

Water en natuur: een mooi koppel

Tim van Hattum en Cees Kwakernaak (Alterra Wageningen UR), Robert van Cleef (Sterk Consulting)

Nederland staat voor forse opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Er worden de komende jaren miljarden euro's geïnvesteerd om die opgaven te realiseren. Juist nu liggen er dan ook grote kansen voor slimme combinaties van water- en natuuropgaven. Wat is er voor nodig om die kansen maximaal te benutten? In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken deed Alterra hier onderzoek naar. Dit artikel vat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit deze studie samen.

Er zijn met de uitvoering van het Deltaprogramma, de nieuwe KRW-stroomgebieds-beheerplannen en het Natuurpact de komende jaren heel veel wateropgaven en natuurdoelen te realiseren. Het Deltaprogramma richt zich primair op waterveiligheid en zoetwatervoorziening en geeft aan dat voor een doelmatige uitvoering van de onlangs vastgestelde deltabeslissingen een integrale aanpak zeer gewenst is [1]. Opgaven voor waterveiligheid en zoetwater moeten waar mogelijk verbonden worden met de ambities en doelstellingen van andere partijen en sectoren. Het College voor Rijksadviseurs heeft eind 2014 een advies [2] uitgebracht over het borgen van ruimtelijke kwaliteit in het Deltaprogramma. Daarin wordt benadrukt dat de uitvoering van het Deltaprogramma een ruimtelijke opgave is en dat met de investeringen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement gehaald moet worden.

Ook het natuurbeleid heeft nieuw elan gekregen, dat verwoord is in het Natuurpact, de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren. Natuur staat weer nadrukkelijk op de politieke agenda. Het Rijk streeft naar het scheppen van de juiste condities voor natuurontwikkeling en het geven van ruimte voor natuurlijke processen. In het Natuurpact van Rijk en provincies is afgesproken dat partijen actief op zoek gaan naar synergiemogelijkheden voor natuur- en waterbeleid. De regie in het water- en natuurbeleid verschuift nu grotendeels van Rijk naar regio. De aanpak van de provincies, de waterschappen en Rijkswaterstaat bij de uitvoering van dit beleid is cruciaal voor een integrale aanpak op regionaal niveau. Daarmee ontstaan ook meer mogelijkheden om in concrete projecten de opgaven voor water en natuur te combineren, zo mogelijk ook met andere regionale doelstellingen. Het uitwerken ervan in integrale gebiedsprocessen, samen met alle betrokken actoren in de regio, blijkt hiervoor vaak heel succesvol.

Juist nu ligt er een grote kans voor slimme combinaties van water- en natuuropgaven. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft Alterra (onderdeel van Wageningen UR) onderzoek gedaan naar de succesfactoren en belemmeringen bij het meekoppelen van water en natuur. Dit onderzoek heeft geresulteerd in aanbevelingen om het combineren van water- en natuuropgaven *business as usual* te maken. Ze zijn samengevat in het Alterra-rapport

‘Water en natuur: Een mooi koppel!’ [3]. Dit artikel vat de belangrijkste bevindingen van deze studie samen.

Niet alle kansen worden als vanzelfsprekend benut

In de praktijk blijkt een integrale aanpak nog niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Integrale projecten komen moeizaam of niet van de grond. De belangrijkste belemmeringen zijn:

Sectorale financiering

Budgetten voor water- en natuuropgaven zijn sectoraal vastgesteld. Het Kabinet stelt als randvoorwaarde voor het meekoppelen van belangen dat met de beschikbare rijksmiddelen de voorgenomen doelen voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit worden gehaald. Indien het realiseren van andere maatschappelijke doelen leidt tot aanvullende kosten, boven op de beschikbare middelen voor mitigatie en compensatie van natuur, dienen deze uit andere budgetten te worden gefinancierd. In een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar knelpunten voor integraliteit van het Deltaprogramma [4] wordt geconstateerd dat het waterbeheer beschikt over sterke financiële en juridische arrangementen, terwijl deze in de ruimtelijke ordening veel minder sterk zijn. In de voorbereidingsfase worden projecten juist vanwege het ontbreken van aanvullende financiering vaak uitgekleed en raken opties voor een integrale aanpak uit beeld. Hier ligt een bestuurlijke uitdaging voor de komende fase van het Deltaprogramma.

Sober en doelmatig

In projecten met een urgente waterveiligheidsopgave wordt vaak gekozen voor traditionele oplossingen, zoals dijkverzwaring [5]. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma stuurt sterk op ‘sober en doelmatig’ en hanteert een stringente planning. De planning en het kasritme zijn leidend. Dit bemoeilijkt een flexibele en integrale benadering van waterveiligheidsopgaven omdat voor andere ruimtelijke opgaven vaak afwijkende termijnen gelden.

Verkokering beleidsvelden en wet- en regelgeving

Verkokering van beleidsvelden staat een integrale aanpak in de weg. Water- en natuurbeleid zijn onvoldoende verweven, zowel op rijks- als regionaal niveau. Dat vertaalt zich in de natuurwetgeving, die door het behoudsgerichte karakter vaak als belemmerend wordt ervaren. Bovendien lopen planprocessen voor de verschillende beleidsdossiers niet synchroon. Hierdoor worden kansen gemist. Dat vraagt om afstemming van bestuurlijke besluitvormingsprocessen over het Deltaprogramma, de KRW, Natura 2000/Programma Aanpak Stikstof (PAS) en het Nationaal Natuur Netwerk.

Onvoldoende kennis en ruimte voor innovatie

Kiezen voor innovatieve oplossingen brengt onzekerheden met zich mee. Het vergt lef om voor een innovatieve aanpak te kiezen, omdat dit risico's met zich mee kan brengen voor tijd, geld en het halen van de doelen. Daarom wordt – zeker bij waterveiligheidsopgaven - vaak nog steeds gekozen voor traditionele oplossingen. Daarnaast ontbreekt het geregeld aan voldoende kennis en een goede onderbouwing van de kosten en baten (ecosysteemdiensten) om in een

vroeg stadium natuurinclusieve oplossingen als volwaardig alternatief mee te nemen in de besluitvorming.

Inspirerende voorbeelden van het koppelen van water en natuur

Toch zijn er de afgelopen jaren tal van positieve ervaringen opgedaan met het meekoppelen van water- en natuuropgaven. De programma's Ruimte voor de Rivier, Natuurlijke Klimaatbuffers, Building with Nature en het Corporate Innovatieprogramma van Rijkswaterstaat hebben veel kennis en ervaring opgeleverd over slimme combinaties van water en natuur. Het blijkt dat met meekoppelen projecten efficiënter, mooier en vaak óók goedkoper gerealiseerd worden. Deze kennis en ervaring met integrale oplossingen heeft veel aandacht getrokken in het buitenland en vormt daarmee een prachtig exportproduct voor de Nederlandse watersector.

Twee mooie voorbeelden:

1. Project Veiligheidsbuffer Oesterdam

Met de aanleg van de Oosterscheldekering en de Oesterdam is het getij in de Oosterschelde afgenomen, waardoor minder water de Oosterschelde in- en uitstroomt. Door deze verminderde stroming worden geulen gevuld met sediment dat van platen en slikken komt. Hierdoor neemt het areaal foerageergebied voor vogels af. Tegelijk dempen deze platen en slikken de golven steeds minder waardoor de golfwerking op de dijken toeneemt. In het project Veiligheidsbuffer Oesterdam zijn grote hoeveelheden zand uit de geulen onttrokken en voor de Oesterdam aangebracht. Dit leidde tot versterking van de waterveiligheid en van de natuur, terwijl ook fors op onderhoudskosten van de dijken wordt bespaard. Bijzonder aan dit project is de intensieve samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Natuurmonumenten. Daarnaast is de Klimaatbuffersubsidie voor dit project cruciaal geweest, deze heeft als katalysator gewerkt. Belanghebbenden en experts vroeg in het proces betrekken bij het ontwerpproces en laten meebeslissen over alternatieven is van doorslaggevend belang gebleken voor het draagvlak. Er zijn uiteindelijk nul zienswijzen ingediend.



Afbeelding 1. Veiligheidsbuffer Oesterdam [6]

2. Project De Onlanden

Na een periode van hevige neerslag had de stad Groningen in 1998 te maken met wateroverlast. Dit was aanleiding tot het besluit om bovenstrooms van de stad een groot natuur- en waterbergingsgebied te realiseren in De Onlanden, een laag gelegen en vrijwel onbebouwd gebied in het dal van het Eelder- en Peizerdiep. Bij hoge waterstanden in de boezem, die door de stad Groningen loopt, kan de afvoer van dit beekwater naar de boezem tijdelijk worden gestremd. Er heeft zich inmiddels sinds 2011 in De Onlanden een moeras gevormd dat fungeert als leefgebied voor de otter en waar ook al zestig nieuwe vogelsoorten zijn geteld. In januari 2012, toen elders in de provincie Groningen door langdurige neerslag grote wateroverlast en overstromingsrisico's optraden, heeft deze nieuwe waterberging succesvol gefunctioneerd; de stad Groningen ondervond geen wateroverlast. Doordat door de aanleg van deze waterberging de boezemkaden niet verhoogd behoeften te worden kon het waterschap ongeveer 80% besparen op de investeringskosten.



Afbeelding 2. Natuurgebied De Onlanden in 2013.

Links op de achtergrond ligt de stad Groningen (©Wutsje/Wikimedia Commons)

Zeven succesfactoren voor effectief meekoppelen

Op basis van praktijkervaringen in enkele meekoppelprojecten zijn de belangrijkste succesfactoren bij het combineren van water- en natuuropgaven geïdentificeerd.

- **Urgentie en gemeenschappelijk belang:** Projecten komen pas van de grond als er een concrete urgentie is om bepaalde opgaven te realiseren. Waar sprake is van kruisende urgentiesporen en een duidelijk gemeenschappelijk belang worden meekoppelkansen benut.
- **Samenwerking en vertrouwen:** De wil om samen te werken en onderling vertrouwen zijn belangrijke voorwaarden om meerdere opgaven te combineren. Het blijkt van cruciaal belang te zijn om partijen vanaf het eerste moment in het proces te betrekken en te informeren. Door belanghebbenden op tijd in het proces te betrekken én te laten meedenken ontstaat draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid. Heldere communicatie gedurende het gehele proces is daarbij essentieel.
- **Timing:** De kansen voor meekoppelen moeten zo vroeg mogelijk in het proces worden verkend. Slimme combinaties hebben alleen kans van slagen als er mogelijkheden zijn om verschillen in timing en fasering van ruimtelijke investeringen binnen het project op te vangen.
- **Sleutelrol voor bestuurder en projectleider:** Zonder bestuurlijk lef en commitment van betrokken partijen komen initiatieven niet tot uitvoering. In vrijwel alle succesvolle

- meekoppelprojecten hebben zowel de projectleider als de betrokken bestuurders een sleutelrol gespeeld in het bij elkaar brengen van partijen en belangen.
- **Slim koppelen van budgetten:** Bij meekoppelprojecten is financiering afkomstig van meerdere partijen. Belangrijk is dat er overeenstemming is over de verdeling van de kosten en de risico's op de korte en langere termijn. Een stimuleringsfonds voor integrale aanpak van water- en natuuropgaven is een belangrijk hulpmiddel voor de benodigde voorinvestering. Een dergelijk stimuleringsfonds werkte heel goed bij Kaderrichtlijn Water (KRW)-projecten en bij klimaatbufferprojecten, zoals de Veiligheidsbuffer Oesterdam.
 - **Kennis en ruimte voor innovatie:** Een goede onderbouwing van de haalbaarheid en effectiviteit is nodig om betrokken partijen te overtuigen van nut en noodzaak en de voordelen van meekoppelen. Het ontbreekt vaak aan voldoende kennis en een goede onderbouwing van de kosten en baten om in een vroeg stadium natuurinclusieve oplossingen als volwaardig alternatief mee te nemen in de besluitvorming. Om die kennis te ontwikkelen is het belangrijk dat betrokken partijen experimenteeruimte bieden en open staan voor innovatie.
 - **Flexibiliteit wet- en regelgeving:** Bij meekoppelprojecten komt men in aanraking met een veelheid aan wetten, regelgeving en beleid op verschillende niveaus. Vroegtijdig contact met het bevoegd gezag met betrekking tot de benodigde vergunningen blijkt een belangrijke succesfactor.

Meekoppelen kan kostenbesparing opleveren

Er is nog weinig bekend over de financiële gevolgen van het combineren van water- en natuuropgaven. Wel is een breed gedragen perceptie in de literatuur en bij deskundigen dat 'bouwen met natuur' ruimtelijke ontwikkelingen en waterhuishoudkundige ingrepen goedkoper kan maken.

Op projectniveau zijn wel aantoonbaar significante besparingen ten opzichte van traditionele alternatieven gerealiseerd. Zo zijn bij waterschap Hunze en Aa's meerdere waterbergingsprojecten gerealiseerd in combinatie met water- en natuurdoelen. Voor de inrichting van de Westerbroekstermadepolder en de Kropswolderbuitenpolder waren de investeringen circa 50% lager dan wanneer de natuur- en waterdoelen separaat zouden zijn verwezenlijkt. Een ander voorbeeld betreft de brede groene Dollarddijk: een dijk die én veiliger is én beter voor de natuur doordat men werkt met een flauw talud en natuurlijke materialen. Voor de brede groene kleidijk zijn de investeringskosten naar verwachting circa 12% lager dan bij traditionele dijkversterking met asfalt en steenbekleding. Ook bij de Houtribdijk kunnen aanzienlijke kosten worden bespaard door het realiseren van een zandige vooroever voor de dijk. Een zandige vooroever is vaak goedkoper in aanleg en onderhoud en levert kansen voor natuurwaarden en recreatie. Het eerder genoemde Onlandenproject beoogt waterberging en natuurontwikkeling te combineren én de landbouwstructuur en het recreatieve gebruik te verbeteren. Ten opzichte van een niet natuurlijk alternatief – kadeverhoging voor een groot gebied – realiseerde het waterschap een investeringsvoordeel van meer dan 80%. Bovendien heeft deze aanpak niet alleen zijn ecologische en recreatieve meerwaarde aangetoond, maar bleek deze ook de

wateropgave succesvol te realiseren. Tijdens het hoogwater van januari 2012 werd de Onlanden voor het eerst daadwerkelijk ingezet als waterbergingsgebied. Zonder extra economische kosten daalden de peilen in de boezem met 15 tot 30 centimeter en bleven overstromingen en evacuaties uit. Een economisch succes omdat investeringskosten lager waren en schade is voorkomen.

Er is op dit moment geen landsdekkend beeld van de besparingsmogelijkheden door het combineren van water- en natuuropgaven. Een voorzichtige indicatie op basis van ervaringen op projectniveau geeft een indicatief beeld van een besparing van meerdere tientallen miljoenen euro's per jaar. Dit maatschappelijk voordeel zal alleen maar toenemen wanneer men er ook in slaagt de zachtere 'baten', zoals natuurwinst, gezondheid, wonen en recreëren, adequaat te betrekken bij de kosten-baten afwegingen [7].

Meekoppelen verankeren in de werkprocessen

Met het vaststellen van het Deltaprogramma is er ook volop discussie ontstaan over de ruimte die het biedt voor een integrale aanpak. Er zijn recent goede stappen gezet om meekoppelen te verankeren in de werkprocessen. Een integrale aanpak van gebiedsopgaven is een van de speerpunten bij de vernieuwing van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Naar aanleiding van Kamervragen heeft de minister van Infrastructuur en Milieu eind 2014 in een Kamerbrief [8] aangegeven langs welk weg synergie van bredere belangen en ambities wordt gestimuleerd bij investeringen in het ruimtelijke domein:

- via het wetsvoorstel Omgevingswet, waarin wordt voorzien in het juridisch waarborgen van de voorgestelde projectprocedure voor een integrale aanpak van gebiedsopgaven;
- via verankering in de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma;
- via de Rijksnatuurvisie en de beleidsmatige verankering hiervan in het Nationaal Waterplan 2 en het Beheer- en Ontwikkelplan Rijkswateren. Bij de uitvoering van maatregelen voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit worden mogelijkheden voor het realiseren van natuurdoelstellingen benut;
- via het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). De spelregels van het HWBP bieden mogelijkheden tot het meekoppelen van andere opgaven, onder voorwaarde van cofinanciering van eventuele meerkosten. Hierbij biedt de Handreiking Landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit [9] de nodige praktische en procesmatige handvatten met betrekking tot landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit;
- via de toepassing van de Omgevingswijzer van Rijkswaterstaat in de verkenningsfase en de planstudiefase. Omgevingspartijen worden in deze fasen uitgenodigd om kansen voor duurzame gebiedsontwikkeling en synergie met bredere belangen in kaart te brengen;
- Daarnaast heeft de minister aangegeven het principe van meekoppelen ook op te nemen in de afspraken met Rijkswaterstaat over de uitvoeringsprogramma's en daarover ook afspraken te maken met de waterschappen. Dit biedt in de overbruggingsperiode naar implementatie van de Omgevingswet een concreet houvast voor de waterbeheerders bij de uitvoering van projecten.

Conclusies en aanbevelingen

Nederland staat aan de vooravond van grote water- en natuuropgaven. Natuurgebieden en natuurlijke processen kunnen nog veel meer worden ingezet bij wateropgaven. Voorbeelden zijn: kwelders in het Waddengebied, robuuste vooroevers in het IJsselmeer, natuurlijk rivier- en beekherstel, groene innovaties in het veenweide gebied en groene zones in en rond stedelijk gebieden. Er ligt een unieke kans om de investeringen voor onze wateropgaven te laten meekoppelen met ambities op het gebied van natuur en ruimtelijke kwaliteit en daarmee een grotere maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Het momentum is nu. Het benutten van die kansen vergt een proactieve houding van alle betrokken partijen en hiervoor zijn inspanningen nodig op alle schaalniveaus. Daarvoor doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Breng de meekoppelkansen vroegtijdig in beeld.** Het is belangrijk om het potentieel aan meekoppelkansen van water en natuur per regio in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld te brengen. Hiervoor staan alle betrokken partijen gezamenlijk aan de lat. Er ligt een belangrijke taak voor de provincies om als gebiedsregisseur de wateropgaven te koppelen aan de ruimtelijke gebiedsagenda van de regio.
- **Meekoppelen verankeren in de werkprocessen.** Om meekoppelkansen te benutten is het essentieel deze integrale aanpak te verankeren in de werkprocessen door bijvoorbeeld:
 - flexibiliteit in programmering en planning in te bouwen. Voor de opgaven vanuit waterveiligheid wordt sterk gestuurd op tijd en geld. Tijdspaden voor wateropgaven en andere ruimtelijke opgaven lopen zelden gelijk. Door instrumenten te ontwikkelen die meer flexibiliteit bieden in programmering en planning ontstaat meer ruimte voor integrale aanpak.
 - innovatief aanbesteden. Het vroegtijdig betrekken van alle partijen blijkt in alle gevallen cruciaal. Passende contractvormen om ook marktpartijen in een vroeg stadium te betrekken zijn daarbij van belang.
- **Financieringsarrangementen.** Aanbevolen wordt te zoeken naar nieuwe financieringsarrangementen met bijvoorbeeld private partijen en beter gebruik te maken van Europese fondsen. Door vrijwel alle partijen wordt een stimuleringsfonds genoemd als een zeer effectief middel om meekoppelprojecten sneller van de grond te krijgen. Geadviseerd wordt een stimuleringsfonds te ontwikkelen als katalysator voor meekoppelen van water- en natuuropgaven.
- **Organiseer slimme samenwerking in de 'Gouden Vierhoek'.** Om de meekoppelkansen te benutten is een bredere scope en meer samenwerking aan de voorkant van projecten nodig. Hierbij wordt gepleit voor intensievere regionale samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen én natuurorganisaties, de zogenaamde 'Gouden Vierhoek'.

- **Investeer in kennis, innovatie en showcases.** Integrale oplossingen voor water- en natuuropgaven vragen om experimenteerruimte en investeringen in voor groene innovaties. Aanbevolen wordt om deze innovaties onder te brengen in het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat. Specifiek is er behoefte aan nieuwe showcases en kennis over het onderbouwen van kosten en baten (ecosysteemdiensten) van deze groene innovaties en het potentiële toepassingsbereik. Monitoring en evaluatie van projecten, vanaf het begin van de planvoorbereiding, is belangrijk om de opgedane kennis elders te kunnen benutten en op te schalen. Daarnaast is het verspreiden van kennis over succesvolle projecten van belang, zowel in Nederland als via export naar andere delta's in de wereld.

Literatuur

1. Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2014). Deltaprogramma 2015. Werk aan de Delta. De beslissing om Nederland veilig en leefbaar te houden.
2. College van Rijksadviseurs (2014). Advies borging ruimtelijke kwaliteit in het Deltaprogramma.
3. Hattum, T. van, Kwakernaak, C., Tol, T.P. van, Roelsma, J., Broekmeyer, M.E.A., Schmidt, A.M., Hartgers, E.M., Nysingh, S.L. (2014). Water en Natuur: Een mooi koppel! Onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. Alterra-rapport 2533.
4. Biesbroek, A., Termeer, K., Dewulf, A., Keessen, A., Groothuijse, F. (2014). Integraliteit in het Deltaprogramma: verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.
5. Planbureau voor de Leefomgeving (2014). De natuur als partner bij klimaatadaptatie. Een procesevaluatie van tien klimaatbufferprojecten.
6. *Rijkswaterstaat*, <https://beeldbank.rws.nl>.
7. Sterk Consulting (2014). Besparingspotentieel 'Bouwen met de natuur'. Verkenning van het besparingspotentieel.
8. Schultz van Hagen, M.H. (2014). Kamerbrief d.d. 5 november 2014. Betreft: 'Meekoppeldoets' bij waterprojecten.
9. Hoogwaterbeschermingsprogramma (2014). Handreiking landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsopgaven.