

# Omgevingsanalyse Stromende Grond



**ROYAL HASKONING**

HASKONING NEDERLAND B.V. IS A COMPANY OF ROYAL HASKONING



Kantoor 's-Hertogenbosch  
Boschveldweg 21  
Postbus 525  
5201 AM 's-Hertogenbosch  
+31 (0)73 687 41 11 Telefoon  
+31 (0)73 612 07 76 Fax  
info@den-bosch.royalhaskoning.com E-mail  
www.royalhaskoning.com Internet  
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Omgevingsanalyse Stromende Grond  
Status Rapport  
Datum 23 april 2002  
Projectnummer 41725  
Opdrachtgever SKB  
Referentie 41725/R00254/RBon/DenB

Opgesteld door drs. R.J. Bonte  
Gecontroleerd door mr. A.H. Iserief  
Datum/paraaf controle .....  
Goedgekeurd door drs. E.H. Smidt  
Datum/paraaf goedkeuring .....



## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1 INLEIDING	1
2 DE ACTOREN EN HUN ROLLEN IN HET PROCES	1
2.1 Selectie van de actoren	1
2.2 De belangen en rollen	2
2.2.1 De belangen	2
2.2.2 De actoren en hun rollen	5
3 STANDPUNTEN	8
3.1 Ontgronders	8
3.2 De natuur- en milieubeweging	9
3.3 Bevoegd gezag milieu – provincie Gelderland	10
3.4 Bevoegd gezag ontgrondingen – provincie Gelderland	11
3.5 Bevoegd Gezag Water en Bodem- RWS Oost-Nederland	12
3.6 Inrichters – RWS Oost-Nederland	13
3.7 Inrichters – DLG Oost- Nederland	14
4 HET KRACHTENVELD	15
4.1 Bondgenoten en tegenstanders	15
4.2 De onderlinge relaties	17
4.2.1 Ontgronders	17
4.2.2 De natuur- en milieubeweging	18
4.2.3 Bevoegd gezag milieu – provincie Gelderland	19
4.2.4 Bevoegd gezag ontgrondingen – provincie Gelderland	21
4.2.5 Bevoegd Gezag Water en Bodem- RWS Oost-Nederland	21
4.2.6 Inrichters – RWS Oost-Nederland en DLG Gelderland	22
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
5.1 Conclusies	24
5.2 Aanbevelingen voor de beleidsvorming	25
5.3 Aanbevelingen voor het omgaan met verontreinigde grond bij rivierverruimingsprojecten	25
5.4 Aanbevelingen voor vervolg Stromende Grond	26

### Bijlagen:

1. Projectplan op hoofdlijnen;
2. Geïnterviewde personen;
3. Vragenlijst interviews;
4. Verklarende lijst van gebruikte afkortingen en begrippen.



## 1 INLEIDING

De voor u liggende omgevingsanalyse is door Royal Haskoning in de periode september tot en met november 2001 uitgevoerd in het kader van het project Stromende Grond. In **bijlage 1** is een projectbeschrijving van 'Stromende Grond' opgenomen. Stromende Grond wordt uitgevoerd door een consortium<sup>1</sup>.

De omgevingsanalyse brengt in beeld wie de belangrijkste spelers – ook wel actoren genoemd – zijn rond de voorbereiding, realisatie en nazorg van projecten in het kader van de rivierverruiming. Het gaat er ten eerste om de belangen van de actoren te belichten die spelen bij het verplaatsen van verontreinigde grond in het kader van deze projecten. Vervolgens wordt inzicht gegeven in de relatie tussen de actoren. Zijn ze (potentiële) bondgenoten of tegenstanders? De door de actoren ingenomen standpunten over de diverse belangen worden vervolgens in dit licht bezien. Tot slot wordt een aantal adviezen geformuleerd, ten eerste gericht op de procesarchitectuur<sup>2</sup> van rivierverruimingsprojecten, ten tweede ten op het vervolg van 'Stromende Grond'. De omgevingsanalyse levert namelijk naast de beleidsanalyse en de workshop een bijdrage aan de startnotitie voor fase 2 van Stromende Grond.

De omgevingsanalyse bestond ten eerste uit een korte bureaustudie van een aantal relevante documenten, zoals de startnotities en concept MER-en over Actief Bodembeheer Rijntakken. Het hart van de werkzaamheden bestond uit een interviewronde met vertegenwoordigers van de belangrijkste actoren en de daarop volgende analyse door Royal Haskoning. De interviewverslagen en een concept van het rapport zijn aan de geïnterviewden ter commentaar voorgelegd. Een opgave van de geïnterviewde personen en de vragen die aan hen zijn gesteld is opgenomen in **bijlage 2 en 3**. **Bijlage 4** bevat een verklarende lijst van afkortingen.

## 2 DE ACTOREN EN HUN ROLLEN IN HET PROCES

### 2.1 Selectie van de actoren

Allereerst is gekeken wie de belangrijkste actoren in het proces zijn. Met 'het proces' wordt 'het omgaan met verontreinigde grond in het kader van rivierverruimingsprojecten' bedoeld.

Tijdens de bureaustudie is een lijst opgesteld van alle mogelijke actoren. Deze is vervolgens voorgelegd aan de projectgroep Stromende Grond, waarna er een 'longlist' van contactpersonen is opgesteld, waaruit vervolgens een selectie van te benaderen personen is opgesteld. Bij het benaderen van deze personen is hen gevraagd of zij inderdaad de juiste vertegenwoordiger voor dit onderwerp zijn en of dat volgens hen ook geldt voor de geselecteerde vertegenwoordigers van de andere actoren.

---

<sup>1</sup> Het consortium bestaat uit: provincie Gelderland, Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland (RWS-DON), Dienst Landelijk Gebied (DLG), Arcadis, Royal Haskoning en TNO-NITG. Het consortium wordt ondersteund door de Koninklijke Heidemaatschappij (KNHM) en SKB (Stichting Kennisontwikkeling Bodem).

<sup>2</sup> Procesarchitectuur is een begrip dat de laatste jaren in zwang is geraakt voor 'de wijze waarop de processen van ontwerpen van, en besluitvorming over, complexe projecten waarbij meerdere actoren met verschillende belangen worden vormgegeven.

Dit proces heeft uiteindelijk tot de lijst van actoren en hun vertegenwoordigers geleid, die zijn geïnterviewd.

Als belangrijkste actoren in het proces zijn geselecteerd:

- Ontgronders/Delfstoffenwinners
- Natuur- en milieubeweging;
- Bevoegd Gezag Milieu: provincie Gelderland;
- Bevoegd Gezag Water en Milieu: RWS Oost-Nederland;
- Bevoegd Gezag Ontgrondingen: provincie Gelderland;
- Inrichters/initiatiefnemers: Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland (RWS DON) en Dienst Landelijk Gebied Oost (DLG Oost).

### **Gemeenten, bewoners en natuurorganisaties**

Voor de start van de omgevingsanalyse was in het projectplan Stromende Grond bepaald dat daarin de gemeenten (als bevoegd gezag voor het bestemmingsplan van belang), bewoners van het gebied (als eindgebruikers) en de natuurorganisaties (als belanghebbenden van natuurontwikkelingsprojecten) niet worden betrokken. We maken hier bewust een onderscheid tussen enerzijds de milieu- en natuurbeweging en anderzijds de 'natuurorganisaties', gezien het verschil in belangen waarvoor zij staan. De keuze deze actoren niet te interviewen is niet gemaakt vanuit een ontkenning van het belang van deze actoren, maar door de 'kennisgerichte' insteek van Stromende Grond. Het project richt zich er met name op het gebruik van kennis over het fysieke systeem bij wat gezien wordt als een ontwerp vraagstuk. Daarbij zou het afnemen van interviews nu, verwachtingen voor het vervolg van het project kunnen wekken. Op grond van onze verworven inzichten doen wij overigens wel enkele voorlopige uitspraken over deze organisatie omdat de analyse anders onvolledig zou zijn. Toetsing van deze inzichten is noodzakelijk. Daarom, en om hun belang voor het vervolg van de rivierverruiming heeft de projectgroep inmiddels besloten bij de start van fase 2 alsnog de nu niet geïnterviewde actoren te interviewen, indien de daarvoor benodigde financiën beschikbaar komen.

## **2.2 De belangen en rollen**

In deze paragraaf gaat het om de belangen waarvoor de actoren staan, hun rollen in het proces, en hoe ze zich verhouden tot de belangen die ze niet expliciet vertegenwoordigen. In de tabel 1 wordt hiervan een overzicht gegeven. Verderop gaan we dieper in op de hierop gebaseerde standpunten. De onderscheiden belangen zijn veiligheid (bescherming tegen overstromingen), natuurontwikkeling, delfstoffenwinning en milieu.

### **2.2.1 De belangen**

Voor een goed begrip van de onderscheiden belangen is een korte toelichting van de hier gehanteerde onderverdeling in vier belangen vooraf noodzakelijk. Elke onderverdeling is per definitie aanvechtbaar want doet de complexe werkelijkheid geweld aan. Voor deze analyse is een onderverdeling en afbakening van de belangen echter noodzakelijk.



## **Veiligheid**

Bij veiligheid gaat het om het belang van de bescherming tegen het risico van overstromingen als gevolg van hoogwater in de grote rivieren. In de afgelopen eeuwen is dit belang verdedigd door de dijken steeds verder te verzwaren en verhogen. Deze strategie blijkt weliswaar de kans op een dijkdoorbraak te verkleinen, maar de gevolgen van een doorbraak indien deze toch plaatsvindt, worden steeds groter. Daarbij is het een strategie die mede leidt tot steeds verdere ophoging door opslibbing van de rivierbedding, waardoor de dijken steeds verder opgehoogd zouden moeten worden, waardoor het hiervoor geschetste probleem steeds verder versterkt zou worden. De alternatieve strategie waarop het overheidsbeleid zich nu richt is die van rivierverruiming, waarbij de veiligheid wordt vergroot door de rivier meer ruimte te geven om water en sediment af te voeren. Om dit belang (vergroting van de veiligheid door het uitvoeren van rivierverruimingsprojecten) gaat het hier. Het gaat bij het begrip 'veiligheid' in deze analyse dus niet om het beperken van andere risico's die op zich ook een rol spelen, zoals de risico's voor de scheepvaart of de risico's van bodemverontreiniging.

## **Natuurontwikkeling**

Het belang 'natuurontwikkeling' staat voor het vergroten van het areaal natuur in de rivierbedding door middel van het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten. Daarmee wordt invulling gegeven aan de doelen van het Natuurbeleidsplan, waarin het grootste deel van de rivierbeddingen van de grote rivieren is aangewezen als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Natuurontwikkelingsprojecten in de grote rivieren richten zich op het verbeteren van de condities voor aan de rivier gerelateerde natuur. Concreet gaat het bijvoorbeeld om het graven van nevengeulen, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en het zogenaamde 'reliëfvolgend ontkleien'.

## **Delfstoffenwinning**

De rivierbedding bevat grote winbare hoeveelheden klei en zand. Deze kunnen worden gebruikt als grondstof voor de keramische industrie, in de bouw en in de wegenbouw. Het overheidsbeleid is jarenlang geweest om winning van zand in het riviergebied (buitendijks) te verbieden omdat de wijze waarop dit gebeurde (het graven van diepe gaten) onwenselijk voor de natuur en het landschap werd geacht en nautische bezwaren oplevert. Een beleidswijziging is nu in voorbereiding: winning van zand wordt weer mogelijk, mits hierbij ook andere doelen zoals recreatie, rivierverruiming en natuurontwikkeling zijn gediend.

