfactoren en aanbevelingen voor toepassing

Op basis van de analyse van de RvR-projecten kunnen we de volgende sleutelfactoren en concrete aanbevelingen noemen:

I: Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de (voor)verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.

Aanbevelingen

1. Voorzie de natuurambitie van de juiste beleidsmatige status, zowel op rijks- als op provinciaal niveau, zodat partijen op basis hiervan moeten handelen.
2. Zorg voor middelen, en daarmee positie. Middelen kunnen betrekking hebben op inrichtingsgeld, maar ook op organisatorische ondersteuning om natuurkwaliteit in het proces in te brengen of te borgen. De provincies hebben hierin een cruciale rol en positie; richt de inzet van het rijk op het ondersteunen daarvan.
3. Intensiveer de samenwerking met andere departementen en provincies om in gezamenlijkheid doelen van de waterveiligheidsprogramma's te verbreden. Aanleidingen daarvoor zijn o.a. de trajecten over vernieuwing van de MIRT, de Project Overstijgende Verkenningen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het uitrollen van de Omgevingswet. Het domein leefomgeving van I&M met o.a. klimaatbeleid en duurzaamheid kan een verbindende schakel zijn tussen de departementen I&M en EZ.
4. Richt de inzet vanuit het natuurbeleid op het vastleggen van natuurambities en doelen in de scope van nieuwe programma's of van de afzonderlijke uitvoeringsprojecten (gecombineerd met I-2).
5. Formuleer, als alternatief voor een expliciete dubbeldoelstelling op programmaniveau, op rijksniveau de speerpunten, of "ecologische hotspots", waar de grootste ecologische belangen en potenties liggen. Zet in op het expliciet verankeren van natuur in de scope van deze projecten.
6. De keuze voor een bepaalde oplossingsrichting (bij waterveiligheid: dijkversterking en/of rivierversmalling) wordt in een heel vroeg stadium van het project gemaakt: MIRT-onderzoek. Zet in deze fase in op een goede afweging t.a.v. het meenemen van natuur als integrale opgave.

II: Zorg voor een consequente en continue borging van de ambities, doelen en scope in alle fasen van de uitvoering van een project.

Aanbevelingen

1. Vertaal de ambitie naar een kader dat richting geeft aan de planvoorbereiding en planvorming en waaraan tijdens de besluitvormingsmomenten getoetst kan worden. Maak gebruik van de Ruimtelijke Kwaliteitskaders per riviertak die hiervoor bij Ruimte voor de Rivier zijn gemaakt.
2. Zorg ervoor dat kwaliteitsborging in de programma- en projectorganisaties is verankerd. Stel, als onderdeel daarvan, een partij in om de natuurdoelen in projecten in te brengen en te toetsen, bijvoorbeeld een Q-team, het "Rivierecologen team" – dat ten tijde van RvR functioneerde – of een kennisinstelling.
3. Om de kwaliteitsborging goed te laten functioneren, is het van belang de adviezen een plek te geven bij de MIRT-besluitvormingsmomenten en de project-/programmaorganisatie. Maak gebruik van de kaders die hiervoor bij Ruimte voor de Rivier zijn gemaakt.
4. Denk bij kwaliteitsborging en onafhankelijke toetsing ook aan de contractfase en toets het contract op juiste inpassing van de natuurdoelen en de kwaliteitscriteria die tijdens de selectie van de uitvoerende partij zullen worden gehanteerd (zie ook sleutelfactor VI).

III: Besef dat verschillende partijen uiteenlopende visies en beelden over natuur hebben en dat dit een rol speelt in het planproces. Deze verschillen t.a.v. natuur kunnen de realisatie van nieuwe natuur en het draagvlak voor natuur in de weg staan, maar kunnen ook natuur in projecten versterken.

Aanbevelingen

1. De NAGW biedt veel mogelijkheden om deze gebiedsspecifiek invulling te geven en om natuur te combineren met andere functies. Deze flexibiliteit ontbreekt bij de N2000-wetgeving, waardoor natuur als last wordt ervaren. Creëer meer flexibiliteit en ruimte door natuurdoelen project-overstijgend in te brengen en te beoordelen.
2. Deel de noodzaak en de argumentatie van de NAGW met betrokkenen om meer begrip en slagkracht te creëren.
3. Wees pragmatisch: kansen voor natuur worden groter als er een verbinding kan worden gevonden met andere belangen (landbouw, wonen, recreatie etc.). Door bereidheid te tonen en mee te bewegen, kunnen er successen worden geboekt.
4. De Waal, de Maas, de IJssel en de Nederrijn-Lek zijn rivieren met verschillende eigenschappen en potenties voor natuurontwikkeling dan wel -behoud. Maak de NAGW riviertakspecifiek om een riviertakspecifiek streefbeeld te krijgen.

IV: Zorg voor het 'dwingend' vastleggen van de ontwikkeldoelstelling nieuwe natuur, zodat dit net zo goed geborgd is als het behoud van bestaande natuur. Zo kunnen kansen benut worden.

Aanbevelingen

1. Leg in het N2000-beheerplan een concrete doorvertaling (bijv. via een provinciale structuurvisie) van de natuurambitie op rivierniveau vast. Leg specifieke doelstellingen vast in de projectscope.
2. Zorg in het plangebied voor voldoende flexibiliteit en fysieke ruimte, zodat de randvoorwaarden ten aanzien van bestaande natuur en hydraulische taakstelling niet knellend zijn voor de ontwikkeling van nieuwe natuur.
3. Houd in een vroege fase van het plantraject rekening met het feit dat natuurontwikkeling en successie ruimte kosten en geen statisch eindbeeld opleveren.
4. Zorg dat niet alleen in het plangebied, maar ook op rivierniveau ruimte voor successie (bijv. cyclisch beheer, ook op grotere schaal dan een individueel plangebied) ontstaat. Verwerk dit in de natuurwetgeving.
5. Bekijk voor het rivierengebied of de beschikbare PAS⁶-gelden een mogelijkheid bieden voor de uitwerking van de NAGW.

V: Streef naar een integrale aanpak/beoordeling van het ecosysteem als geheel, waarin "KRW- en N2000-natuur" met elkaar verweven zijn, zodat de optimale situatie kan worden gecreëerd. De huidige sectorale aanpak werkt contraproductief.

Aanbevelingen

1. Maak één partij verantwoordelijk voor een integraal planproces voor de KRW- en N2000/NAGW-maatregelen. Dit voorkomt dat in twee wetgevingssporen (Waterwet voor KRW en NB-wet voor N2000) discussie ontstaat over natuur.
2. De beschikbare middelen van de betrokken partijen (RWS, provincies en min. EZ) moeten niet strikt sectoraal aan een specifieke kwaliteit van het ecosysteem worden gekoppeld, maar ten dienste staan van een integrale oplossing voor natuur in het betreffende gebied.
3. De werkwijze van RWS waarbij bij bestaande projecten wordt gekeken naar meekoppelkansen van KRW-doelen en -maatregelen kan worden uitgebreid voor de totale natuuropgave. Op dit moment

⁶ PAS: Programmatische Aanpak Stikstof

is het, vanwege o.a. staatssteun, nog niet mogelijk om initiatieven van private partners mee te financieren, waardoor kansen blijven liggen. Onderzoek welke regeling hiervoor een oplossing kan bieden.

4. Het beheerplan N2000 is de juiste plek om de ambitie voor een groter gebied expliciet op te nemen en integratie tussen KRW- en N2000-natuur te bewerkstelligen. Provincies kunnen een belangrijke rol spelen in deze integratieslag.

**VI: Geef als opdrachtgever natuurdoelen expliciet mee in de vraagspecificatie, door deze natuurdoelen onderdeel uit te laten maken van de projectscope. In de aanbestedingsfase wordt bepaald wat je precies krijgt als het project wordt opgeleverd. Doe je dit niet, dan ligt het accent voor natuur vooral op de door de vergunningen ingegeven behoud-
randvoorwaarden, en blijven kansen onbenut.**

Aanbevelingen

1. Neem natuurontwikkelingsdoelen uit de planfase expliciet op in de vraagspecificatie van de contractstukken.
2. Onderzoek samen met contractmanagers van opdrachtgevers en opdrachtnemers en ecologen welke selectiecriteria of andere stimuleringsmiddelen beschikbaar zijn om creativiteit en kwaliteit t.a.v. natuur te belonen tijdens de contract- en de realisatiefase. Deze informatie kan vervolgens worden ingepast in de contractfase van komende uitvoeringsprojecten.
3. Reserveer een apart budget voor het stimuleren van kleine extra natuurmaatregelen, zodat de opdrachtnemer gestimuleerd wordt alert te zijn op extra plusjes voor natuur.

VII: Pas het beheer in een vroegtijdig stadium in de planfase van een uitvoeringsproject. Het beheren van grote aaneengesloten eenheden en beheren met een visie op de beoogde doelen t.a.v. natuur zijn succesfactoren in een uitvoeringsproject. De beheerfase is een cruciale fase voor het realiseren van de beoogde natuurdoelen in het gebied. Door de huidige ontwikkelingen – waaronder openbare aanbesteding en beleidsontwikkeling bij RWS – is beheer de zwakke schakel geworden in de projecten, waardoor de beoogde natuurdoelstellingen onder druk komen te staan.

Aanbevelingen

1. Organiseer, via bijv. beheerbewuste experts, dat praktische kennis t.a.v. beheer wordt ingebracht in het planproces.
2. Maak één collectief verantwoordelijk voor het totale beheer (inclusief toetsing) in een gebied t.a.v. alle doelstellingen. In Gelderland experimenteren ze daarmee. Stem voorwaarden per gebied af in een integraal beheerplan en breng budgetten (SNL-subsidies, EU-subsidies, pachtinkomsten) bijeen.
3. Zorg, juist bij beheer, voor instrumenten (bijv. financiering en vastlegging) die recht doen aan de ontwikkeling van natuur en geen statische situatie vereisen.
4. Voorkom dat het beheer in een uiterwaard versnipperd raakt door bijv. beheer in aaneengesloten percelen op de markt te zetten.
5. Zet ruimer in op prestatiecontracten gericht op het bereiken van beoogde natuurdoelen in plaats van op pachtcontracten. Dit vereist een vraagspecificatie voor het beheer van deze gebieden waarin de te ontwikkelen en te behouden natuurdoelen goed zijn omschreven. Deze omschrijving dient veel specifiek te zijn dan de informatie die bijv. in de legger is gedefinieerd t.a.v. de toegestane ruwheid.

VIII: Ontwikkel een eenduidige monitoringssystematiek gericht op vaststelling van de gewenste einddoelen en op het vergroten van ingreep-effectrelaties. Vanuit verschillende invalshoeken worden namelijk monitoringsinspanningen geleverd. Een compleet beeld van de monitoring is op dit moment niet beschikbaar.

Aanbevelingen

1. Wijs één verantwoordelijke partij aan voor de coördinatie van de monitoring in de uiterwaarden. Dit kan door deze partij bijv. ook verantwoordelijk te maken voor coördinatie t.a.v. beheer (zie VII-2) of voor de integratie van bevoegd gezag-verantwoordelijkheid (KRW en N2000/NAGW (zie V)).
2. Maak monitoring niet vrijblijvend, maar koppel de gegevens aan de doorlopende borging van de toestand van het beheergebied.
3. Richt een goede monitoring van huidige projecten gericht op ingreep-effectrelaties in om toekomstige projecten optimaal te ontwerpen.
4. Organiseer betere afstemming van de bestaande monitoringsinspanning van diverse partijen (o.a. KRW-monitoring, PAS/Natura2000-verplichtingen) gericht op een aantal centrale vragen, zodat dit waardevolle inzichten kan opleveren voor beheer van huidige projecten en optimale inrichting van toekomstige projecten.

8 Toepassing van sleutelfactoren op een toekomstig project

De sleutelfactoren en aanbevelingen uit hoofdstuk 7 zijn gegenereerd op basis van de analyse van het Ruimte voor de Rivier-programma. De tijd gaat verder en de situatie in Nederland is niet meer dezelfde als ten tijde van de start van het programma. In Nederland heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het integraal meenemen van natuurdoelen in uitvoeringsprojecten. Enkele factoren zijn:

- De bestuurlijke verantwoordelijkheid t.a.v. natuur is gedecentraliseerd van rijk naar provincies.
- Gerealiseerde natuur wordt niet langer doorgeleverd aan natuurbeherende partijen als eerstgegadigden, maar beheer wordt via een openbare aanbesteding op de markt gezet. Hierdoor is de eindbeheerder niet langer een partner in het planvormingstraject.
- Rijkswaterstaat houdt veel grond in eigendom als strategische grond en geeft alleen het onderhoud van deze gebieden uit aan derden.
- Voor de nieuwe waterveiligheidsopgave wordt niet op voorhand gekozen voor zo veel mogelijk ruimtelijke inpassingen en een expliciete dubbeldoelstelling, zoals bij het Ruimte voor de Rivier-programma wel aan de orde is geweest.

Het toepassen van de gevonden sleutelfactoren en aanbevelingen op een projectopgave voor de toekomst maakt concreter welke factoren essentieel zijn, en geeft inzicht in het handelingsperspectief van de deelnemende partijen.

8.1 Beknopte casebeschrijving Hoogwatergeul Varik-Heesselt

Als casegebied is gekozen voor de Hoogwatergeul Varik-Heesselt, een van de grotere ingrepen in het Deltaprogramma én een ingreep met een duidelijke ruimtelijke component. Voor deze maatregel is provincie Gelderland trekker van de voorverkenning (Antea group, HKV en Stroming, mei 2014) en van het MIRT-onderzoek dat in oktober 2015 gerapporteerd is. Het doel van het MIRT-onderzoek is om te komen tot een onderbouwd besluit over de start van een MIRT-verkenning⁷. In dit MIRT-onderzoek zijn de volgende elementen meegenomen:

- Wat is de bijdrage van de maatregel aan de waterveiligheid op rivierniveau?
- Welke synergiemogelijkheden en meekoppelkansen zijn er?
- Inzicht in de kosten/baten en de financiële dekking.
- Lokaal draagvlak en belemmerende factoren.

Het vroege projectstadium, en het feit dat in dit project duidelijk wordt gezocht naar meekoppelkansen, maakt het een goede casus voor het toetsen van de sleutelfactoren. Als er meekoppelkansen zijn voor natuur, wat zijn dan de belemmeringen om deze niet te verzilveren?

Hoofddoelstelling van de hoogwatergeul: Het verhogen van de waterveiligheid door te zorgen voor een waterstanddaling op de Waal van minimaal 45 cm, bij een afvoer van 18.000 m³/sec.

In een bandbreedtestudie zijn de uiterste varianten geschetst van deze maatregel. Het alternatief "compact" gaat uit van zo min mogelijk ruimtebeslag (Figuur 6). Door de keuze voor zo min mogelijk ruimtebeslag is de geul vooral op de waterafvoer mogelijkheid gedimensioneerd. Natuurontwikkeling leidt in deze situatie al snel tot extra opstuwing en daarmee tot extra ruwheid.

⁷ Inmiddels is tijdens het bestuurlijk overleg d.d. 5 november 2015 van het Rijk, de provincie Gelderland en de waterschappen Rivierenland en Rijn en IJssel besloten dat er een MIRT-verkenning uitgevoerd gaat worden.

Alternatief Compact



Figuur 6 Alternatief "compact" planstudie Varik-Heesselt.

Bij het alternatief "ruim" is met name in het westelijk deel van de geul nog veel mogelijk (Figuur 7). Hier komen allerlei meekoppelkansen in beeld, ook voor natuur. Door "extra" ruimte te reserveren voor de geul kan wat extra ruwheid worden toegestaan, zonder dat daarmee de waterveiligheidsdoelstelling in de knel komt.

Alternatief Ruim



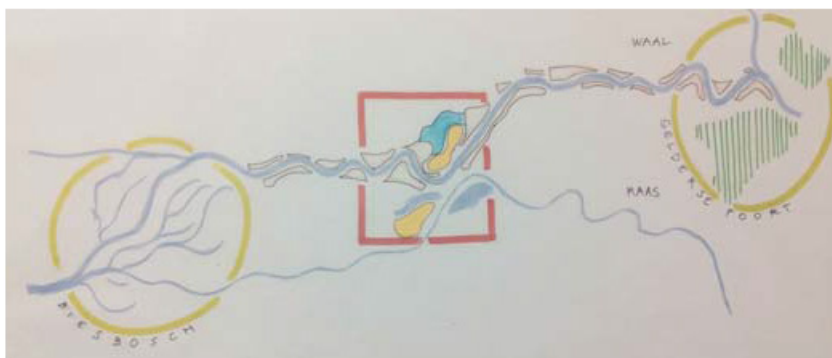
Figuur 7 Alternatief "Ruim" planstudie Varik-Heesselt.

De provincie Gelderland heeft in een ontwerpatelier vier thema's verder verkend: landbouw, natuur, recreatie, economie/transport en energie. Ook vanuit ecosysteemdiensten is eerder een analyse gemaakt van de meekoppelkansen in de verschillende alternatieven (Bos & Hartgers, 2015).

Voor natuur zijn de volgende kansen benoemd (Figuur 8):

- het gebied kan voor natuur een gebied worden van nationale betekenis: als knooppunt tussen twee rivieren (Maas en Waal) en halfweg tussen de Biesbosch en de Gelderse Poort;

- er liggen kansen t.a.v. KRW-natuurdoelen en diverse mogelijkheden voor laagdynamische riviernatuur.



Figuur 8 Schets van kansen voor natuur in plangebied Varik-Heesselt.

Omdat het huidige landgebruik op de plek van de geul met name agrarisch is, zijn er geen expliciete doelstellingen geformuleerd om in dit gebied natuur te realiseren in het kader van het Gelders Natuurnetwerk. Daarnaast liggen er geen belangrijke bestaande natuurwaarden in het projectgebied, waardoor ook vanuit behoud-doelstellingen weinig randvoorwaarden t.a.v. natuur worden meegegeven. Je "hoeft" hier dus niets te doen t.a.v. natuur.

8.2 Uitkomst workshop

Het doel van de werksessie op 6 juli 2015 was het doordenken van handelingsperspectief van partijen om de Natuurambitie Grote Wateren te realiseren. Dit is gedaan aan de hand van een concrete casus, de hoogwatergeul Varik-Heesselt. Het volledige verslag van de workshop is weergegeven in Bijlage 6.

8.2.1 Belang van de sleutelfactoren

Tijdens de workshop is de deelnemers gevraagd te scoren welke van de sleutelfactoren uit paragraaf 7.2 voor de casus Varik-Heesselt het meest van belang zijn en ook welke het lastigst zijn om te realiseren.

Voor de case Varik-Heesselt is in deze fase van het project de eerste sleutelfactor het relevantst (100% score):

I: Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de (voor)verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.

Meer dan de helft van de deelnemers vindt dit lastig te realiseren. Deze conclusie wordt wat betreft relevantie voor de casus versterkt door de scores op sleutelfactor II (borging in alle fasen) en IV (ontwikkelen nieuwe natuur). Het organiseren van de borging wordt als minder problematisch ervaren. Een aandachtspunt is het werken aan een gedeeld en gedragen beeld van de gewenste natuur (sleutelfactor III). Ook dit wordt niet als extreem 'lastig' beoordeeld.

Voor de casus zijn de latere fasen – aanbesteding en beheer – zeker relevant, maar hebben nu nog minder prioriteit (sleutelfactoren VI en VII).

Het spanningsveld tussen KRW en N2000 (sleutelfactor V) wordt door de aanwezigen als lastigst beoordeeld. Maar aangezien in dit gebied deze N2000-doelstellingen niet zwaar lijken te wegen, wordt dit punt nu buiten beschouwing gelaten.

8.2.2 Belemmeringen en oplossingsrichtingen

Tijdens de volgende stap is in de workshop gevraagd welke belemmeringen spelen: waarom zou het niet gaan lukken de natuurambitie in Varik-Heesselt te realiseren? Uit deze ronde komen de volgende elementen naar voren:

1. Gebrek aan bestuurlijk draagvlak en gedeelde ambitie voor natuur.
2. Vanuit waterveiligheid is een integrale, complexe gebiedsontwikkeling nu niet noodzakelijk en opportuun.
3. Partijen in het gebied maken zich niet sterk voor natuurontwikkeling.
4. Financiering: niemand komt als eerste over de brug.

Het **gebrek aan gedeelde ambitie** (wat een voorwaarde is voor **bestuurlijk draagvlak**) speelt een sleutelrol in de opgave om de natuurambitie te realiseren.

Algemeen

Een belangrijke boodschap die uitgedragen moet worden, is:

- Het succes van de integrale aanpak van Ruimte voor de Rivier moet prominenter worden uitgedragen. Als nu weer vooral van sectorale opgaven wordt uitgegaan, zal Ruimte voor de Rivier de geschiedenis in gaan als 'slechts een rimpeling in de Nederlandse wateraanpak'. Dat betekent ook verlies van opgebouwde expertise en (internationale) exposure.
- Met Varik-Heesselt wordt de toon gezet voor een hele reeks projecten die de komende decennia aangepakt worden. Dat schept verplichtingen om nu de integrale aanpak voor het voetlicht te krijgen.

Natuurontwikkeling op deze plek

De onderbouwing dat natuurontwikkeling op deze plek, **vanuit een nationaal perspectief**, van belang is, moet beter worden onderbouwd. Wat betekent deze *hotspot* voor de (inter)nationale biodiversiteit? Het natuurbeleid is gedecentraliseerd. De provincie Gelderland heeft vanuit het Gelders natuurnetwerk geen expliciete doelen benoemd voor dit gebied. Het rijk is derhalve eerst aan zet om het belang te agenderen. De provincie kan vervolgens wel aanhaken.

Perspectief voor KRW-doelen

I&M/DGRW staat zowel voor de opgaven van waterveiligheid als waterkwaliteit. Natuurontwikkeling in het kader van gebiedsontwikkeling met bredere doelen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de **realisatie van de KRW-doelen**. Dit kan I&M helpen op dit dossier. Het is belangrijk dat de rijkspartijen dit als een gezamenlijk belang zien. EZ kan inzichtelijk maken hoe natuurontwikkeling op deze plek kan bijdragen aan de KRW-doelen.

HWBP-programmering is rijdende trein

Uitvoering van HWBP is als 'een rijdende trein'. Opgave is om Varik-Heesselt zodanig te framen dat het past binnen de kaders van het HWBP; het is niet 'een alternatief voor HWBP'. De bonus is dat Varik-Heesselt meer oplevert/meer bijdraagt aan maatschappelijke doelen.

8.2.3 Handelingsperspectief

Omdat duidelijk is geworden dat er voor natuur in dit gebied geen wettelijke verplichting of vastgestelde doelen bestaan, maakt geen van de partijen (ministerie EZ en I&M, provincie) zich sterk voor het verzilveren van nieuwe natuurdoelen. In de laatste fase van de workshop is gezocht naar handelingsperspectief voor de korte termijn.

Belangrijke bestuurlijke gremia zijn het BO-MIRT en de Stuurgroep Delta-Rijn. Buiten de formele bestuurlijke lijnen is de informele ambtelijke en bestuurlijke dialoog van groot belang om een gedeeld verhaal te creëren.

Mogelijkheden voor het ministerie van EZ

- De status van de natuurambitie is op dit moment onvoldoende om concrete doelstellingen af te dwingen in uitvoeringsprojecten. Bezie of er politiek ruimte is om deze ambitie wel te voorzien van een juridische basis/de juiste status om in uitvoeringsprojecten te kunnen handelen naar deze ambitie.
- Onderbouw de natuurambitie: waarom is Varik-Heesselt een belangrijke hotspot? Dit vraagt een actie om (met alle betrokken provincies) te bepalen waar de echte kansen en knelpunten zitten om de natuurambitie met provincies te realiseren. Doe dit op hoog ambtelijk niveau; eerst vanuit biodiversiteit, vervolgens waterveiligheid erbij betrekken.
- Maak van Varik-Heesselt een gedeelde rijksopgave door het nationaal belang voor biodiversiteit en KRW-doelen te koppelen; laat I&M de concrete winst zien.
- Breng de 'salespitch Varik Heesselt' in bij BO-Mirt najaar 2015. Daar moet over de MIRT Verkenning besloten worden. Het moet ervaren worden als 'een offer you can't refuse'.

Mogelijkheden voor Provincie + ministerie van EZ

- Toon aan dat de natuurvariant Varik-Heesselt binnen de kaders van het HWBP past én meer oplevert. Provincie is hier trekker, met EZ als stuwende kracht.

Provincie

- Organiseer informeel overleg met partijen van Stuurgroep Delta Rijn over het belang van Varik-Heesselt (momentum) in het grotere verhaal van hoe we waterveiligheid en andere maatschappelijke opgaven verbinden. Synergie zoeken is een 'dure plicht', maar levert uiteindelijk veel op. Baten goed in beeld brengen, op basis van onderzoek/ evaluaties Ruimte voor de Rivier.
- Frame de natuurvariant Varik-Heesselt als een oplossing voor rijksverantwoordelijkheden; het is geen provinciaal verzoek.

Allen

- Laat je niet gijzelen door het financieringsvraagstuk. Pas als er een gedeelde ambitie is, komt financiering aan de orde.

9 Conclusies

In hoofdstuk 4 t/m 7 zijn de sleutelfactoren beschreven en zijn aanbevelingen voor toepassing gegeven. In hoofdstuk 8 zijn de sleutelfactoren toegepast op de casus Varik-Heesselt. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat.

9.1 Conclusies sleutelfactoren

9.1.1 Ambitie

Vanaf de voorbereiding van het Ruimte voor de Rivier-programma zijn globale ambities en doelen voor natuur vastgesteld. Al bij de beschrijving van de afzonderlijke maatregelen in de PKB is vastgelegd of het projectgebied een natuurfunctie zal gaan krijgen. Kaders zijn opgesteld en er is op programmaniveau budget voor natuur(ontwikkeling) aan het rivierverruimingsprogramma toegevoegd. Met deze beleidsmiddelen en beleidsinstrumenten is natuur mede bepalend geworden in de fase van de planologische kernbeslissing. **Deze vooropgestelde "dubbel-doelstelling" is cruciaal geweest in de locatie, selectie en aard van de afzonderlijke projecten.** Natuur is zo, als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit, in de projectscope van de afzonderlijke uitvoeringsprojecten terechtgekomen.

Door het instellen van een onafhankelijk Q-team en het cluster ruimtelijke kwaliteit binnen de programma-directie, is consequent getoetst of de tweede doelstelling (ruimtelijke kwaliteit) in voldoende mate in de projecten is meegenomen. Ieder projectteam is doordrongen van het belang ook aan de tweede doelstelling in het projectgebied bij te dragen. In tegenstelling tot de harde opgave in waterstanddaling per projectgebied en de strikte vereisten voortvloeiend uit de vergunningverlening t.a.v. bestaande natuur, is er geen expliciete uitbreidingsdoelstelling voor natuur meegegeven voor de individuele projectgebieden. Dit gegeven, en bijvoorbeeld ook verschillen in natuurbeelden bij de stakeholders, **maakt dat in ieder projectgebied weer op een eigen manier is omgegaan met de invulling van extra natuur en ruimtelijke kwaliteit in het plangebied.** Met de uitvoering van Ruimte voor de Rivier is in alle projecten met zorg omgegaan met de bestaande natuurwaarden, is ook ruimte gegeven aan uitbreiding van natuur, maar zijn ook kansen niet overal verzilverd.

Ten slotte is de beeldvorming ten aanzien van natuur bij veel verschillende projectpartners verschillend. Dit werkt door in de verschijningsvorm van de natuur en de mate waarin natuur wordt meegenomen in de projecten en heeft een sterke relatie met draagvlak voor natuur in de projectgebieden.

9.1.2 Voldoen aan de wet

Het behoud van bestaande natuur, vooral in het terrestrische deel van het buitendijks gebied, is een belangrijke factor in de planfase van de uitvoeringsprojecten, met name door de eisen vanuit de vergunningen. **In de praktijk blijkt dat het, met goede voorbereiding en zorg tijdens de planfase, goed lukt om in gebieden met bestaande natuurwaarden te komen tot een vergunbaar project.** Nieuwe "extra" natuur is beschreven als ambitie of als ontwikkelopgave op het niveau van een riviertak, maar niet als expliciete opgave voor de individuele projecten. Hierdoor ontbreekt een drijvende kracht om de extra kansen voor natuur te verzilveren en kan er onvoldoende op worden getoetst. **In het samenspel met andere eisen en voorwaarden (draagvlak, hydraulische randvoorwaarden, ruwheid vegetatie), is de ontwikkeling van nieuwe natuur een relatief "zachte" opgave die dan makkelijk af kan vallen.** Toch waren er wel mogelijkheden om nieuwe natuur te ontwikkelen door streefbeeld mee te nemen in de toetsing aan de taakstelling. Door het combineren met KRW-doelen en middelen lukte dit vooral in het aquatische deel van de uiterwaard. Het spanningsveld tussen de hydraulische en morfologische randvoorwaarden en ontwikkeling van dynamische natuur leidt in diverse projecten tot een suboptimale inrichting voor

natuur. **De gescheiden beleidsverantwoordelijkheden van de verschillende ministeries voor specifieke kwaliteiten van het ecosysteem dragen sterk bij aan de versnippering en geringe focus op ontwikkeling van het ecosysteem als geheel, waardoor kansen blijven liggen.**

9.1.3 Daadkracht

In de aanbestedingsfase van de RvR-projecten is allesbepalend hoe expliciet de natuurdoelen worden opgeschreven in de vraagspecificatie, je krijgt immers nooit meer dan wat je hebt gevraagd. Ook hier zien we ten aanzien van natuur een groot verschil tussen goed omgaan met bestaande natuur en ambities t.a.v. nieuwe natuur. **Via het vergunningenspoor is in de RvR-projecten omgaan met bestaande natuur goed geborgd** en neemt daarmee ook een belangrijke plaats in het uitvoeringstraject van de RvR-projecten in. Zonder geldige vergunning kan een project immers niet van start gaan. **Inpassen van nieuwe natuur is, zelfs als het wordt meegegeven in de vraagspecificatie, meer aan invloeden van buitenaf onderhevig.**

Na oplevering van het project moet de daadwerkelijke ontwikkeling van natuur nog beginnen. Verkeerd beheer kan zorgen dat bepaalde doelen niet kunnen worden gerealiseerd, ook al zijn alle randvoorwaarden op orde. Beheer van ingerichte gebieden heeft te maken gehad met een grote ommezwaai: van doorleveren naar natuurbeheerders naar op de markt zetten via prestatiecontracten of pachtovereenkomsten. Dit wordt gezien als een risico t.a.v. de realisatie van dynamische natuur in de uiterwaarden.

Het RvR-programma heeft een flinke impuls gegeven aan natuur in het riviereengebied. Een gecoördineerd monitoringsprogramma kan inzicht geven in de effecten hiervan op het ecosysteem van de rivier. In het RvR-programma was dat er niet. De bestaande monitorprogramma's en projecten waren en zijn onvoldoende op elkaar afgestemd om dit in beeld te brengen.

9.1.4 Toepassing Varik-Heesselt

Het toepassen van de sleutelfactoren uit dit onderzoek op het casegebied Varik-Heesselt heeft duidelijk gemaakt **dat het meenemen van natuurontwikkeling in uitvoeringsprojecten zeker niet "vanzelf" gaat, maar telkens vraagt om een sterke partij die ervoor wil gaan.** Daarnaast is goed inzicht in de potenties van het gebied in een vroege fase van het project van groot belang om tijdig meekoppelkansen in beeld te krijgen en partijen te bewegen. Het is niet moeilijk om, vanuit ieders verantwoordelijkheid, te betogen waarom een partij geen verantwoordelijkheid hoeft te nemen t.a.v. natuurambitie. **Het is de kunst elkaar te vinden en in een gedeelde ambitie de samenhang te vinden.** Is dit eenmaal gevonden, dan volgt in veel gevallen de financiering.

9.2 Afsluiting

De hoofdvraag van dit onderzoek was:

Welke sleutelfactoren in de verschillende projectfasen van de Ruimte voor Rivier-uitvoeringsprojecten zijn van belang voor het realiseren van natuur in die projecten en kunnen deze sleutelfactoren toegepast worden om natuur beter te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten?

Hoofdstuk 7 schetst de acht sleutelfactoren en geeft aanbevelingen om natuur nog beter te verankeren in toekomstige uitvoeringsprojecten. De werkwijze van het RvR-programma dwingt – door de dubbele doelstelling – alle projecten en projectpartners om scherp te zijn op het combineren van doelstellingen. Deze werkwijze lijkt te hebben gewerkt. Voor toekomstige uitvoeringsprojecten is het van cruciaal belang om in een vroege fase van een project kansen voor win-win voor natuur en water in beeld te krijgen. Gezien de insteek van het Deltaprogramma dat, meer dan het Ruimte voor de Rivier-programma, een sectorale insteek kent, is dit een toekomstige uitdaging. De vernieuwing van de MIRT-procedure naar een meer integrale aanpak van (water)opgaven biedt hiervoor aanknopingspunten.

Literatuur

Andersson Elffers Felix (2013) Evaluatie Ruimte voor de Rivier, Eindrapport.

Antea group, HKV en Stroming (mei 2014), Bandbreedte hoogwatergeul Varik-Heesselt, goed beslagen ten ijs naar een open gebiedsproces. In opdracht van provincie Gelderland.

Bos, M. & E.M. Hartgers (2015) Perspectieven voor ecosysteemdiensten en natuur van een hoogwatergeul bij Varik Heesselt. Een studie voor de NKN-casus Waterveiligheid Deltaprogramma, in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Deltares/Alterra, 2015. Alterra rapportnummer: 2652.

Buijs, A. (2009) Natuurbeelden. Publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Samenvatting PhD Thesis Wageningen Universiteit. ISBN 978-90-327-0369-1.

Commissie 'Waterbeheer 21e eeuw' (2000). Onderzoek WB21, Thema 8: 'Economische, ecologische en maatschappelijke effecten van waterbeheer' Juli 2000.

De Baas, J.H. (2006) Bestuurskunde in Hoofdlijnen, invloed op beleid.

De Bruin, D., D.L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons & F. Vera (1987) Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied. Stichting Gelderse Milieufederatie, Arnhem.

De Lange, H.J., G.J. Maas, B. Makaske, M. Nijssen, J. Noordijk, S. van Rooij & C.C. Vos (2013) Fauna in het rivierengebied. Knelpunten en mogelijkheden voor herstel van terrestrische en amfibische fauna. OBN rapport 2013/OBN175-RI.

DNURbland (2007) Ruimtelijk Kwaliteitskader Deventer. Opdrachtgevers: gemeente Deventer, Provincie Overijssel.

Duel H., M.J. Baptist & W.E. Penning (eds.) (2001) Cyclic floodplain rejuvenation: a new strategy based on floodplain measures for both flood risk management and enhancement of the biodiversity of the River Rhine. NCR publication 14-2001.

Heems, G.C. & B.L.M. Kothuis (2012). Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief. Amsterdam: Waterworks.

Kuiper *et al.* (2012) Beheerplan Tollewaard.

Kurstjens G. & B. Peters (2012) Rijn in Beeld. Deel 1: Ecologische resultaten van 20 jaar natuurontwikkeling langs de Rijntakken. 134 pp.

Liefveld, W. & I. van Gogh (2014) Wat draagt Ruimte voor de Rivier bij aan de Kaderrichtlijn Water opgave? Notitie Bureau Waardenburg om opdracht van Projectbureau Ruimte voor de Rivier.

Ministerie van Economische Zaken (2014) Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder.

Ministerie van LNV (1990) Natuurbeleidsplan.

Ministerie van VROM (1991) Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) Nota Anders omgaan met Water.

-
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) PKB deel 1 Ruimte voor de Rivier Ontwerp Planologische Kernbeslissing; nota van toelichting deel E: Bijlagen bij de nota van toelichting.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Deel 4.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) PKB deel 1 Ruimte voor de Rivier Ontwerp Planologische Kernbeslissing; nota van toelichting deel E: Bijlagen bij de nota van toelichting.
- Peters, B., E. Kater & G. Geerling (2006) Cyclisch beheer in uiterwaarden (Handboek). Centrum voor Water en Samenleving, RU-Nijmegen. i.s.m. Staatsbosbeheer, Ark-natuurontwikkeling en Rijkswaterstaat.
- Peters, B. & G. Kurstjens (2008) Maas in Beeld: Succesfactoren voor een natuurlijke rivier. Projectgroep Maas in Beeld. Bureau Drift / Kurstjens ecologisch adviesbureau, Berg en Dal/ Beek Ubbergen.
- Peters, B. & G. Kurstjens (2012) Rijn in Beeld. Deel 2: Inrichting, beheer en beleid langs grote rivieren. 168 pp.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2006) Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier; deel 4.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2008) Handboek SNIP. Overzicht van producten en toetscriteria. Programma Directie Ruimte voor de Rivier.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2013) "Strategisch kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn".
- Reijnen R., W.B. Harms, R.P.B. Foppen, R. de Visser & H.P. Wolfert (1995) Rhine-Econet. Ecological networks in river rehabilitation scenarios: a case study for the Lower Rhine. Lelystad, RIZA, Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment. Publications and reports of the project 'Ecological Rehabilitation of the Rivers Rhine and Meuse' No. 58-1995.
- Rijkswaterstaat (2002) Spelregels voor natte infrastructuurprojecten. Rijkswaterstaat Zuid-Holland.
- Van Twist, M., E. ten Heuvelhof, M. Kort, M. Olde Wolbers, C. van den Berg & N. Bressers (2011) Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier. Erasmus Universiteit Rotterdam & Berenschot.

Bijlage 1 Case-selectie

In dit onderzoek is ervoor gekozen om specifiek naar enkele Ruimte voor de Rivier-uitvoeringsprojecten te kijken. Om tot een selectie te komen van die projecten, hebben we tien indicatoren opgesteld die relevant zijn in het licht van het onderzoek. Deze indicatoren zijn:

Indicator	Toelichting
Type maatregel	Wat is de hoofdmaatregel in het project?
Natuurambitie en natuurmaatregelen	Is er sprake van een natuuropgave in het project en in hoeverre zijn er natuurmaatregelen voorzien?
Omvang	De mate van ruimtelijke en budgettaire omvang van het project.
Stedelijk/landelijk	Wordt het project in een stedelijk of landelijk gebied uitgevoerd?
Natuuropgave (bestaand/nieuw)	Kent het project een opgave voor behoud van bestaande natuurwaarden of voor de ontwikkeling van nieuwe natuur? Vaak gaat het hierbij in het rivierengebied over de keuze tussen zogenaamde "laagdynamische" of "hoogdynamische" (aan dynamische rivierprocessen gebonden) habitats en/of soorten.
Natura 2000	Heeft het project te maken met Natura 2000-regelgeving?
Wijze van aanbesteden	Is voor het project een geïntegreerd contract opgesteld of is voor een meer conventionele aanbestedingsstrategie gekozen?
Provincie	In welke provincie wordt het project ontwikkeld?
Projecttrekker	Welke partij is de trekker van het project?
Beschikbaarheid informatie	In hoeverre is er informatie beschikbaar over het project?

Vervolgens hebben we op basis van expert judgement en een webstudie voor alle Ruimte voor de Rivier-projecten deze indicatoren in beeld gebracht. Dit levert het overzicht op pagina 2 en 3 op.

Project	Type maatregel	Natuurambitie -> maatregelen	Omvang (budget en ruimtelijk)	Stedelijk /landelijk k	Natuuropgave (fysiek (behoud / nieuw)	Natura 2000 gebied	Wijze van aanbesteden	Provincie	Projecttrekker	Beschikbaarheid informatie / al keer geëvalueerd*
Bossenwaard, Pontwaard en Heerenwaard	Uiterwaardverlaging	Gering	Midden	stedelijk	Nieuw en bestaande natuur	Nee		Utrecht	Rijkswaterstaat	
Millingerwaard	Uiterwaardvergraving	Groot	Midden	landelijk	nieuw natuur passend bij de Waal (NURG)	Ja	Geïntegreerd contract	Gelderland	DLG/ RVO	Veel
Meinerswijk	Uiterwaardvergraving	Groot	Midden	stedelijk	Nieuwe natuur	Nee		Gelderland	Rijkswaterstaat	Veel
Noordwaard	Ontpoldering	Groot	Groot	landelijk	Nieuwe natuur	Ja		Noord-Brabant	Rijkswaterstaat	
Zuiderklip	Ontpoldering	Groot	Midden	landelijk	nieuwe natuur	Ja		Noord-Brabant	Rijkswaterstaat	
Westenholte	Dijkverlegging	Groot	Groot	stedelijk	Bestaande en nieuwe natuur	Ja, deels		Overijssel	Waterschap Groot Salland	
Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard	Uiterwaardvergraving	Groot	Groot	stedelijk	Nieuw natuur	Ja		Overijssel	Waterschap Groot Salland	
Keizers - en Stobbenwaarden en Olsterwaarden	Uiterwaardvergraving	Groot	Groot	stedelijk	Nieuw natuur	Ja		Overijssel	Waterschap Groot Salland	
Scheller en Oldener Buitenwaarden	Uiterwaardvergraving	Groot	Midden	stedelijk	Nieuwe natuur	Ja		Overijssel	Waterschap Groot Salland	
De Tollewaard	Uiterwaardvergraving	Groot	Klein	landelijk	Nieuwe en bestaande natuur	Ja	Geïntegreerd contract	Gelderland	Rijkswaterstaat	Veel
Doorwerthsche waarden	Uiterwaardvergraving	Groot	Klein	landelijk	Nieuwe en bestaande natuur	Ja	Geïntegreerd contract	Gelderland	Rijkswaterstaat	Veel
Middelwaard	Uiterwaardvergraving	Groot	Klein	landelijk	Nieuwe en bestaande natuur	Ja	Geïntegreerd contract	Gelderland	Rijkswaterstaat	Veel
Munnikenland	Dijkverlaging	Groot	Groot	landelijk	Nieuwe natuur	Ja		Gelderland	Waterschap Rivierenland	Ja
Reevediep	Hoogwatergeul	Groot	Groot	stedelijk	Nieuwe natuur	Nee (grenst aan)		Overijssel	Provincie Overijssel	
Elst	Uiterwaardvergraving	Groot	Klein	landelijk	Nieuwe en bestaande natuur	Ja	Geïntegreerd contract	Utrecht	Rijkswaterstaat	Veel
Avelingen	Uiterwaardvergraving	Groot	Klein	stedelijk	Nieuwe natuur	Nee		Zuid-Holland	Gemeente Gorinchem	

Project	Type maatregel	Natuurambitie -> maatregelen	Omvang (budget en ruimtelijk)	Stedelijk /landelijk k	Natuuropgave (fysiek (behoud / nieuw)	Natura 2000 gebied	Wijze van aanbesteden	Provincie	Projecttrekker	Beschikbaarheid informatie / al keer geëvalueerd*
Lent	Dijkverlegging en geul	Weinig	Groot (intensieve inrichting)	stedelijk	nieuwe natuur passend bij Waal	Ja, deels		Gelderland	Gemeente Nijmegen	Veel
Lek / Betuwe, Tieler en Culemborgse uiterwaarden	Dijkverbetering	Weinig	Midden	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Ja	Geïntegreerd contract	Gelderland / Utrecht	Waterschap Rivierenland	Veel
Nederrijn, Arnhemse en Velpsebroek	Dijkverbetering	Weinig	Klein	stedelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee	Geïntegreerd contract	Gelderland	Waterschap Rivierenland	Veel
Cortenoever	Dijkverlegging	Weinig	Groot	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee (ligt wel tegen Natura 2000)	Geïntegreerd contract	Gelderland	Waterschap Vallei / Veluwe	Veel
Hondbroeckse Pleij	Dijkverlegging	Weinig	Klein	landelijk	Nieuwe natuur	Nee	Geïntegreerd contract	Gelderland	Rijkswaterstaat	Redelijk
Voorsterklei	Dijkverlegging	Weinig	Groot	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee (ligt er tegenaan)	Geïntegreerd contract	Gelderland	Waterschap Vallei / Veluwe	Veel
Veessen / Wapenveld	Hoogwatergeul	Weinig	Groot (intensieve inrichting)	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee (ligt wel tegen Natura 2000)		Gelderland	Waterschap Vallei / Veluwe	Veel
Waal en Langsdammen	Kribverlaging en langsdammen	Weinig	Klein	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Ja (grotendeels)		Gelderland	Rijkswaterstaat	Veel
Amer / Donge	Dijkverbetering	Weinig	Klein	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee (grenzen aan)		Noord- Brabant	Waterschap Brabantse Delta	Weinig
Bergsche Maas / Land van Altena	Dijkverbetering	Weinig	Klein	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee		Noord- Brabant	Waterschap Rivierenland	
Steurgat / Land van Altena	Dijkverbetering	Weinig	Klein	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee		Noord- Brabant	Waterschap Rivierenland	
Overdiepse polder	<i>Dijkverlegging</i>	Weinig	Groot	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee (grenzen aan)		Noord- Brabant	Waterschap Brabantse Delta	
Lek, Alblasserwaard en 5 Heerenlanden	Dijkverbetering	Weinig	Klein	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Nee		Zuid- Holland	Waterschap Rivierenland	
Volkkerak Zoommeer	Waterberging	Weinig	Midden	landelijk	Rekening houden met bestaande natuur	Ja		Zuid- Holland	Rijkswaterstaat	

* De Ruimte voor de Rivier-projecten zijn in het algemeen goed gedocumenteerd. Veel (basis)materiaal is verzameld door de programmadirectie Ruimte voor de Rivier van RWS. Daarnaast is een aantal projecten ook bij verschillende eerdere evaluaties aan de orde gekomen. Die aanduiding is in deze kolom nog niet (volledig) doorgevoerd.

Vervolgens hebben we een prioritering in de criteria aangebracht. Gezien het doel van het project is het criterium dat er sprake is van een natuurambitie het relevantst. Ook is gekeken naar voldoende mate van fysieke spreiding en type maatregelen.

Op basis hiervan, en gezien de beschikbare tijd en middelen, is uiteindelijk gekozen voor de volgende projecten.

- Ontpoldering Noordwaard
- Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden
- Uiterwaardvergraving Tollewaard
- Dijkversterking Hagestein Opheusden

Bijlage 2 Case-beschrijvingen desk study

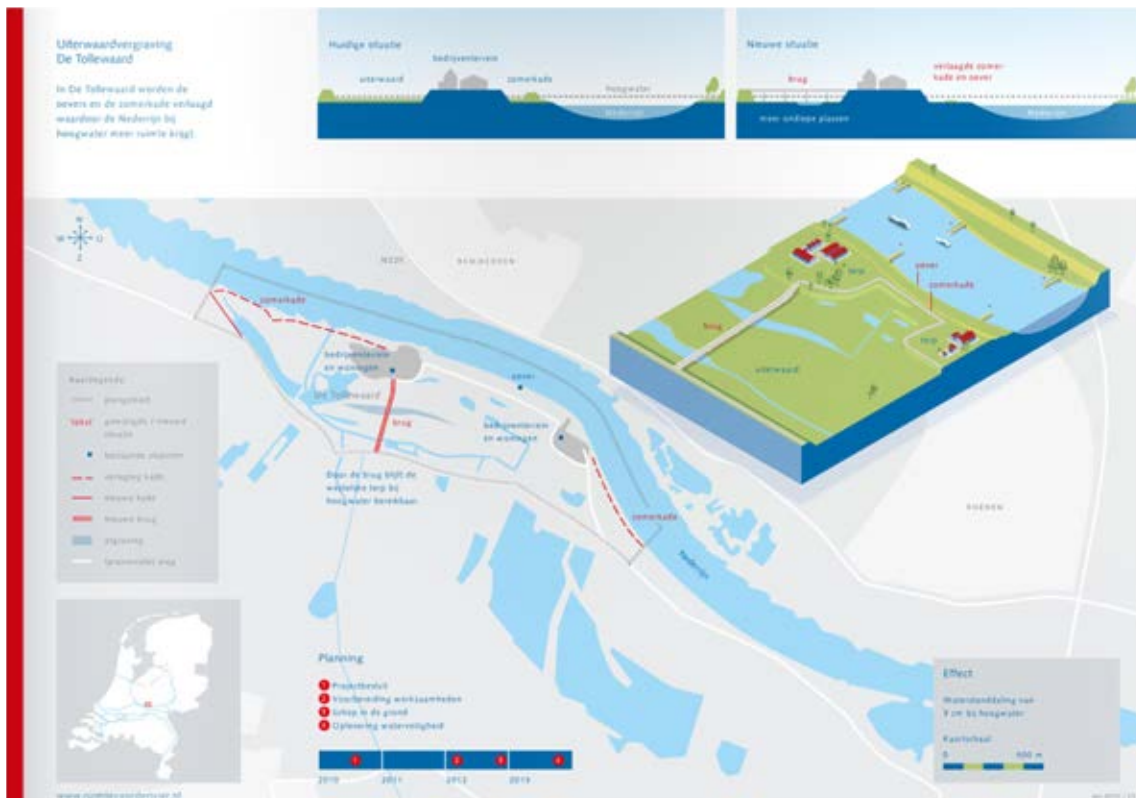
De website van Ruimte voor de Rivier geeft uitgebreide informatie van alle projecten.

<https://www.ruimtevoordेरivier.nl/>

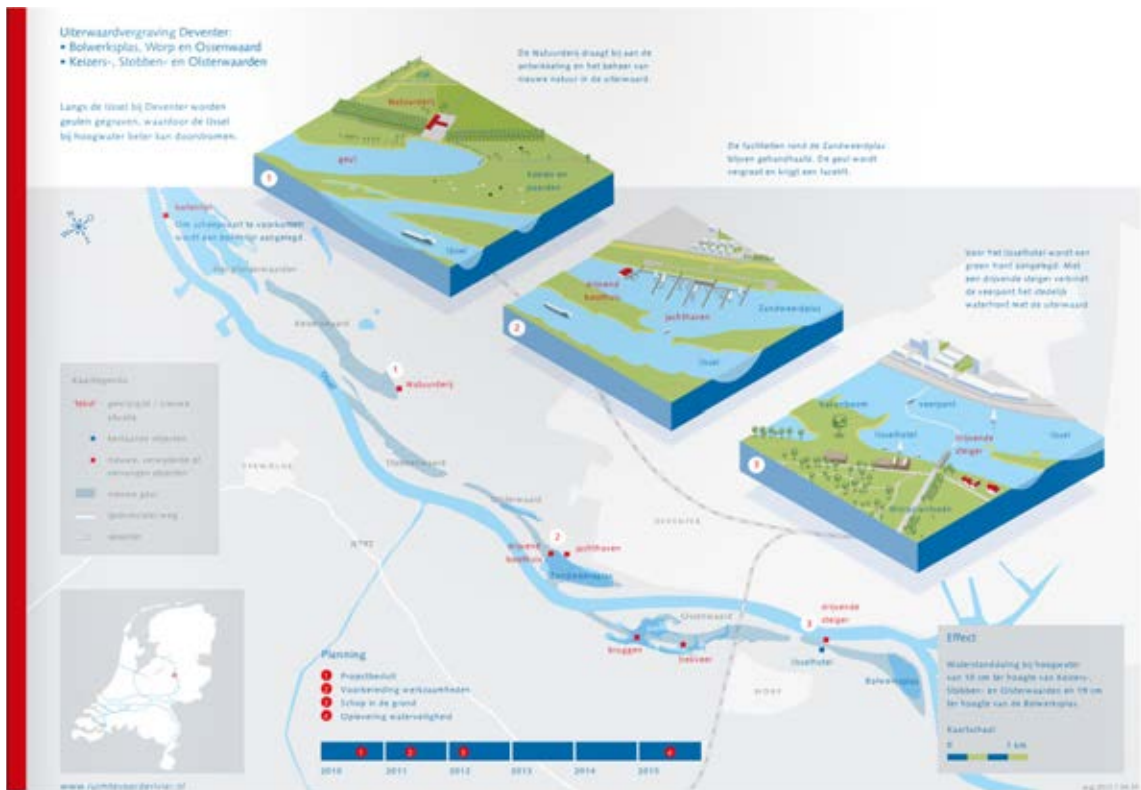
De vier bestudeerde cases worden hieronder met behulp van een infographic gepresenteerd.



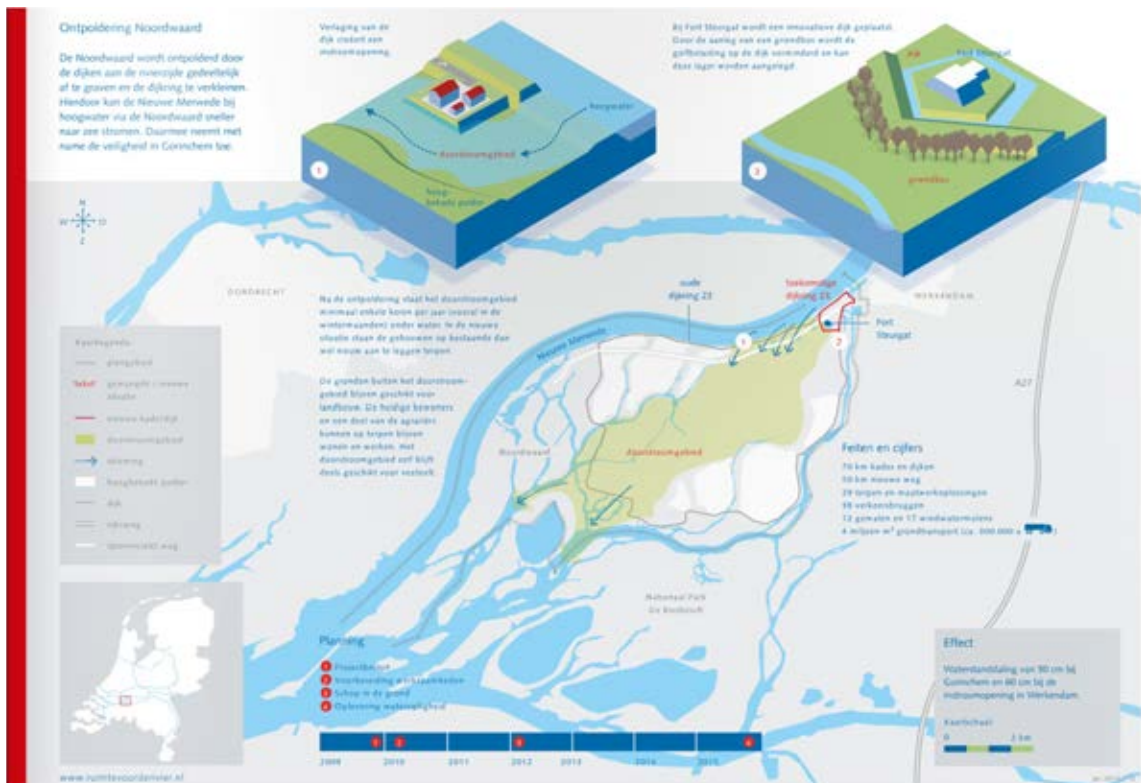
Dijkversterking Hagestein Opheusden.



Uiterwaardvergraving De Tollewaard.



Uiterwaardvergraving Deventer.



Ontpoldering Noordwaard.

Bijlage 3 Interviewgide

Introductie onderzoek

- **Doel van het onderzoek:** In dit onderzoek wordt ingegaan op de waarde van het Ruimte voor de Rivier-aansturingmodel voor het realiseren van natuurwaarden in de projectgebieden. Het project beoogt lessen te identificeren in iedere projectfase om de realisatie van natuurdoelen beter te kunnen verankeren in komende uitvoeringsprojecten. De resultaten zullen in dialoog met toekomstige partijen worden besproken.
- **Aanleiding:** Natuurambitie/natuurvisie verschijnen: De natuurvisie, en de uitwerking hiervan in de natuurambitie (2014) geven de beleidsambitie weer van het ministerie van EZ voor de grote wateren. Juist op dit terrein staat de komende jaren veel te gebeuren (Hoogwaterbeschermingsprogramma, Deltaprogramma). Deze uitvoeringstrajecten bieden kansen om delen van de natuurambitie te verzilveren, mits dit goed wordt verankerd in de scope van deze uitvoeringstrajecten en de betrokken partijen hun verantwoordelijkheden kennen en kunnen nemen. Door het Ruimte voor de Rivier-traject gericht te evalueren, kunnen lessen voor de inpassing van de natuurambitie in komende uitvoeringstrajecten worden getrokken. Hierdoor kan EZ gericht met het ministerie van I&M en de provincies afspraken maken over het meekoppelen van de doelen van de natuurambitie bij toekomstige uitvoeringsprojecten. De resultaten uit dit project zullen worden ingebracht met de stakeholders van de toekomst: o.a. ministerie van EZ en I&M, deltaprogramma, provincies om gezamenlijk conclusies te trekken t.a.v. de verankering van de natuurambitie in de uitvoeringstrajecten van de toekomst.
- **Doel interview:** Meer inzicht in kansen en knelpunten en toetsen leerpunten. Illustraties verrijken.
- We interviewen u als deskundige en/of betrokkene op persoonlijke titel.
- We werken na het gesprek een verslag uit op hoofdlijnen en gebruiken hiervoor een digitale opname als geheugensteuntje. Het verslag en de digitale opname zullen niet verder verspreid worden (ook niet naar de opdrachtgever). Het verslag sturen we u zo snel mogelijk toe ter controle.
- In het interview willen we achtereenvolgens stilstaan bij ... (dit nader aanscherpen op basis van de vooraf gemaakte selectie).
- Heeft u vooraf nog vragen?

- *De vragenlijst bevat zowel vragen om meer zicht te krijgen op de borging van natuur in het RVR-project dan wel RvR-programma, als beschouwende vragen om uitspraken te doen over doorwerking en verankering van NAGW in toekomstige uitvoeringsprojecten.*
- *Van tevoren bepalen welke illustraties en leerpunten relevant zijn.*
- *Doorvragen op verschillende planfasen.*

Vragenlijst

- Wat is uw functie?
- Wat is uw betrokkenheid bij het Ruimte voor de Rivier-programma/-project?
- In hoeverre bent u van mening dat natuurontwikkeling is meegenomen in het Ruimte voor de Rivier-programma/-project?
- Kunt u aangeven wat hiervan de oorzaken zijn?
- Kijkend naar de toekomst: zijn er inmiddels belangrijke zaken rondom het meenemen van natuur in uitvoeringsprojecten veranderd?

1. Behoud van bestaande natuur versus het verzilveren van potentiële nieuwe natuur

De bescherming van bestaande natuurwaarden staat vaak op gespannen met het realiseren van potenties voor dynamische riviernatuur. De – in theorie – aanwezige mogelijkheden voor het combineren van rivierverruiming met de ontwikkeling van riviernatuur komen daardoor regelmatig niet optimaal uit de verf.

- Bestaande natuur is over het algemeen goed geborgd in wet- en regelgeving. Hoe is dit gesteld met te ontwikkelen natuur?

- Waren ten tijde van de RvR-projecten ontwikkeldoelstellingen voor N2000-gebieden expliciet benoemd in de N2000-beheerplannen? En hoe werkte dit door in de projecten?
- In hoeverre wordt er vooral ingezet op behoud van natuurwaarden in RvR-projecten of op het ontwikkelen van nieuwe natuur?
- Is hierin een verschuiving te zien naarmate de projecten vorderen? Wat is hiervan de oorzaak?
- In hoeverre speelt bestaande wet- en regelgeving een rol in het opnemen van (nieuwe) natuur in de projecten? Is dit stimulerend of juist remmend?
- Wie is op dit moment verantwoordelijk voor de buitendijkse gebieden wat betreft natuurontwikkeling?
- In hoeverre is er sprake van verbinding binnen- en buitendijkse natuur? Hoe kan die verbinding tot stand komen?
- Hoe kan ontwikkeling van nieuwe natuur beter geborgd worden in toekomstige uitvoeringsprojecten? Wat zijn kritische randvoorwaarden, succes en faalfactoren?

2. Over de rivieren als ecosystemen met verschillende tijd- en ruimteschalen

De rivieren zijn dynamische ecosystemen, waarin processen op verschillende tijd-ruimteschalen werkzaam zijn. Bij de verdere ontwikkeling van de rivieren dienen die processen in beschouwing te worden genomen. Dat vergt het betrekken van ruimtelijke relaties over grotere of juist kleinere afstanden, langs de as van de rivier of juist haaks daarop. Effecten van ingrepen moeten op een korte termijn, maar ook over langjarige perioden worden ingeschat.

In de vroegste fase van het Ruimte voor de Rivier-programma zijn dergelijke relaties zeker in beeld gebracht en meegewogen. Naarmate de projecten de fase van uitvoering naderden en de realisatie echt een aanvang nam, is de aandacht voor die samenhangen afgenomen; er zijn 34 afzonderlijke projecten gerealiseerd.

- In hoeverre wordt natuur binnen een projectgebied in samenhang ontwikkeld op rivierniveau, stroomgebiedsniveau, binnen- en buitendijks?
- Spelen deze factoren een rol bij de afweging van mogelijkheden binnen het projectgebied of bij de vergunningverlening?
- In hoeverre worden kansen gemist voor natuur door focus op projectniveau? De N2000-gebieden zijn bijv. veel groter dan een projectgebied: hoe wordt dan toch de afweging gemaakt een bepaalde uitbreidingsdoelstelling wel of niet in een bepaald projectgebied uit te voeren (het kan ook ergens anders)?
- Hoe zou je natuurontwikkeling in verschillende projecten meer in samenhang op een riviertraject kunnen borgen? Wat zijn kritische randvoorwaarden, succes en faalfactoren?

3. Beheer

Vooral vanaf de realisatie van de afzonderlijk projecten is de aandacht voor het beheer – juist ook van de natuurgebieden – toegenomen. Met name de effecten van spontane processen – begroeiing, sedimentatie – op het hydraulisch functioneren en op de bevaarbaarheid van de rivier zijn daarbij gedegen onder de loep genomen. Dit is ten koste gegaan van de speelruimte voor natuurlijke processen en daarmee van de ambities voor riviernatuur.

Bij keuzes in eerdere fasen van het planproces is dit beheer mogelijk te weinig meegewogen.

Daarvoor in de plaats zijn er (te?) vaak oplossingen gezocht die bestaan uit een actief vegetatie- of sedimentbeheer. Zo is in veel projecten vastgelegd de weerstand door spontane vegetatieontwikkeling onder de duim te houden door een actief (agrarisch) maai- of graslandbeheer.

- De wijze van beheer van de gebieden is bepalend voor het type natuur dat je ter plaatse krijgt, zeker in uiterwaardgebieden. Hoe betrek je beheer in de planfase bij de afweging van mogelijke eindbeelden?
- Hoe is het beheer van de natuur in de RvR-projecten geregeld? (Doorvragen over hoe dit in één of meer specifieke casussen is geregeld.)
- Is de wijze waarop beheer wordt geregeld een sturend element in bepaalde fasen van de projecten?
- Is de positie van beheer veranderd doordat automatische doorlevering van gronden niet meer aan de orde is en terreinbeheerders daarnaast kritischer zijn op de beheerstaken wegens bezuinigingen?
- Hoe kun je in deze nieuwe setting toch in de planfase al meedenken over de invulling van beheer? En is dit wel of niet wenselijk?

- Hoe wordt beheer in de huidige situatie zonder voorkeurspartij "op de markt gebracht"; is dit losgeknipt van het aanlegcontract of daarmee geïntegreerd? Waarom wel of waarom niet?
- Op welke wijze wordt geborgd dat het juiste beheer wordt uitgevoerd t.a.v. de gewenste natuur? Worden hiervoor duidelijke eindbeelden gedefinieerd? Of wordt dit vooral in termen van toelaatbare ruwheid gedefinieerd?
- Hoe kun je het beheer van dynamische riviernatuur beter borgen in de projecten? Welke partij zou hiervoor verantwoordelijk zijn?

4. Onafhankelijke toetsing

Het Ruimte voor de Rivier-programma maakt duidelijk dat consequente en continue "zorgen voor en borgen van" de ruimtelijke kwaliteit – via het onafhankelijke Q-team – effect heeft gehad. Daarmee is – in het algemeen – de tweede doelstelling van het programma op een goede manier gerealiseerd. "De natuur" – i.c. de ambitie voor dynamische riviernatuur – heeft daarvan geprofiteerd. Daar waar het Q-team vanaf de realisatie geen of geen duidelijke rol heeft gehad, zien we dat ook terug in minder uitgesproken resultaten voor ruimtelijke kwaliteit of voor (rivier)natuur.

Het organiseren van – onafhankelijke – toetsing van het realiseren van projectdoelen is essentieel in alle fasen van een project. Daarvoor bestaan – naast het instellen van een Q-team – verschillende andere methoden of vormen.

- In hoeverre was er sprake van een onafhankelijke toetsing ten aanzien van natuurrealisatie in RvR-projecten?
- Heeft deze onafhankelijke toetsing bijgedragen tot het extra opnemen van elementen t.a.v. natuurrealisatie? Zo ja, voorbeelden en kijken wat voor zaken dit zijn geweest.
- Hoe is er tijdens de uitvoeringsfase op natuurkwaliteit gestuurd? Zie ook de vragen onder 1, 2 en 6: op welke thema's t.a.v. natuur heeft het Q-team met name gestuurd, en was dit effectief?
- In hoeverre wordt ruimtelijke en natuurkwaliteit geborgd in de uitvoering ten tijde van de PDR? Welke elementen zijn hiervan ook nu nog van kracht, en welke zijn vervallen voor de huidige projecten?
- Wat was de status van het kwaliteitshandboek?
- Het Q-team had een onafhankelijke adviesstatus, de PDR bepaalde vervolgens of de adviezen van het Q-team door de projecten opgevolgd dienden te worden. Heeft deze organisatie goed gewerkt? Kan dit nog beter?
- Hoe zou je natuur beter kunnen borgen in komende uitvoeringsprojecten waarbij geen expliciete dubbeldoelstelling wordt gehanteerd? Biedt het versterken van onafhankelijke toetsing een uitgangspunt?

5. Sturen op natuur in de contractfase (aanbestedingscriteria)

Je krijgt wat je hebt gevraagd. Dat is de basis van aanbesteden. Het moment van aanbesteding in moderne projecten verschuift meer en meer naar de voorkant van het project. Hierdoor kan de expertise van het uitvoerend consortium steeds beter worden ingepast in de planfase van het project. Bij de aanbesteding gaat het er nu om de juiste vraagspecificatie te maken (wat wil je terugzien in het project) en de juiste partij te selecteren via EMVI-criteria (Economisch Meest Voordelige Inschrijving). De vraag is nu hoe je ook in deze fase kunt sturen op het realiseren van natuurkwaliteit. Bestaande natuur lijkt goed geborgd via wet- en regelgeving, maar hoe stimuleer je potentiële nieuwe natuur en hoe leg je dynamische natuur vast?

- De aanbestedingsfase wordt steeds belangrijker bij de afbakening van projecten. Hoe wordt natuurrealisatie hierin meegenomen? Zowel t.a.v. de vraagspecificatie als t.a.v. de EMVI-criteria?
- Specifiek doorvragen op de Tollewaard-casus. Wat is de reden geweest om hier met name te sturen op draagvlak en tijdige realisatie en de realisatie van het oobos "niet hard" te maken?
- Biedt de PD&C-opzet RWS als opdrachtgever veel mogelijkheden om gedurende het project inhoudelijk bij te sturen? Bijv. als de opdrachtnemer de vergunningen moet regelen, kun je dan nog sturen in de afwegingen die hierin gemaakt kunnen worden?
- In hoeverre is het soort contract bepalend voor opname natuur? Of zijn het met name de onderdelen in de vraagspecificatie en de EMVI-criteria die je meegeeft?

- In een aantal projecten hebben we gezien dat er tijdens de realisatiefase extra mankracht is ingevlogen voor het borgen van de ruimtelijke kwaliteit. Is dit essentieel en hoe kun je dit beter vooraf verankeren?
- Op welke manier kun je natuur centraler stellen in de aanbestedingscriteria? Welke voor- of nadelen heeft dit? Wat zijn kritische randvoorwaarden, succes- en faalfactoren?
- In een toekomstige situatie zal een expliciete dubbeldoelstelling niet meer zo aan de orde zijn. Hoe kun je dan middels de aanbestedingscriteria toch proberen te sturen op het realiseren van natuur of het kiezen voor natuurinclusieve ontwerpen?
- Hoe kijk je aan tegen het integreren van beheer als onderdeel van het aanlegcontract? Of zie je dit als logisch los onderdeel?

6. Draagvlak en natuurbeeld

In de RvR-periode was natuur een expliciet onderdeel van ruimtelijke kwaliteit en daarmee onderdeel van de dubbeldoelstelling van ieder project. Desalniettemin zijn er grote verschillen in hoe natuur wordt beleefd. Dit kan van invloed zijn op de planvorming en het draagvlak van de projecten.

- In hoeverre was in de PKB-periode natuur een nadrukkelijk vertrekpunt? Welk natuurbeeld was dominant in de RvR-projecten (functionele natuur, wildernis natuur, arcadisch natuur)? Natuurambitie gaat vooral uit van wildernis natuur).
- Is er tijdens de planprocessen veel ruimte geboden om te spelen met de verschillende typen natuur, of is bewust een bepaald type natuur als uitgangspunt gehanteerd?
- In hoeverre versterkt natuurontwikkeling/-behoud lokaal draagvlak? Of werkt het juist belemmerend?
- In hoeverre neemt draagvlak voor waterprojecten toe als natuur meegenomen wordt?
- Hoe zou lokaal draagvlak en natuurontwikkeling samen kunnen gaan?
- De natuurambitie gaat uit van versterken van dynamische wildernisnatuur. Kun je dit vooral als kans zien of wordt dit lokaal juist sterk bestreden? Wat is er nodig om dit type natuur te stimuleren?

7. Ambitie meegeven in planproces, EZ en I&M

- Hoe is in de vroege fase van het PDR proces natuur verankerd in de projecten (bijv. bij de selectie van de maatregelen, bij het beschrijven van ruimtelijke kwaliteitskaders per riviertak). Wat is hierin succesvol geweest?
- In hoeverre waren de koploper projecten hierin succesvol? Noordwaard was een koploper-project, hoe heeft dit bijgedragen tot het succes van het project t.a.v. natuurrealisatie?
- Hoe geef je ambitie het beste mee in uitvoeringsprojecten? Wat zijn hierbij kritische succesfactoren?
- Hoe voorkom je dat de eisen en doelstellingen t.a.v. natuur losgelaten worden?
- Als we vooruitkijken naar de Natuurambitie Grote Wateren en toekomstige uitvoeringsopgaven: hoe zou je dan deze ambitie het beste kunnen meegeven, en wie staat hiervoor aan de lat?
- In hoeverre zou EZ een specifieke ambitie mee moeten geven voor bepaalde projecten "hotspots" waar verzilvering van natuur een expliciete voorwaarde zou moeten zijn? Of is deze rol voorbehouden aan een andere partij?

8. Rol natuur besluitvorming (vragen zijn ook te beantwoorden vanuit specifiek KRW-natuur perspectief)

- Hoe is natuur in de planvorming ondergebracht (en in welke fase)?
- Welke partij (overheid, omgeving) is over het algemeen de driver om natuur in de besluitvorming/project te betrekken (wellicht specifiek op casus doorvragen)?
- In hoeverre waren KRW-doelen leidend of volgend?
- Speelt bij de keuze van KRW-natuur ook de vraag tussen behoud en ontwikkeling? Hoe wordt hiermee omgegaan?
- Hoe zijn de KRW-doelen geïntegreerd in bijv. beheerplan N2000, de natuurambitie en de provinciale natuurvisies?
- Hoe is de keuze voor de voorkeursvariant tot stand gekomen? (Wellicht doorvragen op een specifieke casus.)
- Hoe is er in de uitvoeringsperiode op natuur gestuurd?
- Hoe kan in toekomstige projecten gericht gestuurd worden op de KRW-natuurdoelen i.r.t. de natuurambitie-doelen?

9. Rol provincie

- Wat is de rol van de provincie in de natuurrealisatie in de projecten?
- In hoeverre heeft de provincie meebetaald aan natuurrealisatie?
- Zou de provincie moeten waarborgen dat natuur beter wordt meegenomen in de planvorming? Zo ja, hoe dan?

10. Monitoring 'inhoud' natuur, welke maatregel werkt?

- In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over monitoring of natuurdoelen ook gerealiseerd zijn?
- Is er een relatie tussen beheerafspraken en monitoring?
- Zou je afspraken moeten maken over monitoring? Welke partij zou hiervoor aan de lat staan?

Ruim ook tijd in aan het einde van het interview voor wat algemene slotvragen:

- Hoe zou natuur beter verankerd kunnen worden in toekomstige projecten? (Ook als hierbij geen sprake is van een expliciete dubbeldoelstelling.)
- Hoe kijkt u tegen de Natuurambitie Grote Wateren aan?
- In hoeverre heeft u nog andere leerpunten of adviezen om het gedachtegoed van de Natuurambitie te kunnen verankeren in uitvoeringsprojecten?

Verslaglegging

Het interview wordt opgenomen op band en daarna op hoofdlijnen uitgewerkt. We gebruiken een digitale opname als geheugensteuntje. Het interviewverslag wordt ter verificatie voorgelegd aan de respondent. Het verslag en de bandopname zullen niet verder verspreid worden (ook niet naar de opdrachtgever). Wel zullen we de interviewverslagen gebruiken in de analyse en verslaglegging.

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

nr	Geïnterviewde persoon	Organisatie	Rol in project/programma RvR
1	Sjef Jansen	eigen bureau	vertegenwoordiger Q-team (natuur)
2	Jos Karssemeijer	min EZ	beleidsmedewerker directie Energie & Duurzaamheid
3	Teus van Hattum	min EZ	vergunningverlener NB-wet
4	Marius Bolck	provincie Gelderland	projectleider gebiedsontwikkeling en beleidsmedewerker natuur
	Carolien Borggreve		vergunningverlener NB-wet
5	Iede Blok	Rijkswaterstaat	projectmanager RvR-projecten Nederrijn
	Koen Wouters		Technisch manager RvR-projecten Nederrijn
6	Marcel vd Leemkule	Rijkswaterstaat	Natuur en natuurwetgeving
7	Josan Tielen	Rijkswaterstaat – Programmabureau Ruimte voor de Rivier	Riviertakmanager, kenniscoördinator
8	Marco Tijnagel	Rijkswaterstaat Oost Nederland	Coördinator KRW, adviseur waterkwaliteit en waterbodem
	Luc Jans		adviseur waterbeheer
9	Wim Lammers	Staatsbosbeheer	programmamanager grote wateren & strategisch adviseur
	Han Sluiter	Staatsbosbeheer	ecoloog
10	Robert-Jan Jonker	Grontmij/Boskalis	omgevingsmanager 4 projecten Nederrijn
11	Ria van Leeuwen	Provincie Overijssel	Senior vergunningverlener Nb-wet
	Harold Gerrevink		handhaver groene wetten,

Bijlage 5 Workshop sleutelfactoren en aanbevelingen (22/6/2015 ochtend)

Datum workshop: 22 juni 2015

Deelnemers workshop:

Deelnemer	Organisatie
Marius Bolck	Provincie Gelderland
Carolien Borggreve	Provincie Gelderland
Luc Jans	Rijkswaterstaat – Oost Nederland
Sjef Jansen	Q-team
Jannemarie de Jonge	Wing
Wim Lammers	Staatsbosbeheer
Robert-Jan Jonker	Grontmij/Boskalis
Leen Kool	Ministerie EZ
René Wouters	Ministerie EZ
Regina Havinga	Rijkswaterstaat
Elizabeth Hartgers	Alterra
Michael van Buuren	Alterra
Gilbert Maas	Alterra
Robert-Jan Fontein	Alterra
Mirjam Broekmeier	Alterra
Dorothee van Tol	Alterra

Programma:

9.30 tot 10.00 uur	ontvangst, opening en doel (door René Wouters (EZ) en Elizabeth Hartgers (PI Alterra))
10.00 tot 11.05 uur	eerste ronde carrousel
11.05 tot 11.40 uur	tweede ronde carrousel
11.40 tot 12.15 uur	derde ronde carrousel
12.15 tot 12.30 uur	afsluiting & reflectie René Wouters op de workshop

Doelen werkbijeenkomst

1. Check, aanvullen of verbeteren van de conclusies en aanbevelingen uit onze analyse van natuur in het RvdR programma;
2. Ophalen van nieuwe aanbevelingen voor implementatie van de NAGW.

Opzet

Alle deelnemers zijn verdeeld in drie groepen, evenals de conclusies van de analyse. Op deze manier heeft iedereen de gelegenheid om op alle conclusies en aanbevelingen te reflecteren via individuele opmerkingen op geeltjes en aansluitend een gezamenlijke discussie. In iedere ronde wordt voortgebouwd op de resultaten van de voorgaande rondes.

De resultaten van de workshop zijn verwerkt in de hoofdstukken 4, 5, 6 & 7.

Bijlage 6 Workshop toepassing sleutel- factoren op case Varik-Heesselt

Datum workshop: 6 juli 2015

Deelnemers workshop:

Deelnemer	Organisatie
Elizabeth Hartgers	Alterra
Robert Jan Fontein	Alterra
Jannemarie de Jonge	Wing (gepreksleiding)
Ytsen Deelstra	Wing
Niels Geelhoed	Wing (verslaglegging)
Hans Brouwer	RWS, RVR
Gerda van Eck	EZ
Teus van Hattum	EZ, N2000
Leen Kool	EZ
Marcel vd Leemkule	RWS
Erwin Klerkx	Provincie Gelderland

Gespreksleiding & verslaglegging van deze workshop zijn uitgevoerd door WING, partner in Ruimte en Ontwikkeling.



Inleiding

Op 6 juli organiseerde Alterra in Utrecht een workshop "Leren van Ruimte voor de Rivier t.a.v. natuur in uitvoeringsprojecten". De achtergrond hiervan was het onderzoek dat Alterra in opdracht van het Ministerie van EZ heeft uitgevoerd ten behoeve van de Natuurambitie Grote Wateren. In dit onderzoek is voor de verschillende uitvoeringsfasen van Ruimte voor de Rivier projecten gezocht naar leerpunten ten aanzien van natuurrealisatie in uitvoeringsprojecten. Aan de hand van een aantal cases uit het Ruimte voor de Rivier programma zijn in iedere projectfase de afwegingen rondom natuur gevolgd. Via interviews en een workshop met betrokkenen zijn de bevindingen getoetst en zijn concrete aanknopingspunten voor de toekomst opgespoord.

Het doel van de werksessie op 6 juli was het doordenken van handelingsperspectief van partijen om de Natuurambitie Grote Wateren te realiseren. Dit is gedaan aan de hand van een concrete casus, de hoogwatergeul Varik-Heesselt.

Welkom en kennismaking

Elizabeth Hartgers (Alterra), projectleider van het onderzoek, heet de deelnemers welkom en licht kort de aanleiding en doel van de bijeenkomst toe. Jannemarie de Jonge (Wing) neemt vervolgens de leiding van het gesprek over en vraagt deelnemers zich kort voor te stellen. Hierbij wordt tevens de vraag meegegeven naar de maatschappelijke en bestuurlijke 'windows of opportunity' die deelnemers op dit moment zien om de natuurambitie grote wateren te realiseren. De deelnemerslijst is weergegeven in bijlage 1. De volgende *Windows of opportunity* worden benoemd

Aanhaken bij andere beleidsdoelen:

- KRW als "mooi begin" voor een integrale benadering van natuur en wateropgaven
- Realisatie KRW-doelen gaat lastig. Dit kan leiden tot het inzicht dat we breder moeten kijken om die doelen te realiseren
- Waterveiligheid: grote opgaven om mee te koppelen. Ook provincie heeft budget gereserveerd voor gebiedsdoelen gekoppeld aan waterveiligheid



Inspelen op wensen in het gebied

- Ruimtelijke kwaliteit (met natuur als onderdeel) blijkt een steeds belangrijker drager voor draagvlak te zijn
- Aanhaken wensen lokale omgeving, op waar de 'trots' zit

Maatschappelijke beweging

- Duurzaamheidsdenken van de maatschappij groeit. Concepten zoals cradle to cradle en duurzame energie zijn 'hot' bij het bedrijfsleven. Dit geldt veel minder voor natuur. Natuur framen als 'duurzaamheid' biedt kansen. Het bedrijfsleven ziet duurzame concepten als een exportartikel
- Binnen natuurbeweging en beleid is het overheersende discours: natuur in de samenleving

Overheden zien noodzaak samenwerking en afstemming

- Het Rijk werkt aan een traject 'vernieuwing van het MIRT'.
- Er zijn veel verantwoordelijken: beseft is er dat je het niet alleen kan. De geesten rijpen voor brede gebiedsopgaven waarin natuur, water, duurzaamheid worden geïntegreerd
- Bij initiatiefnemer en vergunningverleners groeit het begrip dat vroeg samen aan tafel zitten nodig is om de vergunningen goed rond te krijgen. Te laat samenwerken vormt een groot risico.

Geld:

- "Er blijkt geld over", er is geld te besteden.



De Casus Varik Heesselt

De provinciale projectleider van het project Varik Heesselt, Erwin Klerkx, geeft een toelichting op het verloop van het project en welke kansen er zijn om waterveiligheid te verbinden met andere beleidsdoelen en ambities. De presentatie is weergegeven in bijlage 2.

In een korte reactie-ronde wordt opgemerkt dat het vreemd is dat EZ niet als partner in het project is opgenomen. Er wordt wel ambtelijk meegedacht. Ook EZ is voor bepaalde vergunningen van belang. Leefbaarheid is een belangrijk aandachtspunt in het gebied. Het is dan ook de vraag hoe de verschillende scenario's die nu verkend zijn daar op scoren. Dit wordt verder opgepakt in het proces in de streek. Onlangs is er een inloop dag geweest. Gevraagd naar de financiële ruimte wordt ingeschat dat daar nog veel mogelijk is. De kosten en de baten moeten wel goed in beeld komen.



Verbinding van de Casus met het Alterra onderzoek

Aan de deelnemers is de vraag gesteld om bij de acht hoofdconclusies van het onderzoek aan te geven

- welke conclusies/ aanbevelingen uit het onderzoek vooral van belang zijn voor de casus Varik-Heesselt? (kies vier meest relevante)
- welke conclusies/ aanbevelingen het lastigst te realiseren zijn (kies 4 lastigste).

Onderstaande tabel toont de uitslag.



		Belangrijk voor natuurambitie VH	Lastig te realiseren
1	Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de voorverkenning- en verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.	9	5
2	Zorg voor een consequente en continue borging van die ambities, doelen en scope in <u>alle</u> fasen van de uitvoering van een project.	7	2
3	Verschillende partijen hebben uiteenlopende visies en beelden over natuur. Deze verschillen t.a.v. natuur kunnen de realisatie van nieuwe natuur en het draagvlak voor natuur in de weg staan.	5	3
4	Behoud van bestaande natuur is goed geborgd, in tegenstelling tot het ontwikkelen van potentiële nieuwe natuur. Omdat het ontwikkelen van nieuwe natuur niet 'dwingend' is vastgelegd blijven kansen onbenut	5	6
5	Voor het buitendijks rivierengebied waarin "KRW- en N2000-natuur" zo met elkaar verweven zijn, werkt de huidige sectorale aanpak contra-productief. Een integrale aanpak/beoordeling gericht op het gehele ecosysteem ontbreekt waardoor ingrepen voor het realiseren van natte natuur kunnen leiden tot schade voor droge natuur.	1	7
6	In de aanbestedingsfase wordt bepaald wat je nu precies krijgt als het project wordt opgeleverd: je krijgt wat je hebt gevraagd. Als opdrachtgever is het noodzakelijk natuurdoelen expliciet mee te geven in de vraagspecificatie, wat alleen mogelijk is als deze natuurdoelen onderdeel uitmaken van de projectscope. Doe je dit niet, dan ligt het accent voor natuur vooral op de door de vergunningen ingegeven behoudrandvoorwaarden, en blijven kansen onbenut.	4	5
7	De beheerfase is een cruciale fase voor het realiseren van de beoogde natuurdoelen in het gebied. Het vroegtijdig inpassen van beheer in de planfase, het beheren van grote aaneengesloten eenheden en beheren met een visie op de beoogde doelen t.a.v. natuur zijn succesfactoren in een uitvoeringsproject. Door de huidige ontwikkelingen is beheer de zwakke schakel geworden in de projecten waardoor de beoogde natuurdoelstellingen onder druk komen te staan.	4	3
8	Vanuit veel verschillende invalshoeken worden monitoringsinspanningen geleverd. Een compleet beeld van de monitoring gericht op vaststelling van de gewenste einddoelen en gericht op het vergroten van ingreep-effect relaties is op dit moment niet beschikbaar.	1	1

In het licht van deze bijeenkomst is conclusie 1 verreweg het meest relevant (100% score):

Vertaal ambities in concreet beleid en doelstellingen, zorg voor draagvlak en (beleids)middelen voor de uitvoering en leg die via de voorverkenning- en verkenningfasen vast in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.

Meer dan de helft van de deelnemers vindt dit eveneens lastig te realiseren. Deze conclusie wordt wat betreft relevantie voor de casus versterkt door de scores op nummer 2 (borging in alle fasen) en 4 (ontwikkelen nieuwe natuur). Het organiseren van de borging wordt als minder problematisch ervaren.

Een aandachtspunt is het werken aan een gedeeld beeld van de gewenste natuur (aanbeveling 3). Ook dit wordt niet als extreem 'lastig' beoordeeld.

Voor de casus zijn de latere fasen, aanbesteding en beheer, zeker relevant, maar hebben nu nog minder prioriteit (nummer 6 en 7).

Het spanningsveld tussen KRW en N2000 (nummer 5) wordt door de aanwezigen als het meest lastig beoordeeld. Maar aangezien het in deze casus niet om N2000 gaat laten we dit punt nu buiten beschouwing.



Brainstorm

Met de relevante, en lastige aanbevelingen in het achterhoofd, is in een brainstorm eerst benoemd 'waarom het NIET gaat lukken met de natuurambitie in het project Varik-Heesselt'. Dit om vanuit die belemmerende omstandigheden het gesprek te voeren over strategische interventies en handelingsperspectief. In bijlage 3 zijn de suggesties/ argumenten uit de brainstorm weergegeven, en de scores.

Hieruit halen we de volgende clusters van meest belemmerende factoren:

1. Gebrek aan bestuurlijk draagvlak en gedeelde ambitie voor natuur

In dit gebied gelden geen wettelijke verplichtingen of vastgestelde doelen voor natuur. EZ heeft 'slechts' een ambitie, en zit bovendien niet formeel aan tafel. Voor de provincie is natuurontwikkeling in dit gebied niet vastgelegd in het provinciaal natuurnetwerk. Voor waterschap, I&M/ RWS, is waterveiligheid de reden waarom men aan tafel zit. Gevolg is dat niemand zich echt verantwoordelijk voelt voor nieuwe natuur, het valt tussen wal en schip.

2. Vanuit waterveiligheid is een integrale, complexe gebiedsontwikkeling nu niet opportuun

De urgentie bij de partijen die verantwoordelijk zijn voor waterveiligheid ligt niet bij projecten als Varik Heesselt, maar bij het HWBP, de dijkenopgaven. Hier gaat het eerder om dijksterkte dan dijkhoogte. Rivierverruiming als waterstand verlagende maatregel is nu niet zo relevant. De financiering voor HWBP is goed geregeld en er geldt een strakke programmering. Op de achtergrond speelt mee dat de waterveiligheidsdoelen voor 2050 niet door iedereen geloofwaardig worden gevonden. En die opgave kan dan wellicht ook wel met dijken bereikt worden. De besluitvorming over waterveiligheid en gebiedsopgaven, zoals natuurambities, lopen niet synchroon. Het gevoel van urgentie om met de dijken aan de slag te gaan is groter dan de kansen die natuurontwikkeling kan bieden.

3. Partijen in het gebied maken zich niet sterk voor natuurontwikkeling

Niet alleen is er op bestuurlijk niveau van provincie, waterschap, rijk, geen gedeelde ambitie of draagvlak voor natuurontwikkeling, ook vanuit het gebied zelf wordt het niet gepusht. Het is allemaal nog ver weg, men wil nu perspectief, vooral voor de leefbaarheid.

4. Tot slot: financiering

Financiering als zodanig is niet het probleem. Er is best geld. Maar de optelsom van 1,2, en 3, maken dat niemand als eerste over de brug komt, en anderen uitdaagt dat ook te doen. Financiering is dus slechts afgeleide, geen primaire oorzaak.





Omkering: hoe de belemmeringen aan te pakken?

Het **gebrek aan gedeelde ambitie** (wat voorwaarde is voor **bestuurlijk draagvlak**) speelt een sleutelrol in de opgave.

Algemeen

Een belangrijke boodschap die uitgedragen moet worden is

- Het succes van de integrale aanpak van Ruimte voor de Rivier (benut het Alterra onderzoek, en veel ander evaluerend onderzoek)
- Dat Varik Heesselt de toon zet voor een hele reeks projecten die de komende decennia aangepakt worden. Dat schept verplichtingen.
- Als nu gekozen wordt voor een smalle waterveiligheidsbenadering, zal Ruimte voor de Rivier de geschiedenis in gaan als 'slechts een rimpeling in de Nederlandse water aanpak'. Dat betekent ook verlies van opgebouwde expertise en (internationale) exposure.

Natuurontwikkeling op deze plek

De onderbouwing dat natuurontwikkeling op deze plek, **vanuit een nationaal perspectief**, van belang is moet sterker. Wat betekent deze *hotspot* voor de (inter)nationale biodiversiteit? Het natuurbeleid is gedecentraliseerd. De provincie Gelderland heeft vanuit een Gelders perspectief haar kaarten op andere gebieden gezet. Het Rijk is derhalve eerst aan zet. De provincie kan vervolgens wel aanhaken.

Perspectief voor KRW-doelen

I&M/ DGRW staat zowel voor de opgaven van waterveiligheid als waterkwaliteit.

Natuurontwikkeling in het kader van gebiedsontwikkeling met bredere doelen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de **realisatie van de KRW doelen**. Dit kan I&M helpen op dit moeizame dossier. Het is belangrijk dat de rijkspartijen dit als een gezamenlijk belang zien. EZ kan inzichtelijk maken hoe natuurontwikkeling kan bijdragen aan de KRW-doelen.

HWBP programmering is kader

Uitvoering van HWBP is als 'een rijdende trein'. Opgave is om Varik Heesselt zodanig te framen dat het past binnen de kaders van het HWBP; het is niet 'een alternatief voor HWBP'. De bonus is dat Varik Heesselt meer oplevert / meer bijdraagt aan maatschappelijke doelen.





Handelingsperspectief korte termijn

Belangrijke bestuurlijke gremia zijn het BO-MIRT en de Stuurgroep Delta-Rijn. Buiten de formele bestuurlijke lijnen is de informele ambtelijke en bestuurlijke dialoog van groot belang om de betooglijn zoals hiervoor geduid, te ontwikkelen als gedeeld verhaal.

Wat kunnen EZ en provincie hierin doen?

EZ

- Onderbouw de natuurambitie, waarom is Varik Heesselt belangrijke hotspot? Dit vraagt om een actie om (met alle betrokken provincies) te bepalen waar de echte kansen en knelpunten zitten om de natuurambitie met provincies te realiseren. Doe dit op hoog- ambtelijk niveau; eerst vanuit biodiversiteit, vervolgens waterveiligheid erbij betrekken. Benut onderzoek Evaluatie Ruimte voor de Rivier.
- Maak van Varik Heesselt een gedeelde rijksopgave door het nationaal belang voor biodiversiteit en KRW doelen te koppelen; laat I&M de concrete winst zien.
- Breng de 'salespitch Varik Heesselt' in bij BO-Mirt najaar 2015. Daar moet over de MIRT Verkenning besloten worden. Het moet ervaren worden als 'een offer you can't refuse'.

Provincie + EZ

- Toon aan dat het natuur-alternatief Varik-Heesselt binnen de kaders van het HWBP past én meer oplevert. Provincie is hier trekker, met EZ als stuwende kracht.

Provincie

- Organiseer informeel overleg met partijen van Stuurgroep Delta Rijn over het belang van Varik Heesselt (momentum) in het grotere verhaal van hoe we waterveiligheid en andere maatschappelijke opgaven verbinden. Synergie zoeken is een 'dure plicht' maar levert uiteindelijk veel op. Baten goed in beeld brengen, op basis van onderzoek/ evaluaties Ruimte voor de Rivier.
- Frame de natuur-variant Varik Heesselt als een oplossing voor rijksverantwoordelijkheden; het is geen provinciaal verzoek.

Allen:

- Laat je niet gijzelen door het financieringsvraagstuk. Pas als er een gedeelde ambitie is, komt financiering aan de orde.



Bijlage 2: Presentatie Vaarik-Heesselt

Presentatie is apart meegestuurd in de mail.

Bijlage 3: Argumenten bij de brainstormvraag 'waarom gaat NIET lukken met de natuurambitie in het project Vaarik-Heesselt'

NB: score: aantal stickers

argument	score
1) Gebrek aan financiering.	4
2) Er zijn geen natuurdoelen hier.	4
3) Er zijn geen beheermiddelen.	
4) EZ zit niet bestuurlijk aan tafel.	1
5) Er zijn tegengestelde belangen (landbouw-natuur).	
6) Veiligheid is het enige doel.	3
7) Voor veiligheid: alleen dijken nodig.	1
8) Er is al veel natuur hier.	
9) Draagvlak bij bewoners ontbreekt.	3
10) Bewoners hebben andere opvatting over natuur.	
11) Het biedt geen perspectief voor huidige gebruikers.	
12) Er is geen partij die duidelijk opkomt voor natuur.	3
13) Tussen wal en schip: Rijk onvoldoende middelen; provincie geen prioriteit voor natuur hier.	4
14) Kans/urgentie wordt niet gezien.	4
15) In Vaarik-Heesselt voelt niemand verantwoordelijkheid voor natuur.	3
16) Er is geen bestuurlijk draagvlak.	2
17) Natuurorganisaties maken zich niet hard voor Vaarik-Heesselt.	
18) Het is niet 'sexy', of heel nieuw. Er is wel genoeg van dit soort natuur.	
19) Besluitvorming waterveiligheid en natuur lopen niet synchroon.	3
20) Geen partij die wil voorfinancieren.	
21) Doelstelling (waterveiligheid) is ongeloofwaardig.	3
22) Het is niet uit te leggen, die opeenvolgende projecten voor de rivier.	1
23) Hoeft pas in 2050, niet urgent.	1
24) Geen wettelijke verplichting voor natuur.	
25) Bevolking wil NU perspectief, geen lange processen.	

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2687
ISSN 1566-7197



Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2687
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