## **Milieu**

Het milieubelang is binnen dit project het meest divers en daardoor moeilijk af te bakenen. Enerzijds speelt een 'smalle' interpretatie van het begrip 'milieu' een rol waarbij het met name gaat om de milieuhygiëne. In dit kader moet daarbij worden gedacht aan het voorkomen van de verspreiding van, en blootstelling aan, de verontreinigingen die zich bevinden in de te verplaatsen grond. Anderzijds is de brede interpretatie van het milieu in de zin van 'duurzaamheid' van belang, waarbij het naast milieuhygiëne gaat om het zuinig omspringen met energie en grondstoffen. Bij energie gaat het met name om de energie die nodig is om grond te ontgraven, verplaatsen en eventueel te reinigen.

Bij grondstoffen gaat het ten eerste om het al dan niet winnen van primaire grondstoffen (klei en zand) en de wijze waarop dat gebeurt. Ten tweede om het al dan niet reinigen van verontreinigde grond met het doel hier grondstoffen (zand) uit te winnen en ten derde om het al dan niet toepassen (als bodem of bouwstof) van de verontreinigde grond.

### De actoren en hun belangen

In tabel 1 hieronder is een overzicht opgenomen van de onderscheiden actoren en de wijze waarop deze zich verhouden tot de onderscheiden belangen. Een toelichting over de wijze waarop de velden in deze tabel zijn gevuld, is opgenomen in de teksten daarna.

Belangen	Veiligheid	Natuur-ontwikkeling	Delfstoffen-winning	Milieu
Actoren				
Ontgronders	<i>Middel</i>	<i>Middel</i>	Staat voorop	Wens tot ruimere mogelijkheden voor grondverzet
Natuur- en Milieubeweging	Geen eigen belang	Wordt ondersteund	Wordt niet ondersteund	Staat voorop
Provincie als BG Milieu	Geen eigen belang	Geen eigen belang	Geen eigen belang	Staat voorop
Provincie als BG Ontgronding	Geen eigen belang	Geen eigen belang	Staat voorop	Milieuwetgeving vormt wettelijk kader
RWS DON als BG Water en Milieu	Staat voorop	Geen eigen belang	Wordt ondersteund	Milieuwetgeving vormt wettelijk kader
RWS DON als BG Rivierenwet	Staat voorop	Geen eigen belang	<i>Middel</i>	Wens tot ruimere mogelijkheden voor grondverzet
RWS DON als inrichter	Staat voorop	<i>Middel</i>	<i>Middel</i>	Wens tot ruimere mogelijkheden voor grondverzet
DLG als inrichter	Geen eigen belang	Staat voorop	<i>Middel</i>	Wens tot ruimere mogelijkheden voor grondverzet

**Tabel 1: Actoren en belangen: geïnterviewde organisaties**

Belangen	Veiligheid	Natuur-ontwikkeling	Delfstoffen-winning	Milieu
Actoren				
Natuur-organisaties	Geen eigen belang	Staat voorop	<i>Middel</i>	Wordt ondersteund
Bewoners	Wordt niet ondersteund	Verschilt per situatie	Verschilt per situatie	Wettelijk kader
Gemeenten	Wordt niet ondersteund	Verschilt per situatie	Verschilt per situatie	Wettelijk kader

**Tabel 2: Actoren en hun belangen: niet geïnterviewde organisaties**

## 2.2.2 De actoren en hun rollen

Hierna worden de onderscheiden actoren en hun rollen beschreven. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de in het kader van deze omgevingsanalyse geïnterviewde personen opgenomen. Deze zijn alle vertegenwoordigers van de hier beschreven actoren.

### **Ontgronders**

De ontgronders ontwikkelen herinrichtingsprojecten in de uiterwaarden en realiseren daarmee de beoogde rivierverruiming als zij eigenaar van de grond zijn. Hun belang hierbij is het winnen van delfstoffen (klei en zand). Omdat het hun lange termijnbelang is om de winning van delfstoffen in de toekomst mogelijk te maken, hebben de ontgronders ook een rol als onderhandelaar met de overheid over het delfstoffen, milieu- en rivierverruimingsbeleid. De ontgronders hebben belang bij de doelen van rivierverruiming omdat ze fungeren als middel om de verwezenlijking van hun eigen belang dichterbij te brengen. Ze vinden dat de mogelijkheden om verontreinigde grond te verplaatsen verruimd moeten worden. Als vertegenwoordigers van de sector zijn in het kader van deze omgevingsanalyse een medewerker van de Federatie Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën FODI en een vertegenwoordiger van de Stichting Zand gekozen.

### **De natuur- en milieubeweging**

De milieubeweging staat voor het belang van het milieu. Het veiligheidsbelang is geen eigen, door de milieubeweging vertegenwoordigd belang. Dit geldt wel voor het belang van de natuurontwikkeling, alhoewel het actief promoten van natuurontwikkelingsprojecten aan de natuurorganisaties wordt overgelaten. Het belang van delfstoffenwinning op grote schaal wordt niet ondersteund, omdat de milieubeweging voor zuinig omgaan met grondstoffen en voor hergebruik van secundaire grondstoffen is. De milieubeweging hecht aan het bestaande wettelijk kader, en vindt dat er moet worden gestreefd naar milieuverbetering. De milieubeweging is niet enthousiast over het verruimen van de mogelijkheden om verontreinigde grond te verplaatsen en vindt dat meer aandacht (en geld) zou moeten gaan naar het verwerken en reinigen van de vrijkomende verontreinigde grond ten behoeve van hergebruik. Als vertegenwoordigers zijn medewerkers van de Stichting Natuur Milieu, de Stichting Waterpact en de Gelderse Milieufederatie gekozen. De laatste heeft overigens het belang van natuurontwikkeling in het rivierengebied ook hoog in het vaandel staan.

### **De overheden spelen diverse rollen...**

In formele zin is er bij de onderstaande actoren maar sprake van twee overheden: de provincie Gelderland en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Politiek verantwoordelijk zijn dus het college van GS en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Een nadere beschouwing leert echter dat de overheid uiteenlopende belangen dient en daarom verschillende rollen speelt. Deze belangen en rollen vertalen zich binnen de (grote) overheidsorganisaties in allerlei afdelingen, projectorganisaties en dergelijke. De meningen van de ambtenaren op behandelde onderwerpen verschillen vaak zeer wezenlijk. Om deze verschillen inzicht te geven gaat het in deze analyse. Deze verschillen hebben immers een sturende werking op de uiteindelijk door de politici in formele zin te nemen besluiten (in veel gevallen enkel het zetten van een handtekening in het vertrouwen dat zaken goed zijn afgewogen). Er wordt dus door overheden niet op één plaats gestuurd (unicentrisch) maar er is sprake van pluricentrische sturing en verdeling macht.

Dit laat onverlet dat de ambtenaren in formele zin de onderscheiden aspecten gezamenlijk wegen, afhankelijk van het belang dat ze uit het oogpunt van hun functie vertegenwoordigen. In formele zin gaat het dus niet om de mening van de ambtenaar, in feitelijke zin wel. Uiteindelijk monden al deze uiteenlopende visies uit in een afgewogen, politiek besluit, dat door hen samen in overleg met de bestuurders en de omgeving is voorbereid en door de bestuurder formeel met zetten van zijn of haar handtekening wordt bekrachtigd.

### **Bevoegd gezag milieu – provincie Gelderland**

De provincie geeft vergunningen af voor herinrichtingsprojecten voor de Wet milieubeheer (Wm) en doet dit op basis van de vigerende wetgeving en het beleid. De provincie maakt zich als bevoegd gezag in deze hard voor milieuverbetering als gevolg van de rivierverruimingsoperatie. Het wettelijk kader is randvoorwaarde, waarbij verruiming van de mogelijkheden voor het verplaatsen van verontreinigde grond tegen lagere kosten bespreekbaar is, als daarbij per saldo het milieu gebaat is.

### **Bevoegd gezag ontgrondingen – provincie Gelderland**

De provincie geeft vergunningen af voor herinrichtingsprojecten in het kader van de ontgrondingenwet. Het belang waar de provincie in deze voor staat is het veiligstellen van de klei- en zandvoorziening op de lange termijn. Als provincie heeft Gelderland hierin een belangrijke landelijke taak, naast het voorzien in de eigen behoefte. Het vergunningbeleid is vastgelegd in het streekplan en uitwerkingen daarvan: kleiwinning is alleen toegestaan ten bate van natuurontwikkeling en rivierveiligheid. Industriezandwinning is alleen toegestaan in grote binnendijkse lokaties. Er is een beleidswijziging in voorbereiding om zandwinning in de uiterwaarden, beperkt en onder voorwaarden, toe te staan.

### **Bevoegd Gezag Water, Bodem en Rivieren- RWS Oost-Nederland**

RWS DON geeft vergunningen af in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr). Het belang dat RWS DON in de eerste plaats vertegenwoordigd is veiligheid (bescherming tegen overstromingen). Dit geldt ook voor de vertegenwoordigers van de milieu-afdelingen.

Deze laatste zorgen dat deze projecten plaatsvinden binnen de vigerende wet- en regelgeving. Helderheid over wat wel en niet mag is voor RWS in deze rol erg belangrijk. In de huidige situatie is die helderheid er. Het wijzigen van het beleid om verontreinigde grond te verplaatsen is welkom als er maar een helder kader wordt geschapen voor projectontwikkelaars, dat handhaafbaar is voor de bevoegde gezagen.

#### **Inrichters – RWS Oost-Nederland**

RWS DON vertegenwoordigt als inrichter in het kader van rivierverruimingsprojecten de rol van initiatiefnemer van projecten, vaak in samenwerking met andere organisaties (DLG Oost, Ontgrondend bedrijfsleven). Delfstoffenwinning – in een bepaalde vorm en onder bepaalde voorwaarden - kan een belangrijk middel zijn om dit doel te verwezenlijken omdat het kan zorgen voor financiële dekking en een plek om verontreinigd materiaal dat na verruiming overblijft permanent te bergen. Het is daarvoor wel nodig dat de mogelijkheden om verontreinigde grond te verplaatsen worden verruimd. Het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten kan een middel zijn om draagvlak voor plannen te verkrijgen.

#### **Inrichters – DLG Oost- Nederland**

DLG Oost is verantwoordelijk voor het (mede)realiseren van de inrichting van gebieden in het kader van rivierverruimingsprojecten. DLG is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van LNV en in die zin verantwoordelijk voor het realiseren van de ecologische hoofdstructuur. De rivierbedding is hiervan een onderdeel. Delfstoffenwinning – in een bepaalde vorm en onder bepaalde voorwaarden - is een middel om deze projecten te realiseren.

#### **Niet geïnterviewde organisaties**

Vanwege het belang van de overige geïdentificeerde (maar niet geïnterviewde) organisaties hebben we ervoor gekozen ook een invulling te geven van hun rollen en belangen. Dit is gebeurd op basis van onze eigen kennis en ervaring, de bureaustudie en de uitspraken over deze organisaties door de vertegenwoordigers van de wel geïnterviewde organisaties.

#### **Natuurorganisaties**

De natuurorganisaties staan (bijvoorbeeld Natuurmonumenten en het Wereld Natuur Fonds) voor het natuurbelang en hebben dus belang bij het realiseren van natuurontwikkelingsprojecten in het kader van de rivierverruiming. Delfstoffenwinning is voor hen een middel om dit doel te bereiken.

#### **Bewoners en gemeenten**

Dit is zonder twijfel de moeilijkste groep om uitspraken over te doen omdat de rollen, standpunten en belangen het meest diffuus zijn. De ervaring leert dat gemeenten zich in veel gevallen opstellen als vertegenwoordigers van het lokale belang van hun bewoners en bereid zijn hun wettelijke bevoegdheid (al dan niet wijzigen bestemmingsplan) daarvoor in te zetten.

We kunnen ervan uitgaan dat het belang van de veiligheid door de bewoners van het riviereengebied wordt ondersteund. Binnen de groep zullen de meningen over hoe dit belang moet worden beschermd, verschillen. Of daarvoor delfstoffenwinning noodzakelijk is, zal ook voor veel bewoners eerder een vraag dan een antwoord zijn.

Ook over het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten, waarbij het type natuur over het algemeen 'wilde' natuur is, zullen de meningen binnen de groep verschillen. Een deel van de bewoners heeft meer behoefte aan begaanbare natuur (Fiets- en wandelpaden) en recreatie faciliteiten (bijvoorbeeld vissteigers). De bewoners blijken bij andere projecten in het rivierengebied (baggerspecieberging, delfstoffenwinning) sterk te hechten aan het bestaande wettelijke kader. Te verwachten is dat bewoners sceptisch zullen staan tegenover het verruimen van de mogelijkheden om te gaan met verontreinigde grond omdat deze vaak wordt beleefd als 'chemisch afval' of 'gif'. Het bestaande wettelijk kader wordt gebruikt om projecten in de nabijheid van bewoning met juridische middelen tegen te houden. Er is voorsnog weinig reden aan te nemen dat dit bij rivierverruimingsprojecten anders verloopt in het geval daar op grootschalige wijze verontreinigde grond bij vrijkomt.

### 3 STANDPUNTEN

De belangen die de actoren vertegenwoordigen vertalen zich in standpunten over specifieke deelonderwerpen en over de andere belangen die een rol spelen. De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de uitspraken van de actoren in de interviews. De belangrijkste worden hieronder weergegeven.

#### 3.1 Ontgronders

##### Veiligheid

- Het is betreurenswaardig dat het ontgrondend bedrijfsleven niet eerder betrokken wordt bij de Ruimte voor Rijntakken (RvR) en Actief Bodembeheer Rijntakken (ABR)-problematiek;
- De winning van zand, grind en klei zou als neven doelstelling van Ruimte voor de Rivier-projecten meegenomen moeten worden zodat projectleiders van dit soort projecten ook de taak krijgen om grondstoffenwinning te optimaliseren;
- Het risico bestaat dat de verleiding groot is om (kostenaspecten in relatie tot de te bereiken 16.000 m<sup>3</sup>/seconde) te kiezen voor het makkelijkste scenario, d.w.z. de hoogwatervrije terreinen er uit halen, de kades en kribben verlagen. Hierdoor wordt grondstoffenwinning bemoeilijkt. Door pilots kan duidelijk worden gemaakt dat er een hele degelijke bijdrage is aan grondstofvoorziening en financiering van RvR. Als pilots niet van de grond komen, zal bijna zeker gekozen worden voor die (alternatief met het minste grondverzet) oplossing.

##### Natuurontwikkeling

- Ontgronders vinden dat de ervaring die zij hebben met het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten in de uiterwaarden goed ingezet kan worden bij RvR.

##### Delfstoffenwinning

- Om aan de eis van het Structuurschema Oppervlakedelfstoffenwinning te voldoen, dat Nederland in zijn eigen bouwgrondstoffen te voorzien (140 a 150 miljoen ton), moet er worden gegraven, ook in de uiterwaarden; buitendijkse locaties zijn met name voor zandwinning echt noodzakelijk om continuïteitproblemen in de aanvoer in de toekomst te voorkomen;
- Voorkomen moet worden dat keramische klei in putten terechtkomt.

## **Milieu**

- Ontgronders stellen ter discussie dat gronden in de uiterwaarden werkelijk in die mate zijn verontreinigd, dat beperkingen in het omgaan met die grond op zijn plaats zijn. Zij twijfelen aan de normen voor samenstellingswaarden en de manier waarop die normen tot stand zijn gekomen. Zij geven voorbeeld van de hoeveelheid werk die onder de Deltawet Grote Rivieren is verricht en het feit dat daar niet is aan te wijzen wat daar fout gegaan is. Want daar is ook met verontreinigde grond omgegaan;
- Het nieuwe beleid is niet positief omdat het teveel is gebaseerd op de verontreinigingen in de grond;
- ABR biedt allerlei opties die in werkelijkheid geen oplossing vormen;
- Het verwijderen, afvoeren en eventueel reinigen van de vrijkomende verontreinigde bovenlaag is financieel onhaalbaar;
- ABR zou zich ver moeten houden van het negatieve imago dat aan 'baggerspecie' kleeft.

## **3.2 De natuur- en milieubeweging**

### **Algemeen**

De vertegenwoordigers van de geïnterviewde organisaties deden geen expliciete uitspraken over het veiligheidsbelang.

De Gelderse Milieufederatie beschouwt Ruimte voor de Rijntakken (RvR) en ABR, gezien het belang voor de ecologische hoofdstructuur, als een zeer belangrijk onderwerp. Als belangrijke zetten worden gedaan is overleg op bestuursniveau noodzakelijk.

De Stichting Natuur en Milieu (SNM) vindt RvR en ABR wel belangrijk, maar is niet een dossier dat op directieniveau wordt besproken. Volgt onderwerp op afstand.

Voor Waterpakt is het een belangrijk onderwerp. Actief Bodembeheer in de uiterwaarden is relatief nieuw. Er zou veel aandacht moeten zijn voor preventie van het probleem. 'Simpele' oplossingen halen de druk van de preventiekant van het probleem.

### **Natuurontwikkeling**

- Gezien het belang voor de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur is RvR voor de Gelderse Milieufederatie (GMF) één van de belangrijkste onderwerpen;

### **Delfstoffenwinning**

- Er zou een duidelijk onderscheid tussen zand- en kleiwinning moeten worden gemaakt;
- Winning van bouwgrondstoffen is momenteel goedkoop in Nederland. Afgezien van een simpele vergunning, wordt de materie geheel aan de private markt overgelaten. De prijs voor grondstoffen is een blanco;
- Verantwoord winnen van bouwgrondstoffen is een collectief nationaal belang. Als men dit belang – naast andere collectieve belangen als veiligheid, natuurontwikkeling en recreatie – wil laten meelopen in RvR projecten, ontstaat er een spanning en wordt RvR bijzonder ingewikkeld;

- Het collectieve belang van het winnen van bouwgrondstoffen en de wens om RvR-projecten budget-neutraal te laten verlopen, zou de overheid er toe moeten leiden om in te grijpen in de marktwerking en instrumenten te gebruiken die voorkomen dat de prijzen voor bouwgrondstoffen niet meer zo laag zijn. Dit geeft RvR projecten een betere financiële armslag en dus een betere kans van slagen. Een kans waarin ook de wensen van natuur- en milieuorganisaties (schoonmaken) eerder en beter aan de orde komen

### **Milieu**

- Men is tegenstander van de 'omputten'-optie. Redenen:
  1. Onder het mom van het realiseren van veiligheidsdoelstellingen bevat deze optie een verdeckte doelstelling op het gebied van winning van delfstoffen;
  2. Er zal verontreinigde specie terechtkomen op plekken waar de natuur- en milieuorganisaties dat liever niet zien;
  3. Omputten wordt door voorstanders verkocht als zijnde 'nodig' voor RvR, maar in de praktijk worden doel en middel omgedraaid: winning wordt doel, RvR wordt afgeleide;
  4. Door omputten ontstaat een veelvoud aan kleine afvalstortplaatsen in een dynamisch riviersysteem. Daar zitten veel onzekerheden aan vast zoals de status van deze plaatsen over een paar honderd jaar. Afvalstortplaatsen zijn slechts onder strenge voorwaarden toegestaan; dat is hier niet het geval.
- Omputten vormt om deze redenen geen onderdeel van ABR/ABM zoals de natuur- en milieuorganisaties dat zien;
- Door het totaal achterwege blijven van milieuwinst zien de natuur- en milieuorganisaties moeilijk mogelijkheden tot compromissen. Er ontstaat geen meerwaarde, eerder een minderwaarde;
- Hoewel niet bekend is, dat er onmiddellijke gezondheidseffecten voor de mens optreden, bevat uiterwaardengrond wel degelijk klasse 4 gronden. Is dus wel degelijk verontreinigd;
- Oplossingen voor deze verontreiniging: 1) preventie; 2) schoonmaken;
- Men ziet graag een project waarin de meerwaarde bestaat uit het schoonmaken van de verontreiniging en niet het wegstoppen er van in putten;
- Men ervaart het als teleurstellend dat bij RvR & ABR/ABM de optie schoonmaken (al was het maar voor een deel) van de verontreinigde grond al op voorhand als irreëel en te duur van tafel gaat en dat voor andere opties wordt gekozen. Nog nergens heeft men de optie schoonmaken in documenten aangetroffen, terwijl daar toch mogelijkheden voor zijn. De verontreinigde grond hoeft zelfs het gebied niet te verlaten (vervoerskosten), maar kan ter plekke worden gereinigd;
- Men ziet het als een probleem, dat de oplossingen en resultaten van pilots waarin de optie 'schoonmaken' niet is meegenomen, al snel algemeen toegepast zullen worden. Zulke pilots zijn dus geen echte pilots.

### **3.3 Bevoegd gezag milieu – provincie Gelderland**

De vertegenwoordigers van de provincie deden geen expliciete uitspraken over veiligheid, natuurontwikkeling en delfstoffenwinning. Overigens wel over de actoren die deze belangen behartigen (zie hoofdstuk 4 van dit rapport).



## **Milieu**

- Hoewel GS van de provincie goedkeuring heeft verleend om alvast aan de slag te gaan met toepassing van ABR, mag definitieve vergunningverlening op basis daarvan pas plaatsvinden als het beleid definitief is vastgesteld. Er wordt op dit moment dus nog niet vergund op basis van ABR, en ook niet gehandhaafd;
- In de procedure loopt de provincie als BG milieu aan tegen problemen rond de wettelijke termijn van vergunningverlening in relatie tot complexiteit van de materie en communicatie met de omgeving. Als er een definitieve vergunningaanvraag komt, worden allerlei partijen, zoals omwonenden betrokken. Vervolgens is het moeilijk om binnen de wettelijke termijn te beschikken;
- De toegevoegde waarde van ABR is dat er bij kleinschalige projecten – naast andere mogelijkheden – bepaalde oplossingen zijn, zoals Tijdelijke Opslagplaatsen; daarnaast is er nog een aantal andere mogelijkheden;
- De provincie als BG milieu probeert het zo te sturen dat er milieuverbetering is. Initiatiefnemers moeten ook iets met het vuile materiaal doen, bijvoorbeeld bij elkaar brengen van verontreinigde grond;
- Bij toepassing van ABR zal er naar verwachting een betere coördinatie zijn, zowel aan de zijde van initiatiefnemers als de provincie; door samen aan het nieuwe beleid te werken, wordt samenwerking bevorderd alsmede de coördinatie van de uitvoering.

## **3.4 Bevoegd gezag ontgroningen – provincie Gelderland**

De vertegenwoordiger van de provincie als BG Ontgroningen deed geen expliciete uitspraken over veiligheid en natuurontwikkeling, maar verwees hiervoor naar het streekplan.

### **Delfstoffenwinning**

#### *Zand:*

- Diepe zandwinning in de uiterwaarden is jarenlang niet toegestaan geweest. Nu is er een omslag gaande in het beleid;
- De grootschalige zandwinning bij Maasbommel gaat niet door, het zand moet nu ergens anders vandaan komen.

#### *Klei:*

- Het belang van het BG ontgroningen is een afgeleid belang: zorgen dat er voldoende zand is; de projecten zijn 'van de initiatiefnemers' en zij moeten het proces dus aanjagen;
- In principe is er genoeg 'vergunde kleivoorraad' voor de komende 10 a 15 jaar; dreigen met stilleggen van projecten is vanuit dit oogpunt een reële optie vanuit het delfstoffenbelang;
- Het BG Ontgroningen moet er ook voor zorgen dat waardevolle klei niet in gaten gestort wordt;
- De nieuwe vormen van aanbesteden van projecten zoals 'design and construct' kunnen een probleem vormen voor de vergunningverlening en handhaving, omdat niet precies duidelijk is wat wordt vergund en gehandhaafd;

- De overheid kan van alles willen op het gebied van combinaties van delfstoffenwinning met andere zaken maar de praktijk is weerbarstig. Wat bijvoorbeeld speelt is dat er nu vraag is naar rode klei, die buitendijks niet te vinden is want in de uiterwaarden zit vooral gele klei.

### **Milieu**

- Gecoördineerde vergunningverlening en handhaving is van groot belang bij projecten in het rivierengebied: daarom speelt de afdeling ontgrondingen van de provincie hierin een voortrekkersrol;
- Ketenbeheersing is een wijze van handhaving waarmee momenteel proefgedraaid wordt samen met de andere overheden in het gebied; hiermee kan voorkomen worden dat 'gaten' ontstaan in de handhaving van de regelgeving voor het omgaan met verontreinigde grond; met de ontgronders is hierover nog geen overleg;
- Een mogelijkheid voor de vergunningverlening bij dit soort projecten is het werken met een raam- en deelvergunning, waarbij van grof naar fijn wordt gewerkt;
- Vanaf de lancering van Plan Ooievaar (Het eerste plan waarin natuurontwikkeling, rivierversuivering en delfstoffenwinning gecombineerd werden.), begin jaren negentig, werden al snel de eerste projecten ter hand genomen, pas vanaf midden jaren negentig werd de verontreiniging als een probleem ontdekt;
- Als een vergunningaanvraag op basis van ABR nu bij de Raad van State komt gaat het niet door;
- Probleem bij bijvoorbeeld Klompenerwaard is dat heel veel informatie wordt gevraagd en dat ontgraven heel complex wordt. Er moet precies duidelijk worden gemaakt waar klasse 4 ligt en dan moet er eigenlijk permanent toezicht zijn om te kijken of goed ontgraven wordt. Er zou dus eigenlijk een heel fijnmazig net op moeten worden gesteld en gecontroleerd moeten worden. Als de overheid dit wel doet moet er ook worden gezorgd voor meer capaciteit voor de handhaving. In de praktijk wordt er echter vanuit milieu nu niet veel gehandhaafd.

## **3.5 Bevoegd Gezag Water en Bodem- RWS Oost-Nederland**

De geïnterviewde medewerkers deden geen expliciete uitspraken over delfstoffenwinning en natuurontwikkeling.

### **Veiligheid**

- Veiligheid staat ook voor de medewerkers van RWS die optreden als BG Water en Bodem, binnen een aantal randvoorwaarden (waaronder milieu) bovenaan;
- De verschillende actoren zijn doordrongen van het belang van veiligheid;
- Er is, gezien de ervaringen met de dijkverzwarringsoperatie toch wel optimisme dat het 'gaat lukken' met Ruimte voor de Rivier; de provincie is destijds ook meegegaan bijvoorbeeld met de depots voor klasse vier specie.

## Milieu

- Overheden zijn nu eerst gezamenlijk een beeld aan het vormen van “actief bodembeheer” en “ruimte voor de rivieren”; dat is een grote inspanning, want het is ongelooflijk ingewikkelde materie met ontzettend verschillende beelden. Er zijn veel projectontwikkelaars die denken dat schuiven met grond zonder voorwaarden een “vrij gebeuren” gaat worden. Bij hen bestaat het beeld dat de overheid een bodembeleid gaat formuleren dat de zware belemmeringen die er nu zijn, gaat wegnemen. Zelfs intern zijn er personen die dit denken. Die beeldvorming is zo omdat heel veel mensen veel te weinig feitenkennis hebben over wat het nieuwe bodembeleid gaat worden. Zelfs binnen de beleidsgroep die dit nieuwe bodembeleid vorm gaat geven, zijn heel principiële zienswijzen nog verschillend. Staan de huidige wetten dat nieuwe beleid toe? Wat kunnen we nu meer? En als we meer kunnen, hoeveel voorwaarden krijgen we dan alsnog? Deze drie elementen blijven tot op heden, enkele weken voor de bestuurlijke vaststelling, nog onduidelijk;
- Voor het deel van RWS dat belast is met de uitvoering van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken is ABR ‘ver weg’;
- Met name hoe de milieuhygiënische regelgeving en het Bouwstoffenbesluit in elkaar zit, is moeilijk uit te leggen. Er is bijvoorbeeld geen overeenkomst in tijd tussen het uitvoeringsproces en het onderzoek. In 1989 keurde de Provincie Gelderland het Gelders uiterwaardenplan goed. Hier speelde het baggerspeciedepot-probleem ook al en uiteindelijk wordt het plan dus niet uitgevoerd. Er zijn heel veel belangen, al die belangen hebben hun eigen regelgeving, die je binnen het kader moet afwegen;
- ABR is in principe goed beleid maar op cruciale onderdelen zijn nog een aantal problemen op te lossen:
  1. Kan het juridisch?
  2. Wat stellen de opties precies voor?
  3. Wanneer je de opties begrijpt, wat voor voorwaarden krijg je dan nog gesteld vanuit het beleid om het vergund te krijgen?
- De essentie van ABR is dat er depots ontstaan waar klasse drie en vier grond in “opgeslagen” kan worden. De ‘bodem blijft bodem’ opties bij nevengeulen etc. zijn minder belangrijk.

## 3.6 Inrichters – RWS Oost-Nederland

Een aantal uitspraken hieronder is ook opgenomen in de volgende paragraaf (Inrichters – DLG Oost-Nederland). De beide vertegenwoordigers zijn tegelijkertijd geïnterviewd en hadden over uiteenlopende onderwerpen in grote lijnen dezelfde meningen.

### Veiligheid

- Het belang van het aspect veiligheid is de laatste twee a drie jaar toegenomen, en daarmee de interesse van de Haagse politiek, die de greep op de projecten wil vergroten. De besluitvorming wordt hiermee naar Den Haag getrokken, er spelen meerdere belangen en dus zitten meerdere ministeries aan tafel. De besluitvorming wordt dus steeds ingewikkelder;
- Er is nog geen duidelijkheid over wat nu de beste oplossing is om rivierverruiming te realiseren. Dit zal worden geboden door de op te starten Planologische Kernbeslissing (PKB);

- Verschillen met de dijkverzwaringsoperatie in het kader van de Deltawet Grote Rivieren zijn: de daar gehanteerde verkorte procedure, de druk van de noodzaak om snel de veiligheid te verhogen; de complexiteit van RvR-projecten is door de grotere omvang groter;
- Er moet een financieel kader komen om de beschikbare oplossingen mogelijk te maken;
- De PKB is noodzakelijk als kader, al kost deze vijf jaar. Dit kan niet sneller, want de materie is complex. Met het verstrijken van de tijd neemt echter ook de bestuurlijke besluitkracht af;
- In de PKB zullen concrete beleidsbeslissingen (bindende besluiten die openstaan voor beroep) worden genomen om NIMBY-discussies bij de uitvoering te voorkomen.

#### **Milieu**

- Verontreinigde grond is één van de belangrijkste problemen bij het uitvoeren van RvR-projecten;
- De regelgeving zit nu zo in elkaar dat soms het hele budget dat beschikbaar is voor de uitvoering al verspijkerd wordt aan onderzoek;
- Initiatiefnemers van RvR-projecten hoopten dat ABR de oplossing was; de vraag is in hoeverre dit zo zal zijn; ABR lijkt een ambtelijke aangelegenheid te zijn geworden waarover beperkt met de buitenwacht wordt gecommuniceerd;
- Een belangrijk probleem bij ABR is dat de werelden van beleidsmensen en die van juristen totaal verschillend zijn;
- Aan de burgers moet heel duidelijk worden gemaakt dat je geen verschil ziet tussen klasse 1 en klasse 4 grond; in de huidige situatie wordt ook gerecreëerd op klasse 4 grond.

### **3.7 Inrichters – DLG Oost- Nederland**

#### **Veiligheid**

- Rivierverruiming is een randvoorwaarde voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Dus ook een versnellende factor. Beide doelen zijn namelijk goed te combineren.

#### **Natuur**

- Het belang van DLG is dat er een plan op papier komt en dat er daadwerkelijk gegraven wordt. Wij staan voor een integrale invulling van met name de groene kant: landbouw en natuur. In de uiterwaarden staat natuurontwikkeling echter centraal;
- In de praktijk werkt dit nog niet, we moeten wachten op de PKB voordat we verder kunnen gaan, nu zijn er alleen proefprojecten of particuliere projecten. Doel is in 2015: 7000 hectare natuurontwikkeling te realiseren, het de vraag of dit wordt gehaald;
- Natuur heeft bij LNV een toenemende politieke prioriteit; onlangs is voor realiseren van nieuwe natuur weer veel geld vrijgemaakt.

### Milieu

- Verontreinigde grond is één van de belangrijkste problemen bij het uitvoeren van RvR-projecten;
- De regelgeving zit nu zo in elkaar dat soms het hele budget dat beschikbaar is voor de uitvoering al verspijkerd wordt aan onderzoek;
- Wij hoopten dat ABR de oplossing was; dit lijkt niet zo te zijn.

## 4 HET KRACHTENVELD

Hoe vertalen de belangen en standpunten van actoren zich in hun onderlinge relaties?. Wie zijn hun potentiële bondgenoten en tegenstanders? Hoe ervaren ze dat? Daarover gaat het hierna.

### 4.1 Bondgenoten en tegenstanders

In tabel 3 hierna geven we een overzicht van de plaatsbepaling van de actoren ten opzichte van elkaar, in relatie tot de door hen vertegenwoordigde belangen. In *cursief, vet en groen* zijn per actor *de potentiële bondgenoten* weergegeven, in *rood de potentiële tegenstanders*. De gekozen categorisering is een interpretatie van de schrijvers van deze omgevingsanalyse, op basis van de belangenanalyse hiervoor en de gevoerde interviews. De verhoudingen zoals deze door de actoren zijn 'geduid' komen in de paragraaf hierna aan de orde.

Belangen → Actoren ↓	Veiligheid	Natuurontwikkeling	Delfstoffenwinning	Milieu
Ontgronders			<i>RWS DON als BG en inrichter, Provincie als BG ontgrondingen</i>  Milieubeweging, gemeenten en bewoners (?)	
Natuur- en milieubeweging		<i>Natuurorganisaties (?)</i> <i>Ontgronders</i>		<i>Provincie als BG Milieu, gemeenten en bewoners (?)</i>  Ontgronders, RWS DON als BG Rijkswaterstaatswerken en inrichter
Provincie als BG Milieu				<i>Milieubeweging, gemeenten en bewoners (?)</i>
Provincie als BG Ontgroning			<i>Ontgronders, RWS DON als BG en inrichter</i> Milieubeweging, gemeenten en bewoners (?)	
RWS DON als BG Water en Milieu	<i>Ontgronders, RWS DON als BG Wrv en inrichter</i>			<i>Provincie als BG milieu</i>
RWS DON als BG Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken	<i>Ontgronders, RWS DON als BG Water en Milieu en inrichter, gemeenten en bewoners (?)</i>	<i>Ontgronders, Natuurorganisaties, RWS DON als inrichter en DLG</i>	<i>Ontgronders, RWS DON als inrichter</i>  Milieubeweging, gemeenten en bewoners (?)	Milieubeweging, gemeenten en bewoners
RWS DON als inrichter	<i>Ontgronders, RWS DON als BG Wrv, Water en Milieu en gemeenten en bewoners (?)</i>	<i>Ontgronders, Natuurorganisaties, RWS DON als BG Wrv en DLG</i>	<i>Ontgronders, RWS DON als inrichter</i>  Milieubeweging, gemeenten en bewoners (?)	
DLG		<i>Ontgronders, Natuurorganisaties, RWS DON als inrichter BG Wrv</i>		

In *cursief vet en groen* zijn per actor voor de door hen vertegenwoordigde belangen *de potentiële bondgenoten* weergegeven, in *rood de potentiële tegenstanders*. De vraagtekens zijn toegevoegd waar actoren zijn ingevuld die in het kader van deze omgevingsanalyse niet zijn geïnterviewd.

**Tabel 3 Bondgenoten en tegenstanders**

## 4.2 De onderlinge relaties

In de interviews hebben de actoren uitspraken gedaan over hun relaties met de andere actoren. De belangrijkste worden hierna samengevat weergegeven.

### 4.2.1 Ontgronders

#### **RWS**

- Ontgronders vinden dat zij hun ervaring met het uitvoeren van natuurontwikkelingprojecten in de uiterwaarden goed kunnen gebruiken bij RvR. Deze vonden namelijk al vanaf begin jaren negentig al plaats terwijl RvR pas midden jaren negentig is gestart;
- Wat het proces nodig heeft, is een overheid die heldere keuzes maakt over de prioriteitstelling tussen de verschillende belangen;
- RWS is een organisatie met vele verschijningsvormen, er wordt door verschillende 'stromingen' langs elkaar heen gewerkt en niet dezelfde meningen verkondigd;
- RWS wordt terughoudender als het er om gaat tot hardere afspraken te komen. Hardere afspraken zijn wel nodig om het bedrijfsleven in de gelegenheid te stellen tot investeren over te gaan;
- RWS als initiatiefnemer heeft moeite om met anderen samen te werken. Het verstand zegt ja (gezien de hoeveelheden grond moet men dat met anderen doen), maar het hart zegt nee, RWS voelt zich van oudsher 'baas' in het rivierengebied, en voelt er weinig voor om met wie dan ook (particulieren of overheden) samen te werken. Dat kan RWS – denkt men – alleen maar zelf. RWS kijkt aan tegen een project van enorme dimensies en heeft de opvatting dat als iedereen zich daarmee gaat bemoeien er niets van terecht komt. Ze erkennen wel dat ze iets moeten met de bovengrond gezien ABR, maar er is nog grote tegenzin om dat écht dan ook samen te doen;
- RWS als initiatiefnemer denkt dat ontgronders het initiatief willen overnemen en dat RWS slechts een vergunningverlenende en handhavende rol overhoudt;
- RWS denkt dat ontgronders met weinig werk veel geld verdienen;
- RWS als initiatiefnemer zal bedrijfsleven eerder zien als bedreigend dan als leverend van een bijdrage.

#### **Provincie**

- De ontgronders willen graag bondgenoot met de provincie als BG ontgrondingen zijn. Het feit dat de provincie zelf als BG ruimtelijke ordening de regie wil houden, staat dit in de weg. Dit geldt overigens ook voor de samenwerking tussen de provincie en Rijkswaterstaat;
- Provincie is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en wil dus zelf graag vat houden op de uiterwaarden. (Daarom ook Midden-Waal visie laten ontwikkelen). Daar zit een fors stuk strijd tussen de provincie en RWS;
- Met betrekking tot kleiwinning zijn ontgronders jarenlang tegen de afdeling Ontgrondingen van de provincie aangelopen. De afdeling Ontgrondingen heeft namelijk jaren het beleid gevoerd om de totale regie te willen voeren over alles wat er wel en niet moet gebeuren. Jarenlang is een ontmoedigingsbeleid gevoerd en konden (klei)ontgronders – ook met goede plannen – geen vergunningen krijgen op grond van het argument "er zijn nog plannen genoeg" en dat anders de kleimarkt overvoerd zou raken.

### **Natuur- en milieuorganisaties**

- Natuur- en milieu organisaties vinden ook dat er te weinig projecten op gang komen;
- Natuur- en milieu organisaties zijn nog niet zo ver dat ze het fenomeen omputten omarmen. Zij hebben namelijk het beeld dat de initiatiefnemers daarmee – in putten – gif in de grond stoppen. Maar er is geen sprake van dat dat gif is;
- Natuur- en milieu organisaties willen veel meer betrokken worden bij het onderwerp;
- Overleg met landelijke natuur- en milieu organisaties gaat perfect. Bij het uitvoerend niveau ter plekke ontstaan problemen en fricties. Dan worden de landelijke organisaties nerveus en dan komen er haarscheurtjes in de discussie;
- Ontgronders krijgen steeds meer ervaring op projectniveau en willen samen met natuur- en milieu organisaties iets opzetten. De ontgronders beseffen zich dat deze organisaties het meeste afweten van natuur- en milieu aspecten. Er is een trend dat je met elkaar door blijft gaan. En men ziet op plaatselijk niveau dat een ondernemer natuurlijk ook belangen heeft.

#### **4.2.2 De natuur- en milieubeweging**

In het algemeen vinden de vertegenwoordigers van de natuur- en milieubeweging dat het lastig is om over dit onderwerp met de overheden aan tafel te komen. Er zijn weliswaar pilots, maar die komen niet goed van de grond. De betrokkenheid was 'na Boertien' ten tijde van de dijkverzwarringsoperatie, wel beter georganiseerd. Nu ontbreken er overheden die bij de vergunningverlening knopen door kunnen hakken. Dit zou bij de besluitvorming tot problemen kunnen leiden.

### **RWS**

- RWS is een vrij gesloten organisatie, waar op dit moment weinig overleg mee is;
- RWS is een 'veelkoppig monster', een organisatie met 'vele petten'; RWS treedt op als: initiatiefnemer/inrichter, vergunningverlener, handhaver, beleidsmaker, kennisinstituut. Dit zet vraagtekens bij de mate van onafhankelijkheid en roept de schijn van verstrengeling van belangen op, zeker met het belang van grondstoffenwinning;
- Hoewel het beleid op landelijke niveau tot stand komt, speelt RWS DON daarin een zeer grote rol (en is tegelijkertijd belanghebbende);
- Hoewel geen duidelijkheid bestaat over de relatie en contacten tussen RWS DON en het hoofdkantoor van RWS, bestaat de indruk dat die niet veelvuldig en intensief zijn op het onderhavige onderwerp. Desondanks bestaat de indruk dat het hoofdkantoor zich meer met de materie (en RWS DON) zou moeten bemoeien.

### **Provincie**

- Provincie wordt gezien als een 'veelkoppig' monster;
- Relatie met provincie is niet eenduidig. Er zijn contacten met verschillende personen, in verschillende vormen en op verschillende momenten.

### **Mening over (relaties met) andere actoren**

Naast de opmerkingen over de relaties met de in deze omgevingsanalyse betrokken actoren werden nog opmerkingen over andere actoren gemaakt.

- Gezien de landelijke uitstraling van het onderwerp zou het Ministerie van VROM zich veel meer moeten laten gelden, m.n. op het punt van uitwerken van de



beleidsregels. VROM moet duidelijk randvoorwaarden stellen aan het Actief Bodembeheer Rivierbed;

- Gezien de taak om leiding te geven aan de inrichting van de ecologische hoofdstructuur in Nederland, zou het Ministerie van LNV veel actiever moeten zijn in de materie;
- Natuurdoelen in de uiterwaarden lijken uitsluitend door RWS bepaald te worden. Hydraulische randvoorwaarden voor het rivierbed lijken de enige leidraad te zijn;
- Gebiedsbeherende instanties (bv. Staatsbosbeheer) zijn te onafhankelijk en gaan te klakkeloos mee met de door RWS gestelde natuurdoelen. Het risico bestaat dat hierdoor een ecologische hoofdstructuur met veel verontreinigde waterbodems ontstaat.

#### 4.2.3 Bevoegd gezag milieu – provincie Gelderland

##### **Initiatiefnemers**

- De provincie als BG milieu stelt zich constructief op richting initiatiefnemers. Vooroverleg vindt i.h.a. plaats kort na eerste contact. Vooroverleg verloopt doorgaans prettig. Door duur vooroverleg kan het wel eens minder prettig worden;
- Initiatiefnemers willen vaak meer dan juridisch mogelijk is, bijvoorbeeld klasse 4 in een werk toepassen;
- Initiatiefnemers moeten met volledige informatie rond een initiatief komen. Daarvoor is voldoende onderzoek nodig en transparantie omtrent voornemens;
- Initiatiefnemers moeten goed aan de omgeving uitleggen dat het gaat om gebiedseigen materiaal dat bij elkaar wordt gebracht waardoor blootstellings- en verspreidingsrisico's minder zullen worden;
- De provincie als BG milieu vindt dat initiatiefnemers moeten zorgen voor goede communicatie met gemeenten;
- Initiatiefnemers moeten eerst zelf nadenken, anders worden de rollen omgedraaid;
- De initiatiefnemers vinden dat het opstellen van ABR te lang duurt, zouden het nieuwe beleid het liefst morgen vastgesteld zien. Met het huidige beleid kunnen ze niet goed uit de voeten. Hun problemen zijn: regelgeving, beleidsmatig kunnen dingen niet, zaken zijn omslachtig, te duur;
- Initiatiefnemers verwachten dat in het nieuwe bestel meer dingen kunnen maar het vertrouwen dat de zaken beter zullen gaan is er bij de initiatiefnemers niet echt omdat het allemaal zo lang duurt;
- De provincie als BG milieu probeert de toegevoegde waarde van ABR uit te leggen:
  - Betere coördinatie;
  - Procedure minder langdurig, binnen zes maanden vergunning;
  - Initiatiefnemers hoeven minder met specie te slepen;
  - Er zijn meer oplossingsmogelijkheden;
  - Financieel zijn er ook voordelen, bijvoorbeeld door de bodemzoneringskaarten zijn minder onderzoeksinspanningen nodig.;
- Initiatiefnemers hebben volgens de provincie als BG milieu de volgende machtsmiddelen:
  - Actieve rol in communicatie met de omgeving;
  - Bevoegde gezagen moeten in actie komen als er een definitieve aanvraag wordt neergelegd;
- Initiatiefnemers lopen tegen de volgende problemen aan:
  - Vertraging in de voortgang van procedures door organisatorische problemen bij provincie;

- Onteigeningsproblemen;
- Overdracht aan natuurbeheerder na uitvoering van de inrichting door angst van natuurbeheerders om ook het depot over te nemen i.v.m. verwachte aansprakelijkheidsproblemen.

#### **Natuur- en milieubeweging**

- De provincie als BG milieu heeft een aantal keren met de natuur- en milieu organisaties gesproken;
- De provincie vernam dat SNM voorstander is van verwijderen en reinigen van klasse 4 grond; hetgeen de provincie als BG milieu– gezien de te verwachten hoeveelheden en de aanwezige oplossingen – een lastige zaak vindt.

#### **RWS**

- In het algemeen is er een prettige en constructieve samenwerking tussen de provincie en RWS;
- Er zijn wel meningsverschillen, deze worden door overleg opgelost;
- Als initiatiefnemer is RWS ongeduldig;
- Als BG voor de Wvo en Wbb zijn ze heel zorgvuldig en erop gericht dat alle wet- en regelgeving goed wordt toegepast.

#### **Bewoners**

- Bij de burger speelt het NIMBY-effect: deze gelooft al snel dat verontreinigd materiaal van elders bij hen neergelegd wordt;
- De burger kan zich moeilijk voorstellen dat ‘hun’ uiterwaarden klasse 4 bevatten;
- De burger ziet niet altijd het belang van de RvR-projecten. Het is ook de vraag of men zich werkelijk onveilig voelt;
- De burger is twijfelachtig over natuurontwikkeling in ‘hun’ uiterwaarden. Willen wellicht liever voortzetting van de huidige situatie.

#### **Gemeenten**

- Als de bevolking het project niet ziet zitten is de gemeente ook niet meegaand. Bij Kaliwaal (een baggerstortplaats waarvoor de besluitvorming in de laatste fase verkeert) koos de gemeente de zijde van de bevolking en zei dat er geen aanlegvergunning nodig was terwijl dat wel het geval was;
- Meestal heeft provincie met een ambtenaar te maken; soms is er contact met de wethouder;
- De provincie als BG milieu neemt contact op met gemeente omdat dat gebruikelijk is;
- De provincie als BG milieu heeft met gemeenten over het nieuwe beleid gecommuniceerd. Over het algemeen is sprake van een positieve houding. Het gaat immers over veiligheid en natuur. Er zijn ook kansen voor de gemeenten, zoals bedrijfsterreinen en wandelgebieden aanleggen;
- ABR geldt niet voor de wetten waarvoor de gemeente BG milieu is. Gemeenten doen niet mee met de gecoördineerde aanvraag.

#### 4.2.4 Bevoegd gezag ontgrondingen – provincie Gelderland

##### **Ontgronders**

- Er is een goede verhouding met de ontgronders, de provincie als BG ontgrondingen probeert er uit te komen met hen;
- De ontgronders weten aan welke specificaties een project moet voldoen wil het vergunbaar zijn;
- Als er dan een plan is ontwikkeld suggereert de provincie als BG ontgrondingen de ontgronders naar de gemeente en RWS te gaan en zo tot een gedragen plan te komen;
- De landelijke ontgronders zijn gedwongen om grootschalig te werken. Ze communiceren niet met de omgeving en hebben de instelling 'dat zien we dan wel in de procedures'; de lokale ontgronders hebben meer contact met de omgeving, waarin zij hun wortels hebben en krijgen daarom zaken ook makkelijker voor elkaar;
- De ontgronders maakt het niet uit hoe ze aan de delfstoffen komen, eerder was dat via recreatieplassen, nu natuurontwikkeling en straks via omputten, als het maar rendabel is. Dat laatste geldt overigens niet voor nevengeulen, omdat die te ondiep zijn.

##### **RWS**

- RWS heeft met het probleem van de 'zelfhandhaving' te maken. De projectleider wil het project laten doorgaan, volgens de vergunningverlener/handhaver kan het niet; een intern spanningsveld bij RWS. Dit is een reëel gevaar voor de toekomst.

##### **Bewoners**

- Je kunt van alles bedenken, op het moment dat het afwijkt van de wetgeving, geeft het anderen een machtsmiddel om het tegen te houden. De wetgeving zit zo in elkaar dat mensen jaren bewust processen kunnen vertragen. Dat doen ze omdat ze de activiteiten niet willen; de besluitvorming over Kaliwaal loopt sinds 1995 en nu is de Vogelrichtlijn door de omgeving aangekaart. Kortom: weer frustraties voor iedereen die erbij betrokken is;
- Men heeft met name problemen met overlast en angst voor milieuvervuiling;
- Bij kleiwinning bondgenoten i.v.m. natuurontwikkeling, bij zandwinning tegenstander.

#### 4.2.5 Bevoegd Gezag Water en Bodem- RWS Oost-Nederland

##### **Algemeen**

Communicatie rondom actief bodembeheer en ruimte voor de rivieren is behoorlijk overheidsintern gericht (zoeken naar een gezamenlijk beeld van Rijk, provincie en vertegenwoordigers van de gemeentes). Actief bodembeheer krijgt begin 2002 via de milieu-effectrapportage wel een zekere externe gerichtheid.

De medewerkers van RWS hebben de indruk dat ook voor de andere belanghebbenden de veiligheid voorop staat. De discussies gaan over de manier waarop dit voor elkaar gekregen moet worden.

### **Communicatie**

- Communicatie is een taak voor de beleidsafdeling. En er zijn met belangengroepen gesprekken geweest. Wie behoefte heeft aan een gesprek, kan dat altijd krijgen;
- Communicatie vindt plaats op de formele momenten en wanneer het beleid is vastgesteld.

### **Gemeenten**

- Een aantal burgemeesters heeft het liefst dat de dijken verhoogd worden om de veiligheid te garanderen; dit is veel goedkoper dan het afgraven van verontreinigde grond;
- Dat de rivieren verruimd worden, is geen besluit van de gemeente, het komt vanuit Den Haag. Gemeente heeft alleen het ruimtelijke ordenings-instrumentarium waarmee ze obstructie kunnen plegen.

### **Bewoners**

- Mensen in bijvoorbeeld de Rosande Polder (gebied waar een RvR-project is gepland) zijn tegen de aanleg van een spoorbrug en de daarbij horende inrichting van het gebied. Dit leidt namelijk tot verstoring van hun woonrust en kijken alleen naar hun eigen belangen. Ze hebben namelijk nu een mooie uiterwaard “waar ze de hond kunnen uitlaten” en dat moet zo blijven;
- Communicatie met de omgeving is verbeterd sinds de Commissie Boertien. Er wordt gesproken met de gemeenten en die brengen dat weer onder de aandacht van de burgers. Het is makkelijker om drukwerk en informatie te verstrekken, dan een schop in de grond te krijgen;
- In het kader van de rivierverruiming nu nog niet al te veel communicatie want we kunnen nog geen antwoord geven wat dit concreet voor de mensen betekent. In 2002 wordt er een startnotitie gepubliceerd om het oneindige aantal mogelijkheden te beperken; momenteel vaart wel een voorlichtingsboot door het rivierengebied;
- Het verhaal van de Betuwelijn moet wellicht als voorbeeld worden gebruikt. Hoewel daarbij geen veiligheid als reden gebruikt kan worden en dit dus niet een zelfde voorbeeld is. Wanneer we de voorbeelden bekijken (b.v. Rosande Polder) moeten we hier echter wel rekening mee houden. Voordeel bij Ruimte voor de rivier is echter dat de burgers er ook veel voor terug krijgen zoals veiligheid, natuur en recreatiemogelijkheden;
- Echter: behalve dat de regelgeving steeds complexer wordt, zijn er ook steeds meer mensen die buitengewoon goed zijn opgeleid en heel veel vrije tijd hebben en dus heel veel energie in hun deelbelang kunnen steken. Er blijken twee machtsmiddelen te zijn: overtuiging en, wanneer dat niet lukt, aanwijzing (voor ruimtelijke ordening). Dit kan bij de uitvoering echter ook tegenwerken want er zijn verschillende vergunningen nodig.

#### **4.2.6 Inrichters – RWS Oost-Nederland en DLG Gelderland**

Deze twee actoren zijn gelijktijdig geïnterviewd en deden over de andere actoren in grote lijnen gelijklopende uitspraken.

### **Milieubeweging**

- De milieubeweging heeft heel veel twijfels (dualisme) over bijvoorbeeld ABR en omputten. Niet alleen aan milieutechnische kant, maar ook aan de kant van de uitvoering. Is het wel verstandig een groot depot te graven en dat dan weer vol te storten met materiaal dat afkomstig is uit een wijde omgeving?

### **Bewoners**

- De burgers zouden onze kompanen moeten zijn. Want de inrichters leveren een stukje veiligheid voor het binnendijkse gebied. Het probleem is dus deze belanghebbenden te mobiliseren. Dit is ontzettend moeilijk omdat de PKB een Rijksaangelegenheid is;
- Bij concrete projecten streven de inrichters ernaar vooraf aan mensen te vragen wat ze van het gebied vinden en welke waarden van belang zijn; achteraf proberen we duidelijk te maken wat we met deze informatie hebben gedaan;
- Bewoners zien niet altijd de meerwaarde in van het combineren van rivierverruiming met natuurontwikkeling;
- Er worden gaten gemaakt waarin het een en ander wordt geborgen; komt dit niet uit het gebied zelf, dan ontstaat er een probleem;
- Het meest belangrijke is mensen op een bepaald kennisniveau te brengen, zodat ze in de discussie mee kunnen doen. Dan kan ook worden uitgelegd waarom met een bepaald voornemen het meeste milieurendement wordt behaald. Bijvoorbeeld: ABR en omputten moeten worden uitgelegd, want er is geen verschil te zien tussen klasse 1 en 4. Dit moet dus duidelijk worden, want diezelfde burgers recreëren nu ook op klasse 4 grond;
- Graven is voor burgers een probleempunt: maakt lawaai en levert stof;
- Bewoners hebben vaak al gauw het idee dat er naar hen niet wordt geluisterd als hun wensen niet volledig worden ingewilligd.

### **Overige actoren**

- Communicatie op landelijk niveau is buitengewoon moeilijk omdat men dit dan samen met het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen wil doen. Deze denken echter dat ze allemaal een ander belang hebben;

## **5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **5.1 Conclusies**

De meningen over het omgaan met verontreinigde grond bij rivierverruimingsprojecten lopen zeer sterk uiteen tussen de verschillende actoren. Deze verschillen zijn terug te voeren op sterk uiteenlopende percepties van de ernst van het probleem enerzijds, en verschillende belangen anderzijds. Een belang dat door geen van de partijen ter discussie wordt gesteld, is het veiligheidsbelang.

Het is opmerkelijk dat een beleidstraject (ruimte voor de rivier) dat in potentie zoveel win-win situaties in zich heeft, zulke meningsverschillen teweegbrengt. Diverse actoren wijzen op de (overheids) interne gerichtheid van de beleidsontwikkeling. Deze zou mede debet kunnen zijn aan de waargenomen grote verschillen in percepties van problemen, van al dan niet acceptabele oplossingen, van mogelijkheden tot samenwerking en van onderlinge relaties.

De communicatie over de mogelijke oplossingen voor het probleem vindt namelijk vooral plaats op ambtelijk niveau binnen overheden, tussen hun interne geledingen en onderling tussen overheden. Vrijwel alle contacten zijn op ambtelijk niveau. Het geloof in de kracht van de in ontwikkeling zijnde oplossing (Actief Bodembeheer Rijntakken) is bij veel ambtenaren beperkt.

De overige partijen hebben niet het gevoel echt te worden betrokken bij het ontwikkelen van het nieuwe beleid. Voor zover ze ervan op de hoogte zijn, hebben ze er veel, zeer uiteenlopende bezwaren tegen. Ze hebben geen helder beeld van 'de overheid' en hebben het beeld dat de verschillende geledingen van de overheden verschillende geluiden laten horen. Dit doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van, en het draagvlak voor, het beleid.

Intensievere communicatie vindt plaats over concrete projecten. De besluitvorming hierover wordt vertraagd doordat partijen alle mogelijkheden benutten om op te komen voor hun deelbelangen en er beperkt draagvlak is voor een aantal belangen op een hoger schaalniveau (natuur, delfstoffenwinning, milieu).

Inzake de communicatie over concrete projecten lijkt er onduidelijkheid te bestaan wie hier nou eerstverantwoordelijk voor is: de initiatiefnemende organisaties en bedrijven of de besluitvoorbereidende overheden.

Er is een opmerkelijke discrepantie tussen de beeldvorming over belangen en standpunten van andere actoren en de daadwerkelijk door die andere actoren verwoorde standpunten. Hetzelfde kan worden gezegd over de onderlinge relaties. De beleving hiervan is niet symmetrisch. Een partij wordt in enkele gevallen door anderen als een potentiële bondgenoot ervaren die allerlei mogelijkheden voor samenwerking zien, terwijl de betreffende partij de ander slechts als tegenstander ziet.

## 5.2 Aanbevelingen voor de beleidsvorming

Intensievere externe communicatie over de voordelen van Ruimte voor de Rivier voor de belangen veiligheid, natuur, delfstoffenwinning en milieu en van de negatieve effecten van bepaalde aspecten ervan is van belang voor het oplossen van de gesignaleerde problemen.

Meer aandacht voor de externe communicatie over de beleidsvorming, door de overheden, richting de belanghebbende actoren in het rivierengebied lijkt dus een voorwaarde voor het succesvol implementeren van het beleid. Daarbij moet aandacht zijn voor:

- De verantwoordelijkheid voor de communicatie over de verschillende aspecten in de verschillende stadia van ontwerpen, besluiten, uitvoeren en handhaven;
- De daadwerkelijke risico's van het verplaatsen van verontreinigde grond en de milieuverbetering die wordt bereikt door nu reeds aanwezige grond geconcentreerd samen te brengen;
- De mogelijke lokale nadelen voor het milieu op lokale schaal en de tijdelijkheid daarvan.

De overheid als vertegenwoordiger van de collectieve belangen veiligheid, natuurontwikkeling, delfstoffenvoorziening en milieu zou herkenbaarder de regie moeten voeren over het maken van keuzes voor deelaspecten van het Ruimte voor de rivier-programma.

De overheid zou aan de betrokken partijen duidelijkheid moeten geven over de prioritering tussen de verschillende belangen. De PKB biedt hiervoor een kader. Alleen dan kan de overheid de regie blijven voeren en helder communiceren met de betrokken partijen in het rivierengebied.

## 5.3 Aanbevelingen voor het omgaan met verontreinigde grond bij rivierverruimingsprojecten

- Vroegtijdige betrokkenheid bij projecten van alle belangenorganisaties en overheden (lokaal en regionaal) is een voorwaarde voor een goede voorbereiding van deze projecten. RWS, Provincies en de ontgronders moeten de belangengroepen en lokale overheden en organisaties zowel tijdens de beleidsvorming (nu) als bij de projecten actiever betrekken;
- Een zeer zorgvuldige en vroegtijdige communicatie over de daadwerkelijke risico's voor het milieu van het verplaatsen en de bestemming van verontreinigde grond is nodig om de beeldvorming over het omgaan met vooral 'klasse 4 baggerspecie' bij gebruiker bij te stellen en duidelijk te maken dat er juist sprake is van een milieuverbetering ten opzichte van de huidige situatie;
- De huidige klassenindeling voor baggerspecie lijkt een sta-in-de-weg voor dergelijke communicatie te kunnen vormen, omdat deze associaties oproept met 'gif';
- Helderheid over de doelen van projecten en de prioritering daarin, met name door Rijkswaterstaat; is evenzeer van belang voor de projecten als voor het beleid;
- Serieus onderzoek naar reiniging van verontreinigde grond teneinde grondstoffen te verkrijgen en communicatie over de resultaten van het onderzoek is een voorwaarde om de milieubeweging in dit proces 'aan tafel te houden'.

## 5.4 Aanbevelingen voor vervolg Stromende Grond

De volgende partijen hebben aangegeven meer in het project te willen worden betrokken:

- Ontgrondend bedrijfsleven;
- RWS BG Milieu;
- Gelderse Milieufederatie.

Het verdient aanbeveling ook enkele gemeenten, bewoners en de natuurorganisaties die actief zijn in het gebied op een of andere wijze in het project te betrekken. Ook indien in het project geen ontwerp wordt gemaakt en alleen concepten worden ontwikkeld is dit noodzakelijk om argwaan en verkeerde percepties te voorkomen.

Het in meer detail onderzoeken van een relatief klein gebied (uiterwaardniveau) lijkt zinvoller dan een globaal onderzoek voor een groot (Midden-Waal) gebied. Het is een schaal waarop zaken concreet worden en publieke participatie vorm kan krijgen.

Voorafgaand aan het vervolg zouden interviews met alle betrokkenen gevoerd kunnen worden, waarin hen gevraagd worden welke beelden ze bij het gebied hebben. Belevingswaarde onderzoek-achtige methoden zijn hiervoor beschikbaar en kunnen worden ingezet.

### **Ontgronders**

De ontgronders vragen dringend om – zeker gezien de SKB subsidie – in het project Stromende Grond te onderzoeken of samenstellingswaarden wel de juiste maat zijn om te bepalen of er op een bepaalde wijze met verontreinigde grond moet worden omgegaan. Zij willen graag betrokken worden bij het vervolg van Stromende Grond.

### **Natuur- en milieubeweging**

Men twijfelt aan de voortzetting van betrokkenheid van SNM bij het project Stromende Grond. Men wil weten op welk moment natuur- en milieuorganisaties weer aan Stromende Grond te pas komen. De natuur- en milieuorganisaties zijn zeer geïnteresseerd in een blijvende bijdrage ten behoeve van de verhoging van het realiteitsgehalte van Stromende Grond. Van parallelle inbreng van kennis is op dit moment volgens hen geen sprake.



## **Bijlage 1**

### **Projectplan op hoofdlijnen**



Projectnummer : SV- 510  
Titel : Stromende Grond; Ruimte voor dynamisch grondverzet  
in de uiterwaarden  
Verkorte titel : Stromende Grond  
Thema : Landelijk gebied; kennisoverdracht  
Geraamde projectkosten :€ PM

**Consortiumleden:**

- ARCADIS (penvoerder); ing. E.A.P.M. (Bert) Carpay, projectleider, tel. 026 – 377 82 97;  
email: e.a.p.m.carpay@arcadis.nl.
- Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland; ir. F.N. (Frank) Scheffer, coördinator eindgebruikers, tel. 030 285 79 61,  
email: F.N.SCHEFFER@BWD.RWS.minvenw.nl;
- Provincie Gelderland; ing. E. (Erik) Vermeulen, bestuurlijke inbedding, tel. 026 – 359 95 64,  
email: e.vermeulen1@prv.gelderland.nl;
- Dienst Landelijk Gebied; ing. D.D. (Daan) Wiegel, inrichtingsaspecten, tel. 026 – 378 12 41, 026 -378 12 82,  
email: D.D.Wiegel@dlg.agro.nl;
- ROYAL HASKONING; drs. R. (Rob) Bonte, procesbegeleider, tel. 073 – 6874 200/141,  
email: r.bonte@royalhaskoning.com;
- TNO-NITG; drs. H.J. (Jan) Ebbing / drs. J.H.A. (Aleid) Bosch, intermediair deskundigen, tel. 038 – 457 45 52 / 038 – 457 45 88,  
email: j.ebbing@nitg.tno.nl; a.bosch@nitg.tno.nl

**Ondersteuning (formeel geen lid consortium):**

- Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij (KNHM; ideële organisatie);  
ir. N.P. (Nico) Christen, adviseur, tel. 026 – 445 51 46, email: n.christen@knhm.nl.
- Staatsbosbeheer (beoogd beheerder); ing. J.T. (Jerry) Wind, tel. 026 - 353 93 93,  
email: j.wind@sbb.agro.nl.

**Doel**

Het doel van het project is tweeledig: technisch en communicatief.

Technisch: het vergroten van het inzicht in de risico's van verschillende oplossingsrichtingen voor grootschalig grondverzet in de uiterwaarden, noodzakelijk voor de veiligheid tegen overstromen, door integratie van kennis van natuurlijke processen in het rivierengebied, alsmede het doen van aanbevelingen voor regelgeving voor actief bodembeheer en procesmanagement op projectniveau op basis van de opgedane praktijkervaring.

Communicatief: het maken van een plan voor de wijze waarop maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor de nieuwe benadering kan worden gecreëerd.

**Knelpunten**

Er bestaat een spanning tussen de bestaande regelgeving voor het omgaan met verontreinigde grond en de dynamiek van de rivier. De gedachte van de regelgeving voor verontreinigde grond is het zoveel mogelijk handhaven van een statische situatie.

Het karakteristieke van een riviersysteem is dynamiek met daaraan onlosmakelijk verbonden het verplaatsen van sediment, om het even of dit verontreinigd is of niet.

Het gegeven dat alle verontreinigde grond die moet worden verplaatst, beschouwd moet worden als een afvalstof, sluit niet aan bij de perceptie van de belanghebbenden en leidt bij uitvoering tot hoge kosten. Het draagt sterk bij aan het problematiseren van het verplaatsen van verontreinigde grond, terwijl dit goed op een milieuhygiënisch verantwoorde manier mogelijk is tegen geringere kosten.

### **Plan van aanpak**

Het project neemt het bestaande bodembeleid niet als hard uitgangspunt, maar tracht van onderop oplossingen te vinden die mogelijk dus niet geheel voldoen aan het beleid. Wel wordt aan deze oplossingen de eis gesteld dat zij milieuhygiënisch verantwoord zijn, en dus op een hoger niveau wel aan het beleid voldoen. Het project Stromende Grond neemt de resultaten van de ontwerpstudie voor het gebied Midden-Waal als uitgangspunt.

De volgende uitgangspunten zijn sturend voor het project:

- de te formuleren oplossingen moeten milieuhygiënisch verantwoord zijn;
- oplossingen worden gezocht op het schaalniveau waarop de relevante processen in het rivierengebied zich afspelen;
- door parallelle in plaats van seriële kennisintegratie wordt kennis tussen kennisontwikkelaars en kennistoepassers interactief uitgewisseld en wordt de relatieve waarde van de afzonderlijke kennisgebieden in het juiste licht geplaatst;
- bij het zoeken naar Ruimte voor de Rivier en voor natuurontwikkeling wordt niet vanuit problemen (vervulde grond) maar vanuit de eigen kenmerken en waarden van het rivierengebied geredeneerd.

Het project wordt uitgevoerd door leden van het consortium en ondersteund door deskundigen van verschillende universiteiten, kennisinstituten, adviesbureaus en overheidsinstanties.

Het project kent de volgende fasen onderverdeeld in stappen.

### **Fase 1**

0. *Voorbereiding*; leidt tot commitment van alle betrokken partijen en is vastgelegd in een basisprojectplan.
1. *Omgevingsanalyse, beleidsanalyse, workshop en startnotitie*; geeft inzicht in de onderzoeksvragen en de variabelen hierbij en geeft een nadere uitwerking van Fase 2 en de planning.

Fase 1 is inmiddels afgerond. Op basis van de resultaten ervan zijn het oorspronkelijke doel en de inhoud van Fase 2 aangepast zoals weergegeven in deze notitie.

## Fase 2

1. *Inventarisatiefase*, bestaande uit een optimalisatie van de wetenschappelijke inbreng, een inventarisatie van lopende onderzoeksprogramma's en informatie over het pilotgebied, het formuleren van voorlopige hypothesen met betrekking tot risico's, het uitbreiden van de omgevingsanalyse en de beleidsanalyse.
2. *Definitie en analyse casus*, resulterend in verontreinigings- en ecotopenkaarten.
3. *Workshop* die in het teken staat van informatieuitwisseling, presentatie van de kaarten, toetsing van de voorlopige hypothesen en behandeling van vragen die bij stap 1 en 2 zijn gerezen alsmede suggesties voor de opzet van het communicatieplan.
4. *Risicoanalyse*, bestaande uit het uitwerken van de ecotoxicologische, humane en verspreidingsrisico's op basis van de definitieve hypothesen, zowel in de ontwerpsituatie als in de huidige situatie.
5. *Uitwerken tussenresultaten*, te weten: toetsen aan bestaande regelgeving, vergelijken van de uitvoeringskosten volgens de nieuwe benadering respectievelijk de huidige benadering, aggregeren risico's (= methode voor het beoordelen van risico's), opstellen van een onderzoeksvoorstel voor het toetsen van de hypothesen. Het communicatieplan wordt opgesteld mede op basis van de resultaten van deze activiteiten.
6. *Workshop* waarin de resultaten van de risicoanalyse, de tussenresultaten en het communicatieplan worden gepresenteerd en besproken.
7. *Rapportage* die antwoord geeft op de centrale vragen: welke lessen kunnen we trekken en hoe vertalen we de lessen naar concrete kennisproducten voor de praktijk, naar aanbevelingen voor beleid en naar voorstellen voor onderzoek?

## Resultaten

De belangrijkste resultaten van het project zijn een goed toegankelijk werkboek, aanbevelingen voor beleid en een uitgewerkt onderzoeks- en monitoringsprogramma ter toetsing van de hypothesen.

Het werkboek zal met name resultaten toegankelijk maken van de ervaringen met parallelle kennisintegratie, een overzicht geven van de kennisvragen die bij dit type projecten beantwoord moet worden en de aandachtspunten geven die vanuit de verschillende kennisvelden zijn aangereikt en van belang zijn voor toekomstige projecten in het rivierengebied. Het werkboek zal een methode bieden om de onderscheiden risico's van het verplaatsen van verontreinigde grond binnen uiterwaarden te bepalen.

De onderbouwde risicobeoordeling voor de casus en bijbehorende rapportage bestaat uit een set kaarten met de huidige en toekomstige situatie van het projectgebied, een motivatie van gemaakte keuzen, een aantal matrices waaruit blijkt hoe de grondstromen en de grondbalans in elkaar steken, welke risicoreductie is gerealiseerd ten opzichte van de huidige situatie, een toetsing van de gekozen oplossingen aan de bestaande wet- en regelgeving. Indien bij laatstgenoemde toets knelpunten aan het licht komen zullen suggesties worden gegeven voor het aanpakken van deze knelpunten

## Trefwoorden

Uiterwaarden, ruimte, rivieren, samenwerking, beleid, bodem.



## **Bijlage 2**

### **Geïnterviewde personen**





**Ontgronders/Delfstoffenwinners**

- De heer Sigmond, Federatie van Oppervlakte Delfstoffen winnende industrieën (FODI)
- De heer Van Solkema, Zandwinnend bedrijfsleven ('Stichting Zand')

**Natuur- en milieubeweging;**

- De heer Absil van Waterpakt;
- De heer Hermans van Natuur en Milieu;
- De heer van Loenen Martinet van de Gelderse Milieufederatie;

**Bevoegd Gezag Milieu: provincie Gelderland;**

- De heer Baukema, technisch medewerker vergunningen Wm
- De heer Ter Grote, juridisch medewerker en beleidsontwikkeling;

**Bevoegd Gezag Water en Milieu: RWS Oost-Nederland**

- De heer Waltmans, hoofd afdeling water en waterbodemkwaliteit;
- De heer Manaerts, medewerker afdeling watersystemen;

**Bevoegd Gezag Ontgrondingen: provincie Gelderland**

- De heer van Rheenen, sectorcoördinator vergunningverlening en handhaving ontgrondingenwet.

**Inrichters/initiatiefnemers: Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland (RWS DON)**

- De heer Beekmans, projectleider PKB MER RvR; bovenrivieren

**Inrichters/Initiatiefnemers: Dienst Landelijk Gebied Oost (DLG Oost)**

- De heer Pruijssen, coördinator Grote Rivieren bij de afdeling projecten.



## **Bijlage 3**

### **Vragenlijst interviews**



#### Uw eigen situatie

1. Uw eigen rol of taak rond de genoemde projecten in de uiterwaarden van onze rivieren.
2. Het moment van uw betrokkenheid bij het proces van besluitvorming en realisatie rond deze projecten.
3. Problemen waar u in uw activiteiten rond de projecten tegenaan loopt.
4. Uw mening over de huidige en gewenste gang van zaken rond besluitvorming en realisatie van zulke projecten.
5. Het belang dat u hecht aan besluitvorming en realisatie van deze projecten.
6. De motieven en/of redenen die u leiden tot uw besluit- of meningsvorming. Welke argumenten of overwegingen?
7. De invloed of (machts)middel(en) die u heeft u op het verloop van de genoemde projecten.
8. De mate waarin eventueel bereid bent mee te gaan van nieuw nog, niet-vigerend beleid.

#### Andere actoren

9. Uw mening over andere actoren rond de genoemde projecten
10. Welke u daarvan de belangrijkste vindt.
11. Wie daarvan de bepalende vertegenwoordigers zijn.
12. Uw mening over welke actoren.
13. Met welke actoren heeft u te maken?

#### Vragen per **onder vraag 10** genoemde actor

14. Welke relatie heeft u met deze actor? (voorgeschreven / vrijwillig, constructief / niet-constructief, prettig / conflicterend, etc.)
15. Wat is volgens u de rol of taak van deze actor rond de genoemde projecten in de uiterwaarden van onze rivieren.
16. Wanneer wordt deze actor volgens u betrokken bij het proces van besluitvorming en realisatie rond deze projecten?
17. Loopt u in de relatie met deze actor tegen problemen aan? Welke?
18. Wat is volgens u het te verwachten standpunt of de te verwachten mening van deze actor ten aanzien van de besluitvorming en realisatie van genoemde projecten?
19. Wat is volgens u het belang van deze actor bij de besluitvorming en realisatie deze projecten?
20. Hoe denkt u dat deze actor tot zijn besluit- of meningsvorming komt? Op grond van welke argumenten of overwegingen?
21. Welke invloed of (machts)middel(en) heeft deze actor volgens u op het verloop van projecten?
22. In hoeverre denkt u dat deze actor bereid is mee te gaan in de toepassing/uitvoering van nieuw, nog niet-vigerend beleid?
23. Loopt deze actor volgens u in de relatie met andere actoren (inclusief uzelf) tegen problemen aan? Welke?
24. Verwacht u met uw antwoorden een goed beeld te hebben gegeven van de opvattingen en meningen van uw groep actoren?



## **Bijlage 4**

### **Verklarende lijst van gebruikte afkortingen en begrippen**





ABM	Actief Bodembeheer Maas (als ABR – zie hieronder - , maar dan voor de Maas).
ABR	De (voorontwerp beleidsregels) Actief Bodembeheer Rijntakken; gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke beleidsnotitie Actief Bodembeheer Rivierbed. De ontwerp-beleidsregels worden naar verwachting in het voorjaar van 2002 vastgesteld door de provincies Gelderland, Utrecht en Overijssel en de staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat.
BG	Bevoegd Gezag: de overheid of overheden die inzake een bepaald beleidsterrein formele beslist/beslissen, bijvoorbeeld inzake het al dan niet onder voorwaarden honoreren van vergunningaanvragen.
Boertien	Voorzitter van twee Commissies die adviseerden over het veiligheidsbeleid voor de grote rivieren;
DLG	Dienst Landelijk Gebied; Regionale uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Natuurbeheer, Landbouw en Visserij dat zich bezighoudt met de inrichting van het landelijk gebied. In dit rapport gaat het om de directie Oost-Nederland.
GMF	Gelderse Milieufederatie. Belangenorganisatie voor de natuur en het milieu.
GS	Het College van Gedeputeerde Staten (van de provincie Gelderland);
Klasse 4	Meest verontreinigde klasse baggerspecie volgens de klasse-indeling van het beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie. Het daarin vastgelegde en nu vigerende beleid is dat deze specie ofwel gereinigd ofwel onder gecontroleerde omstandigheden gestort moet worden in grote, speciaal daarvoor ingerichte baggerspeciestortplaatsen. ABR staat het bergen van klasse 4 specie in kleinschalige depots in het rivierengebied, onder bepaalde voorwaarden, toe.
LVN	Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
NIMBY	“Not in my backyard”; begrip uit de praktijk van de ruimtelijke ordening waarmee het fenomeen wordt aangeduid dat burgers en hun organisaties zich vanwege de lokale negatieve gevolgen verzetten tegen de realisatie van grootschalige activiteiten in hun nabijheid;
PKB	Planologische Kern Beslissing: procedure op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening waarin het Kabinet ruimtelijke besluiten van nationaal belang voorbereidt;
RvR	Ruimte voor de Rivier; Beleidsprogramma van het Rijk dat zich richt op het meer ruimte geven aan de grote rivieren met het doel de veiligheid in het rivierengebied te vergroten in combinatie met natuurontwikkeling.

RWS	Rijkswaterstaat; Uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit rapport gaat het om de Directie Oost-Nederland (DON).
Veiligheid	In dit rapport wordt hiermee een bepaalde 'bescherming tegen het gevaar van overstromingen' bedoeld. En dus niet de veiligheid waar het om gaat bij de bescherming tegen de risico's als gevolg van milieuverontreiniging.
Vogelrichtlijn	Europese Richtlijn die er op is gericht bepaalde soorten bedreigde vogels te beschermen. In de lidstaten zijn gebieden en soorten aangewezen die op grond van de Vogelrichtlijn een zware bescherming genieten. Het ondernemen van activiteiten met voor deze soorten nadelige effecten is niet toegestaan tenzij sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang.
SNM	Stichting Natuur- en Milieu. Landelijke belangenorganisatie voor de natuur en het milieu.
Wbb	Wet bodembescherming
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren