

# Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls



**HERSTEL VAN  
VERDROOGDE NATUUR  
GAAT LUKKEN !**

*Advies van de Taskforce Verdroging*

*Uitgebracht op 31 mei 2006*

*aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
aan de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies,  
aan de dagelijkse besturen van de waterschappen*

# **Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls**

## **Advies van de Taskforce Verdroging**

aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
aan de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies,  
aan de dagelijkse besturen van de waterschappen

Utrecht, 30 juni 2006



*In het begin van dit advies bevindt zich*

**'de KERN van het advies: Verdrogingsbestrijding een nieuwe impuls'.**

*De voorzitter van de Taskforce Verdroging heeft deze KERN op 31 mei 2006 aangeboden aan  
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

# Inhoudsopgave

<b>De KERN van het advies</b>	<b>1</b>
<i>De tekst van het advies zoals uitgebracht op 31 mei 2006 aan Minister Veerman, de colleges van GS van de provincies en de dagelijkse besturen van de waterschappen</i>	
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Opdracht	7
1.2 Aanpak	7
1.3 Leeswijzer	7
<b>2. Bevindingen</b>	<b>8</b>
2.1 Fysiek-ruimtelijk perspectief	<b>8</b>
a. Watersysteem, ecosysteem	8
b. Inrichting, beheer, gebruik	8
Conclusies	9
2.2 Bestuurlijk perspectief	<b>10</b>
a. Beleid en Beleidsvelden	10
Conclusies	10
b. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rollen, taken	11
Conclusies	13
c. Gebiedsproces en participatie	13
Conclusies	13
2.3 Instrumenteel perspectief	<b>14</b>
a. Doelen	14
Conclusies	15
b. Meten en weten	15
Conclusies	16
c. Grondbeleid en natschadecompensatie	16
Conclusies	17
d. Financieel	18
Conclusies	19
<b>Geciteerde literatuur</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage: Handreiking selectie TOP-gebieden</b>	<b>20</b>



# **De KERN van het advies**

## **van de Taskforce Verdroging**

Uitgebracht op 31 mei 2006

aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
aan de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies,  
aan de dagelijkse besturen van de waterschappen

## Colofon

“De kern van het advies” van de Taskforce Verdroging is op 31 mei 2006 overhandigd aan Minister Veerman van LNV.

De Taskforce Verdroging werd gevormd door:

J. Binnekamp - voorzitter	gedeputeerde water Provincie Utrecht
mr. ir. H. L. Tiesinga	dijkgraaf Waterschap Zuiderzeeland, dagelijks bestuur Unie van Waterschappen
drs. E. A. J. Wanders	regiodirecteur Staatsbosbeheer, regio Noord
drs. F. Luitwieler	hoofd Landelijk Gebied en Bodembescherming, ministerie van VROM
mr. G. B. Raaphorst	directeur Natuur, ministerie van LNV
drs. R. Peters	directeur Water, ministerie van V en W
Ing. H. Veldhuizen	voorzitter werkgroep Water LTO Nederland
ir. M. G. M. den Blanken	VEWIN, directeur Waterleidingbedrijf PWN
J.H.J. Kievit	directeur De Landschappen

De ambtelijke ondersteuning:

drs. C. M. Krämer	Provincie Noord-Brabant (voorzitter)
drs. F.G.M. van Pruissen	Provincie Utrecht (secretaris Taskforce)
drs. P.J.M. Couwenberg	Ministerie van LNV
ir. J. van Bodegraven	Ministerie van LNV
ir. C. van Bladeren	Unie Van Waterschappen
ing. H.R. van Otterloo B. Sc.	Ministerie van VROM
ir. H. Prak	Dienst Landelijk Gebied
ing. J. G. Streefkerk	Staatsbosbeheer
dr. P. Jasperse	Interprovinciaal Overleg
Y.J. Graafsma	Provincie Noord-Brabant
ir. L. A. M. M. Adolfse	Provincie Noord-Brabant
mr. C. M. G. J. Minis	Ministerie van V en W
ing. C. J. M. van Rooijen	LTO Nederland
ing. H.M.A. van Griensven	Waterleidingbedrijf Brabant Water
ir. L. E. A. Moonen	waterschap Groot Salland
ing. G.P. Beugelink	Milieu- en Natuurplanbureau (adviseur)

Productie:

Ministerie van LNV	IFZ Bedrijfsuitgeverij
--------------------	------------------------

Utrecht, 31 mei 2006

## De opdracht

De natuur in Nederland lijdt sterk aan verdroging. De aanpak hiervan zit echter in een impasse. De Taskforce Verdroging heeft de opdracht gekregen in beeld te brengen hoe partijen die kunnen doorbreken.

## De werkwijze

De Taskforce Verdroging bezocht in het gehele land dertien projecten, sprak intensief met betrokkenen en deed zelf onderzoek. Op basis hiervan is dit advies opgesteld.

## De analyse

De aanpak van de verdroging bestond tot nu toe vooral uit het uitvoeren van maatregelen in de natuurterreinen zelf. Daarbij zijn nadelige effecten buiten de natuurterreinen zoveel mogelijk voorkomen. Het plukken van dit zogenaamde 'laaghangende fruit' leidt echter maar in een beperkt gedeelte van de natuurterreinen tot bevredigende resultaten.

Vanaf nu gaat het er om ook het 'hooghangend fruit' te plukken. Dat is een veel complexere opgave. Het gaat om een meer gebiedsgerichte aanpak met maatregelen die ook buiten de natuurterreinen effect hebben en daar belangen kunnen raken.

Het kan aanpassing van de ligging van functies vereisen en vergt het meenemen van vele partijen in het proces.

De realisatie van deze opgave vraagt om een actievere en effectievere aanpak van de verdroging. Provincies zijn als eerste aan zet.

## Wat is er nodig?

- A. een sterkere aansturing en regie,
- B. het hanteren van realistische doelen,
- C. doelgericht toepassen van instrumenten en

D. een geconcentreerde inzet van mensen en middelen.

## De verwachting

Als we dat doen dan verwacht de Taskforce Verdroging:

verdroogde gebieden op. De inzet van alle partijen wordt nu op deze gebieden geconcentreerd.

- De selectie van gebieden van de TOP-lijst vindt plaats op basis van natuurwaarde, uniciteit of

# Herstel van verdroogde natuur gaat lukken !

## De aanbevelingen

Verdrogingsbestrijding gaat lukken.

Daarvoor moet het volgende gebeuren:

### A) Een sterkere aansturing en regie

Verdrogingsbestrijding is niet vrijblijvend. Het ligt vast in plannen en beleid. Er is een duidelijk beeld van rollen en taken van provincies en waterschappen in regie en uitvoering. De bestuurlijke uitdaging is om beleid en plannen om te zetten naar regie en uitvoering.

De provincies moeten daarvoor haalbare, concrete en afrekenbare prestaties vastleggen. Ze moeten de condities scheppen waarbinnen deze prestaties door henzelf, waterschappen en terreinbeheerders, binnen een af te spreken termijn, zijn te realiseren.

Ze zien daarbij stevig toe op de uitvoering. Dit houdt het volgende in:

1. Concentreren op de TOP-gebieden
2. Organiseren van de uitvoering
3. Goed samenspel
4. Gebiedsgerichte integrale aanpak
5. Niet vrijblijvend en vrijwillig, wel billijk en rechtszeker
6. Sterker inzetten regiestructuren

### 1. Concentreren op de TOP-gebieden

De provincie stelt een TOP-lijst van

ontwikkelingspotentie van het gebied, haalbaarheid van natuurdoelen, maatschappelijke kosten en baten, draagvlak, wettelijke (Europese en Nederlandse) verplichtingen en bestuurlijke afspraken. De Taskforce heeft voor deze selectie een handreiking aan de provincies gestuurd.

- Provincies stemmen de keuze van de gebieden af met het rijk, de waterschappen en de terreinbeheerders.
- De TOP-lijst bestaat in ieder geval uit alle gebieden waarvan de uitvoering van de maatregelen in 2015 gereed moet zijn. De uitvoering begint met de (ook vanuit EU-verplichtingen) meest urgente en kansrijke gebieden.
- Gebieden buiten de TOP-lijst krijgen vanuit de verdrogingsbestrijding geen aandacht.
- De TOP-lijst vormt de landelijke doelstelling voor de periode tot 2015. Dit komt in de plaats van de huidige 40% doelstelling. De lijst moet uiterlijk 1 januari 2007 vastgesteld zijn.

### 2. Organiseren van de uitvoering

Voortgang van de verdrogingsbestrijding mag niet alleen afhankelijk zijn van ambitie en lef van bestuurders of initiatief van voortrekkers, maar moet georganiseerd worden.



De provincie zorgt voor elk gebied van de TOP-lijst voor:

- bestuurlijke of contractuele afspraken met uitvoerende partijen (waterschappen, terreinbeheerders) over geld, termijnen, condities en resultaten;
- een verantwoordelijke bestuurder van één van de partijen;
- het aanwijzen van een projectleider bij één van de partijen;
- de inzet of ontwikkeling van de juiste competenties.

### 3. Goed samenspel

De verdeling van taken en rollen is duidelijk. Maar het samenspel tussen partijen kan beter. De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van realistische natuurdoelen, bepalen kaders en gekwantificeerde opgaven, zorgen voor verankering van functiewijziging of -beperkingen in de ruimtelijke ordening en verwerven gronden.

Waterschappen en andere trekkers van het gebiedsproces vertalen de opgave in concrete uitvoering van projecten en bepalen de condities die daarvoor nodig zijn. Daarna neemt men gezamenlijk de uitvoering ter hand. De waterschappen en andere trekkers leggen keuzen en knelpunten die buiten hun 'oplossingsruimte' liggen tijdig terug bij provincie of gemeente. Deze schakelen op hun beurt het rijk in wanneer bijstelling van kaders of doelstellingen nodig is.

De samenwerking tussen provincies en waterschappen staat adequaat beschreven in het rapport 'Afstemming van taken in het regionale waterbeheer' (UvW - IPO, april 2005). Provincies en waterschappen organiseren de verdrogingsbestrijding consequent volgens deze werkwijze.

### 4. Gebiedsgerichte integrale aanpak

Een integrale gebiedsgerichte aanpak is voor vele gebieden de beste weg om meerwaarde voor alle betrokken partijen te geven en gedragen oplossingen te vinden. Daar hoort bij het overwegen van problemen vanuit meerdere functies en belangen en deze, zo mogelijk, in samenhang oplossen, zoekend naar win-win situaties voor landbouw en natuur.

De provincie waarborgt deze integrale aanpak, terwijl partijen inbreng leveren in de vorm van kennis, ervaring, oplossingsrichtingen, menskracht en middelen.

### 5. Niet vrijblijvend en vrijwillig, wel billijk en rechtszeker

Het herstel van de TOP-gebieden kan niet langer afhankelijk zijn van vrijwillige medewerking bij het nemen van maatregelen en de daarvoor benodigde vernatting en grondverwerving.

In uiterste gevallen moet ook grondverwerving door onteigening toegepast worden. Er is een omslag nodig naar een doelgerichte, programmatische aanpak waarbij maatregelen en grondverwerving binnen een vooraf bepaalde tijd gerealiseerd zijn, gebruik makend van strategische grondaankoopplannen. Dit gebeurt in alle billijkheid, en zó dat dit geen afbreuk doet aan de rechtszekerheid van individuen:

- Vernattingsschade wordt bij voorkeur minnelijk en vooraf (privaatrechtelijk) geregeld. Als uiterste middel wordt onvrijwillige vernatting opgelegd waarbij vernattingsschade via een nadeelcompensatie-regeling wordt vergoed.
- Verwerving van percelen die

essentieel zijn voor de aanpak van de verdroging in de TOP-gebieden, gebeurt bij voorkeur minnelijk. Aan deze vrijwillige verwerving wordt een termijn verbonden. In beperkte mate kan verworven worden met prijstoeslag. Als uiterste middel wordt onteigening ingezet. De basis hiervoor wordt gelegd in een provinciaal plan.

### 6. Sterker inzetten regiestructuren

De verdrogingsbestrijding heeft vooral te maken met de beleidsvelden natuur, water en ruimtelijke ordening. Er is een relatie met de Kaderrichtlijn Water, Natura-2000, WB21 en het Biodiversiteitsverdrag. Verdrogingsbestrijding kan alleen slagen als de afstemming in de aansturing tussen al deze beleidsvelden en kaders goed verloopt. Op alle niveaus, tussen de niveaus, in beleid en in uitvoering.

In de afstemming tussen 'natuur' en 'ruimtelijke ordening' moeten de (on)mogelijkheden van het watersysteem leidend zijn.

De afstemming moet op uitvoeringsniveau sterker worden door een integrale, gebiedsgerichte benadering bij het vaststellen van het 'Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime' (GGOR). Het ritme voor de opstelling van de GGOR's wordt daarbij afgestemd op de TOP-lijst van verdroogde gebieden.

De provincies moeten goed gebruik maken van de mogelijkheden van de landelijke en provinciale overlegstructuren om verdrogingsbestrijding op de agenda te zetten en voor afstemming te zorgen.

## B) Realistische doelen

De haalbaarheid van de natuurdoelen is sterk afhankelijk van de mate waarin de ligging van functies is afgestemd op de waterhuishouding. In een groot aaneengesloten natuurgebied is het eenvoudiger om de juiste waterstanden te realiseren dan in kleine versnipperd liggende gebieden. Daarom is het nodig om een integraal GGOR-/waterplan-proces te doorlopen voor elk TOP-gebied en de ruime omgeving ervan. Uit dit proces komen belangrijke resultaten voor de verdrogingsbestrijding:

- de gewenste wijziging in de ligging van functies,
- watersysteem gerelateerde realistische natuurdoelen,
- de gronden waar de landbouw kan blijven voortbestaan, eventueel met natschade-compensatie,
- de te verwerven gronden omdat landbouw niet meer mogelijk is.

## C) Doelgericht toepassen van instrumenten

Met een planmatige, programmatische aanpak en doelgerichte inzet van de verschillende instrumenten (technische maatregelen, schaderegelingen, ruil-/compensatiegronden, minnelijke verwerving, onteigening) kan verdrogingsbestrijding slagen. Maatwerk is daarbij het uitgangspunt.

### 1. Actieve en programmatische grondverwerving

Percelen waarvan het essentieel is deze in bezit te hebben om maatregelen uit te voeren ten behoeve van verdrogingsbestrijding van de TOP-gebieden, moeten met **voorrang verworven** worden. Hiervoor is een programmatische aanpak nodig. Dat betekent: actieve benadering van grondeigenaren ('keukentafelgesprek-

ken'), aanbieden van ruilgrond en waar nodig verplaatsing van bedrijven. Voor verwerving van zulke gronden dient bij vrijwillige verwerving volledige compensatie te worden geboden. Als uiterste middel wordt **onteigening** ingezet. De provincies stellen hiervoor 'strategische aankoopplannen' op en zorgen voor verankering in een ruimtelijk plan.

Ter ondersteuning zetten de provincies en eventueel de waterschappen **grondbanken** in. Dit alles is er op gericht om de gronden binnen een zodanige termijn te verwerven dat de maatregelen in 2015 zijn uitgevoerd.

### 2. Billijke vergoeding natschade

Als met technische maatregelen of door het aanbieden van compensatiegrond natschade niet te voorkomen is, wordt bij voorkeur een minnelijke schikking getroffen. Dit gebeurt door vooraf afspraken te maken (privaatrechtelijke overeenkomst) over de vergoeding van de werkelijk optredende schade. Blauwe diensten, waarbij uitkering van vergoedingen plaatsvindt voordat schade is opgetreden, blijken in strijd met Europese regels.

Als overeenstemming niet mogelijk is, wordt de (onvrijwillig geleden) schade vergoed door nadeelcompensatie achteraf. Uitgangspunt moet zijn: volledige compensatie.

De waterschappen dragen zorg voor het opzetten van een goede regeling voor privaatrechtelijke overeenkomsten en een nadeelcompensatieregeling.

### 3. Agrarisch natuurbeheer mag verdrogingsbestrijding niet hinderen

De omslag in het beleid van verwerving van de EHS naar agrarisch / particulier

natuurbeheer mag niet belemmerend werken voor herstel van natte natuur. In verdroogde gebieden en hun invloedssfeer moeten geen beheerspakketten worden afgesloten die vernatting tegenhouden. Bestaande overeenkomsten waar dit speelt moeten worden aangepast of worden niet verlengd.

## 4. Beter meten en weten

De Taskforce onderstreept het belang van een objectieve methode om de verdroging in beeld te brengen. Dit om te bepalen welke maatregelen nodig zijn en om de voortgang van het herstel op gebiedsniveau en op provinciaal en landelijk niveau te volgen.

De Taskforce beschouwt het als de taak van de provincies om afspraken te maken over de gewenste mate van uniformiteit en keuze van methode. De provincies zorgen voor afstemming met relevante andere meet- en rapportageprogramma's.

## D) Geconcentreerde inzet van mensen en middelen

### 1. Frontoffice

De Taskforce stelt voor om onder regie van provincies een interdisciplinair en gezamenlijk gedragen samenwerkingsverband ('Frontoffice') op te zetten om de uitvoering de komende jaren te ondersteunen. De uitvoerende partijen vullen de taken en opzet van dit bureau nader in.

### 2. Geld is het probleem niet

Bij confrontatie van beschikbare middelen en kosten lijkt er een budgettair probleem te zijn. Tot nu toe zijn de beschikbare financiën voor verdrogingsbestrijding echter niet beperkend.

De provincies geven in de TOP-lijst aan welke gebieden ze direct aanpakken, rekening houdend met de nu beschikbare middelen. De Taskforce adviseert voortvarend met de aanpak van deze gebieden te beginnen.

Wanneer tijdens de aanpak blijkt dat de budgetten uitgeput raken, kunnen bij het mid-term-review van het ILG in 2010 nieuwe afspraken worden gemaakt, om de andere gebieden van de TOP-lijst aan te pakken. Vermeend gebrek aan geld mag geen blokkade zijn: geld volgt ambitie, niet omgekeerd. En ambitie blijkt niet uit hoge doelen, maar uit inzet en resultaat.

### 3. Financieringsregels mogen niet hinderen

De huidige financieringsregelingen bemoeilijken op dit moment de financiering van bepaalde typen kosten. Dit zijn in ieder geval:

- meerkosten van grondverwerving bij gebruikmaking van prijsinstrumenten
- compensatiegrond voor vernattingschade buiten de EHS
- verplaatsingskosten van bedrijven en
- verwervingskosten van bestaande natuur.

Het ontbreken van financiering voor dit soort kosten kan 'een zwakke schakel' worden bij het herstel van een TOP-gebied. Rijk en provincies moeten bij de ILG-contracten goede afspraken maken dat deze extra kosten (inclusief de extra kosten voor grondverwerving) uit de verdrogingsgelden gefinancierd worden.

## Tot Slot

### Verdrogingsbestrijding wordt volwassen

De laatste jaren zijn processen op gang gebracht en bouwstenen vervaardigd om ook het 'hooghangend fruit' te plukken. Het komt er nu op aan om deze daadkrachtig in te zetten en te focussen, waarmee de verdrogingsbestrijding tot volle wasdom kan komen.

De Taskforce beseft dat herstel van de TOP-gebieden een ambitieuze uitdaging is, maar is er van overtuigd dat daar ook **een nieuwe impuls** van zal uitgaan. Herstel van deze gebieden ligt binnen handbereik. Maar dan moeten de handen wel uit de mouwen.

De oude doelstelling van 40% herstel in 2010 is hiermee naar het archief verwezen. Dit is geen verlies: ambitie blijkt immers niet uit hoge doelen, maar uit inzet en resultaat. Van 40% 'ambitie' naar 100% resultaat in de TOP-gebieden is een grote stap vooruit: de TOP-lijst wordt een operationele en afrekenbare doelstelling.

De Taskforce roept allen die dit aangaat op hier een bijdrage aan te leveren.

*J. Binnekamp,  
Voorzitter Taskforce Verdroging  
Gedeputeerde Water en Milieu Provincie  
Utrecht*

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht

De aanpak van de verdroging loopt vanaf het begin van de jaren negentig en stagneert. Doelen die gesteld waren, worden niet gehaald. Rapportages van de - voormalige - Commissie Integraal waterbeheer (CIW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Natuurbalans 2004 constateren dat de verdrogingsbestrijding te traag verloopt en in een impasse verkeert.

Minister Veerman heeft in 2004 voorgesteld om een gezamenlijke Taskforce Verdroging in te stellen, bestaande uit rijk, provincies, waterschappen, Vewin, terreinbeheerders en landbouwvertegenwoordigers. Het doel is om binnen afzienbare tijd met uitvoeringsgerichte voorstellen te komen voor een versnelling en verbetering van de verdrogingsbestrijding.

De Taskforce is in april 2005 gestart.

De KERN van het advies van de Taskforce met als titel 'Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls', is op 31 mei 2006 overhandigd aan (de plaatsvervanger van) Minister Veerman, tijdens de landelijke verdrogingsdag.

In dit rapport geeft de Taskforce het complete advies, met alle hiervoor relevante bevindingen, conclusies en achtergronden.

## 1.2 Aanpak

De Taskforce Verdroging heeft zich een jaar intensief gebogen over de aanpak van de verdroging en daarbij dertien verdrogingprojecten bezocht, verspreid over Nederland. Het doel van deze bezoeken was tweeledig: het verkrijgen

van inzicht in belemmeringen die in de praktijk een rol spelen en, zo mogelijk, het leveren van een bijdrage aan het verhelpen van stagnatie.

Alterra heeft deze bezoeken inhoudelijk voorbereid. Alterra heeft de projecten geanalyseerd en betrokken partijen gevraagd naar hun ervaringen met de projecten en hun visie op oplossingsrichtingen. Tijdens de projectbezoeken vond een dialoog plaats met direct belanghebbenden en betrokken bestuurders: een geleide discussie over de belemmeringen en de wenselijke oplossingen. Deze ervaringen zijn verwerkt in verslagen. Alterra verwerkte de inzichten in een uitgebreid rapport dat een belangrijke basis vormt voor dit advies (J. Tersteeg e.a., Wageningen, april 2006).

In aanvulling hierop heeft de Taskforce zich verdiept in enkele specifieke onderwerpen, met name grondbeleid, monitoring, financiën en de taakverdeling tussen provincie en waterschappen. De samenwerking tussen provincie en waterschap werd verkend met ervaringsdeskundigen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI). Verder is geput uit literatuur, onder meer de evaluatie "Blauw voor groen" uit 2002 (C.J.M. van Vliet, 2002) en uit eigen kennis en ervaring.

Dit advies heeft betrekking op de aanpak van verdroging in Nederland in het algemeen. De bezochte projecten komen als voorbeeld aan de orde maar de Taskforce doet geen uitspraken over specifieke gebiedsprocessen. Wel is de Taskforce voornemens een tweede bezoek aan deze gebieden af te leggen. De Taskforce wil dan concrete aanbevelingen doen in het perspectief van dit advies.

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de bevindingen van de Taskforce neergelegd. In navolging van Alterra kijkt de Taskforce naar de verdroging langs drie richtingen: het fysiek-ruimtelijke, het bestuurlijke en het instrumentele perspectief. De bevindingen vormen de opmaat naar de KERN van het advies, aan het begin van dit rapport.

In de KERN van het advies wordt ingezet op het aanwijzen van TOP-gebieden waarop de verdrogingsbestrijding zich zou moeten concentreren. Bijlage 1 is de handreiking die de Taskforce heeft opgesteld ten behoeve van de selectie van de TOP-gebieden.

De samenvatting van het rapport van Tersteeg is beschikbaar via <http://www.verdroging.nl/>.

## 2. Bevindingen

### 2.1 Fysiek-ruimtelijk perspectief

#### Observaties

##### a. Watersysteem, ecosysteem

1. Het **grondwaterregime** in een natuurterrein is een samenspel van neerslag, verdamping, kwel, wegzijging en oppervlakkige grondwaterstroming; ook is er een wisselwerking met het oppervlaktewaterregime. Het kan worden beïnvloed door ingrepen binnen en buiten een natuurgebied.
2. **Kweldruk** (een belangrijke kwaliteitsfactor in veel natuurgebieden), is vaak sterk verminderd door ingrepen in infiltratiegebieden (afname grondwateraanvulling met regenwater door verharding, ontwatering, afwatering, verdamping) en/of het onttrekken van grondwater voor de watervoorziening (voor beregening in de land- en tuinbouw en voor de industrie- en drinkwatervoorziening). Sterke kwel weert gebiedsvreemd water. Kalkrijke of ijzerrijke kwel beschermt tegen verzuring (zure depositie) en eutrofiëring.
3. **Waterverlies** vindt plaats door verschillen in (grond)waterstanden tussen natuurgebied en omgeving als gevolg van peilinstelling, (onder)bemaling en waterwinning/beregening. Natuurgebieden op het veen in peilbeheerste gebieden kampen vaak met grote wegzijging door een doorlatende bodem en grote niveauverschillen met de omgeving (verveende polders, droogmakerijen of inklinking van veengronden).
4. **Aan-, af- en doorvoer** van water op de hogere zandgronden en in peilbeheerste gebieden gebeurt

vaak met gebiedsvreemd water. Dit beïnvloedt de standplaatscondities in natuurgebieden (bv. verschuiving van chemische evenwichten en eutrofiëring). Strakke handhaving van vaste peilen in polders (vaak noodzakelijk om fundering van bebouwing te beschermen) betekent dat gebiedseigen water met een in de regel voldoende kwaliteit direct wordt afgevoerd; bij wateraanvoer kan vaak alleen worden beschikt over gebiedsvreemd water met een voor de natuur onvoldoende kwaliteit. Verbetering van de kwaliteit van noodzakelijk aan te voeren oppervlaktewater vergroot de mogelijkheden voor verdrogingsbestrijding.

5. Structurele wijzigingen van het (grond)waterregime in een natuurgebied veranderen de beschikbaarheid van water, de bodemprocessen en de samenstelling van water. Verbetering van het regime werkt door naar de vegetatie en na kortere of langere tijd (soms na decennia en soms in wisselwerking met andere milieufactoren) naar verbetering van de kwaliteit van de natuur. Een voor de natuur ontoereikend grond- of oppervlaktewaterregime staat bekend als "**verdroging**".

##### b. Inrichting, beheer, gebruik

6. Waterhuishoudkundige inrichting en beheer van gebieden zijn in hoge mate **afgestemd** op de gebruiksfuncties landbouw, wonen en infrastructuur (gevestigde belangen). Die kennen vaak "tegennatuurlijke" waterwensen.
7. **Grenzen** tussen natuurterreinen en gebieden of percelen met ander functies zijn meestal niet gekozen op basis van watersysteemkennis.

Hierdoor kan het waterbeheer moeilijk tegemoet komen aan de tegengestelde waterwensen (zoals in de bezochte projecten Wijffelterbroek en De Zoom). Kleine gebieden - enclaves - met gevestigde belangen (landbouw, recreatie) kunnen optimalisatie tegenhouden in een veel groter natuurgebied (Dwingelderveld).

8. Waar verdroging is veroorzaakt door ingrepen (drooglegging, waterwinning, landinrichting) in een ver verleden, is de hierop volgende **gebiedsontwikkeling** (wonen, infrastructuur, bedrijfsontwikkeling) afgestemd op een "laag-grondwater-situatie".
9. Maatregelen tegen verdroging in de afgelopen jaren zijn zo uitgevoerd dat effecten buiten natuurgebieden meestal werden vermeden. In de resterende projecten is dat minder vaak mogelijk. Tot nog toe is voornamelijk het "laaghangend fruit" geplukt. Het komt er nu op aan zowel het resterende laaghangend als het "**hooghangend fruit**" te gaan oogsten.
10. Het optimaliseren van het grondwaterregime voor natuur ("vernassing") is meestal nadelig voor de **landbouw**, de dominante ruimtelijke functie in de omgeving van bijna alle natuurgebieden. Afhankelijk van het gewenste vernattingspatroon, de locatie van bedrijven/percelen en het bedrijfstype kunnen de gevolgen voor boeren (persoonlijk, financieel, bedrijfstechnisch) aanzienlijk zijn. Sterke vernassing maakt - na verwerving - **functiewijziging** noodzakelijk. Minder sterke vernassing biedt vaak mogelijkheden er op in te spelen door de functie in gewijzigde vorm voort te zetten (boeren met water, kavelruil,

- wijziging teeltplan). In andere gevallen zijn de gevolgen verwaarloosbaar of kunnen ze zelfs voordelig uitpakken.
11. Verschillende strategische **uitgangspunten, concepten en instrumenten** die zijn ontwikkeld om tegengestelde wensen van natuur en landbouw te verenigen (water als ordenend principe, functie volgt peil, peil volgt maaiveld, teelt volgt peil, systeem van Van Iersel, blauwe diensten) hebben nog niet, of slechts beperkt, toepassing gevonden.
  12. Beheer(**scultuur**) is doorgaans sterk gericht op het voorkómen van wateroverlast en verhoging van (landbouw)productie. Soms is sprake van (koud)**watervrees**: de risico's van te natte omstandigheden (meestal in de winter) worden sterker gemeden dan het risico van te droge omstandigheden (meestal in de zomer).
  13. Verdroging en **wateroverlast** zijn twee kanten van hetzelfde probleem. De algemene strategie voor het omgaan met wateroverlast (vasthouden, bergen, afvoeren) biedt kansen om beide problemen aan te pakken, maar heeft ook risico's. Ruimte om water te bergen in tijden van overlast wordt onder meer gezocht in natuurgebieden. Als dit niet deskundig en zorgvuldig gebeurt, kan de natuurkwaliteit voor lange tijd worden aangetast door inundatie van (voedselarm) beekdalgrasland met voedselrijk water en hiermee samenhangend, afzetting van eutroof of verontreinigd slib. Verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit en van de kwaliteit van bovenstrooms gelegen land- en waterbodems vergroot de mogelijkheden voor gelijktijdige aanpak van wateroverlast en verdroging.

## Conclusies

Voor het optimaliseren van het watersysteem van natuurgebieden (verdrogingsbestrijding) levert het fysiek-ruimtelijk perspectief de volgende inzichten:

1. **Bruikbare doelen; (kosten)effectieve maatregelen**  
Natuurdoelen, en maatregelen om ze te realiseren, moeten **zorgvuldig** worden gekozen: met verstand, deskundigheid, omgevingskennis en met door onderzoek en monitoring verkregen inzichten in het ecologisch functioneren van een terrein.
2. **Integrale aanpak (grond)waterregime**  
Maatregelen voor de verschillende factoren die het grondwaterregime bepalen, moeten in **samenhang** worden gekozen. Het bijvoorbeeld lokaal verminderen of verplaatsen van een grondwaterwinning is vaak alleen effectief als tegelijkertijd ook ont- en afwatering worden aangepast.
3. **Realistische doelen; onomkeerbare veranderingen**  
De mogelijkheden om verdroging te bestrijden worden **begrensd** door onomkeerbare veranderingen in het bodem- en watersysteem. Fysiek (inklinken veen) en maatschappelijk (gewenst ruimtegebruik, kosten) is "herstel" slechts beperkt mogelijk en gewenst. Historische, ecologische en hydrologische gegevens geven een ontwikkelingsrichting aan maar kunnen niet zonder meer worden omgezet in gekwantificeerde natuurdoelen. Hoeveel van de ontwikkelingsweg in principe kan worden afgelegd, moet blijken uit gebiedsanalyse (bij de bepaling van het zogeheten optimale en actuele

grond- en oppervlaktewaterregime (OGOR, respectievelijk AGOR). Maar ook mogelijke andere ontwikkelingswegen moeten in de overweging worden betrokken. Ontwikkelingsrichting en tempo moeten beleidsmatig worden vastgesteld (als onderdeel van het proces dat leidt tot het vaststellen van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime: GGOR). Denken in oplossingen (optimalisatie van watersysteem in natuurgebieden) is nuttiger dan het benadrukken van oorzaken (verdroging).

4. **Projecten moeten worden voorbereid op het juiste schaalniveau**  
Met maatregelen binnen natuurgebieden alleen, kan in veel gevallen niet worden volstaan. Ze moeten worden gekozen in samenhang met ingrepen in nabij liggende gebieden en, waar relevant, bovendien in samenhang met maatregelen in infiltratiegebieden op afstand en met aanpassing of verplaatsing van (diepe) grondwaterwinningen. Vooral bij natuurterreinen die afhankelijk zijn van regionale grondwatervoeding, wordt dit complex (ook bestuurlijk), omdat effecten van ingrepen in de wijdere omgeving kunnen optreden.
5. **Verdrogingsbestrijding begint met het optimaliseren van het functiepatroon**  
**Begrenzing** op watersysteembasis beperkt de noodzaak van technische oplossingen (kostbaar, kwetsbaar, niet duurzaam). Verdrogingsbestrijding moet beginnen met het optimaliseren van het **functiepatroon** op



watersysteembasis. Dit kan aanleiding vormen om de EHS te herbegrenzen; waar herbegrenzing van EHS al speelt, moet hier rekening mee worden gehouden.

#### 6. *Verdrogingsbestrijding is vooral een bestuurlijk/maatschappelijke opgave*

De opgave is vooral om, met medewerking van **grondgebruikers** en zonder nadelen op hen af te wentelen plaats (functiepatroon) en aard van het grondgebruik (boeren met water) aan te passen zodat voor water, en zonodig voor technische oplossingen, ruimte ontstaat. Vaak is **bestuurlijk maatwerk** vereist.

#### 7. *Verdrogingsbestrijding vergt gerichte communicatie*

De hydro-ecologische processen die een rol spelen zijn vaak complex, moeilijk meetbaar en zonder kennis van zaken weinig zichtbaar. De baten van maatregelen en het publiek belang dat daarmee is gemoeid, zijn moeilijk objectief weer te geven en hanteerbaar te maken in besluitvormingsprocessen.

#### 8. *Verdrogingsbestrijding vraagt verandering van cultuur en van cultuurtechniek*

De overheid zou helder aan landbouwbedrijven moeten aangeven wat hun bedrijfsperspectief is. Ze moet duidelijk aangeven welke mogelijkheden in beeld zijn: verbrede landbouw, “teelt volgt peil”, instellen bufferzones, vernatting of aankoop van gronden in de omgeving van natuurterreinen. De opgave is medewerking te verkrijgen van grondgebruikers en deze vroegtijdig te betrekken bij planvorming en het zoeken naar oplossingen.

## 2.2 Bestuurlijk perspectief

### a. Beleid en Beleidsvelden

#### *Observaties*

1. Verdroging is als beleidsthema geagendeerd in het **waterbeleid** van het rijk en gericht op reductie van het verdroogd areaal met de functie natuur. Van meet af aan zijn de nadere uitwerking en uitvoering daarbij toegedacht aan provincies en waterschappen. De Decembernote KRW/WB21 (2005) geeft aan dat de landelijke doelstelling wordt herijkt en dat het thema zal worden uitgewerkt in twee categorieën: 1) Implementatie EU-beleid (VHR/KRW) en 2) realisatie EHS. Verdroging is een belangrijk aspect van de integrale wateropgave die onder meer wateroverlast en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water omvat en wordt vastgelegd in stroomgebiedbeheersplannen in 2009.
2. Hoofddlijn in het **natuurbeleid** is het realiseren van de EHS met inbegrip van milieu- en watercondities. Beleidsstrategie (vergroten, verbinden, verbeteren) en instrumentarium (verwerven, inrichten, beheren) zijn sterk bepaald door de noodzaak voor draagvlak; niet primair gericht op bestrijding van verdroging. Instrumentarium verandert met het voortschrijdend inzicht en bij wijziging van politieke voorkeuren; bij voorbeeld meer nadruk op agrarisch natuurbeheer ten koste van verwerving. Recent gaat de aandacht sterk uit naar de implementatie van de VHR en de Natuurbeschermingswet: er worden

voorbereidingen getroffen voor aanwijzingsbesluiten met instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten in aangewezen gebieden. De interne en externe gevolgen hiervan (inclusief het aanpakken van verdroging) worden binnen drie jaar na aanwijzing uitgewerkt in beheersplannen door het bevoegd gezag, meestal de provincie.

3. Rijksbeleid voor (investeringen in) het (her)**inrichten van het landelijk gebied** (Reconstructie, ILG) zijn onder meer gericht op het tegengaan van verdroging (en andere milieucondities) van de EHS en van VHR-gebieden. Aanpak van verdroging is een essentieel onderdeel van reconstructieplannen. In de aanloop naar de uitvoeringscontracten die rijk en provincies eind 2006 met elkaar afsluiten, brengen provincies de beleidsopgave in beeld: de gewenste milieucondities in relatie tot natuurdoel(type) en de prestaties voor de periode 2007-2013.

#### **Conclusies**

Voor het optimaliseren van het watersysteem van natuurgebieden levert dit de volgende inzichten:

1. **Verschuiving beleidsveld**  
Met het adresseren van “hooghangend fruit” verschuift het zwaartepunt van de portefeuille waterbeheer naar ruimtelijke (her)inrichting op watersysteem-basis en de daarvoor beschikbare middelen, instrumenten en overlegkaders.
2. **EHS-instrumentarium beperkt toepasbaar**  
Strategie en instrumenten voor het realiseren van de EHS zijn niet

voldoende voor en kunnen beter worden afgestemd op het aanpakken van verdroging. Uitgangspunten van beleid zoals vrijwilligheid bij grondverwerving, staan op gespannen voet met het planmatig aanpakken van verdroging.

### 3. *Afstemmingsopgave*

In het integraal gebiedsgericht beleid concurreert verdrogingsbestrijding met andere thema's om ruimte, middelen en aandacht. Dit onderstreept het belang van hulpmiddelen voor besluitvorming en van het juiste niveau van inkadering van de besluitvorming.

### 4. *Plaats op de wateragenda*

De aanpak van verdroging heeft alles te maken met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. In beginsel heeft deze richtlijn betrekking op al het grond- en oppervlaktewater, dus ook op verdroging. Via het opstellen van de GGOR's zullen de doelen voor de verschillende thema's die gerelateerd zijn aan water, in samenhang worden onderzocht en aangepakt. De ruimtelijke opgave zal hieruit duidelijk worden en opgenomen worden in onder andere de stroomgebiedbeheersplannen. Het bindende karakter van de doelen voor de Kaderrichtlijn Water leidt tot een 'voorzichtige' benadering bij het aangaan van resultaatsverplichtingen in het kader van de KRW. De realiseerbaarheid van de doelen zal getoetst moeten zijn. Realiseerbare ambities van partijen die daar bovenuit gaan, kunnen in ander verband worden vastgelegd.

## b. *Bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rollen, taken*

### *Observaties*

#### 1. *Besluitvorming in verandering*

Implementatie van Europees beleid en veranderingen in sturingsfilosofie veranderen het bestuurlijke landschap. Er is sprake van een andere verdeling, van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en van wijziging in de organisatie van besluitvorming:

a. **Water:** voorbereiding Waterwet, voorbereiding stroomgebiedbeheersplannen; waterschappen fuseren tot grotere eenheden en krijgen meer bevoegdheden bij operationeel grondwaterbeheer;

b. **Natuur:** Nb-wet, implementatie VHR, afgestemd op KRW; voorsorteren op aanwijzingsbesluiten en beheersplannen;

c. **Ruimte:** Reconstructiewet, Concept WRO, Nota Ruimte;

d. **Inrichting:** Concept Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG): een nieuwe manier van werken bij de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Tweede Rijksmeerjarenprogramma (MJP2) met een voor de provincie grote vrijheid van handelen en grote verantwoordelijkheid voor doelrealisatie tijdens de uitvoeringstermijn (2007-2013) volgens het eind 2006 af te sluiten uitvoeringscontract.

#### 2. *Samenwerking en bestuurlijke arrangementen*

Bestuurlijk overleg en afspraken

leiden de veranderingen in goede banen in het besef dat overheden eigen verantwoordelijkheden hebben maar ook sterk van elkaar afhankelijk zijn bij het gezamenlijk realiseren van hun doelen voor het landelijk gebied:

a. **Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW):** landelijke afspraken, onder andere dat waterschappen in hun beheersplannen uiterlijk in 2010 het GGOR bepalen en dat provincies het kader hiervoor uiterlijk 2005 vastleggen;

b. **Notitie UvW - IPO (UvW, IPO, 2005):** In de voorbereiding naar de Waterwet hebben de besturen van IPO en UvW in april 2005 een heldere visie uitgebracht op afstemming van taken provincie en waterschap in de beleidscyclus van **integraal regionaal waterbeheer** met speciale aandacht voor het GGOR en het grondwaterbeheer.

c. **Bestuurlijk overleg verdroging:** Verdroging is het laatste jaar expliciet aan de orde gekomen in verschillende bestuurlijke overlegkaders (het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), Reconstructie, ILG, natuurbeleid). Hierbij is de wens aan de orde geweest tot wijziging van de aanpak van de verdroging en herijking van de doelstelling. Daarvóór is de aandacht voor de aanpak van de verdroging alleen incidenteel aan de orde geweest.

d. Het ILG vraagt intensieve voorbereidingen en leidt tot een verandering in de samenwerking tussen rijk en provincies, alsook tussen provincies en de regionale partners (gemeenten, water-



schappen en terreinbeheerders); zie hiervoor onder andere het rapport van de Visitatiecommissie ILG (de Graaff, 2005).

### 3. *Taken, “natuurlijke” rolverdeling en capaciteiten*

Ondanks de genoemde veranderingen bestaat er in het algemeen consensus over de taakverdeling bij het aanpakken van verdroging. Ten aanzien van de samenwerking tussen provincies en waterschappen wordt genoemde notitie van UvW en IPO als leidend beschouwd. Dat wil niet zeggen dat dit bij iedereen bekend is en dat alle instanties/medewerkers over voldoende capaciteiten beschikken om hun rol goed te vervullen. De werkwijze die nodig is voor integrale gebiedsprocessen vereist competenties die nog niet altijd ontwikkeld zijn.

### 4. *Terreinbeheer*

Optimalisatie van het watersysteem van natuurgebieden is doel en verantwoordelijkheid van de overheid. Hierbij dienen de terreinbeheerders nauw te worden betrokken. Zij beschikken over een groot oplossend vermogen en veel kennis van zaken. Van terreinbeheerders mag goed terreinheer worden verwacht in twee opzichten: kennis van terrein- en beheersaspecten, die (1) intern ingezet wordt voor het beheer en (2) extern in een expertise- en lobby-functie wordt aangewend. Terreinbeheerders zitten dicht op de problematiek; van hen mag verwacht worden dat zij de verdrogingsproblematiek op de agenda zetten en de relevante gebiedskennis inbrengen in processen van doelformulering, planvorming en -uitvoering en -

evaluatie. Hiervoor kunnen de OBN-netwerken als voorbeeld dienen.

### 5. *Provincie als boegbeeld van de verdroging*

Bij het zichtbaar maken en houden van het probleem, bij het aangeven van ruimtelijke oplossingsrichtingen en bij het voeren van regie over de gezamenlijke uitvoering, vervult de provincie een  **sleutelrol**  in het gebiedsproces: in het stellen van kaders (voor het GGOR), bij het ILG, bij afwegen van belangen en bij het bemiddelen in de uitvoering, bij grondverwerving en bij het geven van toegang tot (en zelf bijdragen in) de financiering. De provincie is dan de initiator bij het opstarten van het gebiedsproces dat door uitvoerende partijen (veelal waterschappen maar ook gebiedscommissies en terreinbeheerders) wordt getrokken. Dit wordt door velen benoemd als de regierol die bij uitstek de rol van de provincies is. In gevallen waar de problematiek buiten de oplossingsruimte van de uitvoerende partij ligt, met name wanneer er omvangrijke ruimtelijke ingrepen nodig zijn, zal de provincie (of de gemeente) als eerste het proces moeten trekken. Daarna kan het initiatief weer aan een andere partij worden overgedragen.

### 6. *Waterschap*

In meerdere provincies begint zich een prominente rol van de waterschappen af te tekenen in de uitvoering van verdrogingbestrijding. Zij nemen in samenwerking met terreinbeheerders en andere belanghebbenden initiatief om het GGOR en de uitvoeringsplannen op te stellen.

### 7. *Rijk*

De uitvoering van de verdrogingsbestrijding is gedecentraliseerd. Het rijk ondersteunt de verdrogingsbestrijding met financiële middelen (per 2007 met name via het ILG), met kennisontwikkeling en -verspreiding en met overige instrumenten. Voorts is het rijk verantwoordelijk voor het, in afstemming met provincies, vaststellen van de algemene beleidskaders voor de door provincies te regisseren uitvoering van de verdrogingsbestrijding. Dit betreft zowel het nationale natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk en milieubeleid, alsmede de onderlinge afstemming tussen deze beleidsterreinen en de afstemming met de internationale beleidsagenda en verplichtingen. Hier zijn met name de ministeries van LNV, V&W en VROM nauw bij betrokken. Hoewel verdroging al sinds de jaren tachtig een issue is, hebben de wisselende beleidsaandacht en discontinuïteit in en gebrekkige afstemming tussen subsidieregelingen en uitvoeringsinstrumenten mede bijgedragen aan een minder gunstig klimaat voor een voortvarende aanpak. De nauwe afstemming die de laatste tijd plaatsvindt in het kader van het natuurbeleid (implementatie VHR), het waterbeleid (implementatie KRW) en de ruimtelijke inrichting (Nota Ruimte en ILG) en de lange termijn van de afspraken die in ILG-verband worden gemaakt (2007-2013) bieden hier een nieuw perspectief.

### 8. *Gemeenten*

De gemeenten zijn weinig betrokken en zien zichzelf zelden als probleem-eigenaar. Gemeenten geven in het

algemeen weinig inhoud aan hun mogelijkheden voor watersysteemgerichte planologische bescherming en inrichting. Daardoor ontbreekt in bepaalde situaties de heldere ruimtelijke bestemming die aan de basis hoort te liggen van de aanpak van verdroging.

## Conclusies

Voor het optimaliseren van het watersysteem van natuurgebieden levert dit de volgende inzichten:

### 1. Samenwerken en eigen verantwoordelijkheid nemen

Het thema is fysiek, ruimtelijk en bestuurlijk complex, de baten zijn moeilijk meetbaar en zichtbaar te maken en daardoor politiek niet 'sexy': met verdrogingsbestrijding is niet gemakkelijk te scoren. Overheden zijn van elkaar afhankelijk maar hebben ook ruimschoots gelegenheid verantwoordelijkheid af te wentelen. Bestuurlijke afspraken kunnen dit tegengaan.

### 2. Helder beleid en bestuurlijke durf

Beleidsplannen laten noodzakelijkerwijs ruimte voor besluitvorming in de uitvoering. Maar met deze ruimte bij de beleidsformulering wordt een groot beroep gedaan op de bestuurlijke inzet in de uitvoering (doorzettingsmacht) en persoonlijke kwaliteiten van bestuurders (creativiteit, durf). Door in beleidsstukken uitgangpunten en procedures vast te leggen, kan een teveel aan keuzelast bij de uitvoering worden vermeden, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de besluitvorming over grondverwerving.

3. Decentrale waterbevoegdheden  
Bevoegdheden in het waterbeheer zijn sterk decentraal. Bij ruimtelijke

inrichting en beleid onder andere voor het realiseren van de EHS en bij grondbeleid, is dat minder het geval. Problemen die met name op de ruimtelijke problematiek vastzitten (hooghangend fruit) kunnen door het waterschap (functionele democratie) niet worden opgelost. In die gevallen dient de gemeente of de provincie, afhankelijk van de schaal, oplossingen aan te reiken. Daarvoor kan het nodig zijn (afhankelijk van de omvang van het probleem) dat deze overheden het gebiedsproces als eerste trekken en gezamenlijk met het gebied tot ruimtelijke oplossingen komen. Het probleem wordt dan hoger in de bestuurskolom (provincie, algemene democratie) opgelost. Het waterschap is in die fase adviseur voor de waterhuishoudkundige aspecten.

## c. Gebiedsproces en participatie

### Observaties

1. Bij betrokkenen is veel **onzekerheid** over, en onbekendheid met, **rollen en bevoegdheden**. Dit kan worden toegeschreven aan ondermeer snelle veranderingen in verhoudingen, taken en verantwoordelijkheden. Wat hierover bestuurlijk is afgesproken (ILG; afstemming taken waterbeheer UvW-IPO) is vaak nog beperkt geland tussen de oren van wie het aangaat.
2. Ondanks het vorige punt zijn er projecten die met **succes** zijn uitgevoerd; soms voor een belangrijk deel dankzij **inzet** van enkelen. Veel betrokken bestuurders hebben volle agenda's ('bestuurlijke drukte') maar kunnen tot actie komen als ze op hun verantwoordelijkheid

worden **aangesproken**. Bestuurlijke betrokkenheid is een ook een kwestie van goed organiseren.

3. De '**Taskforce factor**'. Alterra signaleert in zijn rapportage dat het succes van de Taskforce ook ligt in het bijeenbrengen van de betrokken partijen, bestuurders en deskundigen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de Taskforce in een deel van de bezochte gebieden een bijdrage heeft geleverd aan het herstellen van de aandacht voor die projecten. Deze factor kan ook voor andere projecten 'georganiseerd' worden.
4. Verdroging is een moeilijk **herkenbaar** en hanteerbaar probleem voor besluitvormers. Dit bemoeilijkt de communicatie erover.
5. De **organisatie** rondom door de Taskforce bezochte projecten was in andere gevallen gebrekkig of zelfs afwezig; het was niet altijd duidelijk wie de regie had of wie 'de handschoen op zou nemen'.
6. De indruk bestaat dat de **competenties** die nodig zijn voor het op gang brengen van gebiedsprocessen onvoldoende ontwikkeld of beschikbaar zijn: regie, communicatie, procesbegeleiding, verantwoording, bestuurlijk proces, kennis van vooral financiële en planologische instrumenten.

7. **Participatie** van grondgebruikers in planvorming is beperkt.

### Conclusies

Voor het optimaliseren van het watersysteem van natuurgebieden levert dit de volgende inzichten:

### 1. *Gebiedsprocessen staan centraal*

Goed lopende gebiedsprocessen vormen een voorwaarde voor het aanpakken van de verdroging, maar die verlopen nu vaak niet optimaal. Het verbeteren van gebiedsprocessen is daarom nodig.

### 2. *Rolverdeling tussen provincie en waterschap doorvoeren*

Een eerste vereiste voor een goed lopend gebiedsproces is dat provincies en waterschappen handelen volgens de in IPO-UvW verband afgesproken verdeling van rollen en bevoegdheden.

### 3. *Verdrogingsbestrijding vraagt acceptatie van maatregelen*

De hydro-ecologische processen die een rol spelen zijn vaak complex, moeilijk meetbaar en voor niet ingewijden slecht zichtbaar. De baten van maatregelen en het publiek belang dat daarmee is gemoeid, zijn moeilijk objectief weer te geven en hanteerbaar te maken in besluitvormingsprocessen. Inzetten op **acceptatie** van natuurdoelen als onderdeel van integrale gebiedsdoelen en op een maatregelenpakket dat een 'win-win-situatie' nastreeft, vergroot de kans op succesvolle besluitvorming.

### 4. *Duidelijke en directe communicatie tussen betrokkenen*

Betrokken partijen moeten het thema verdroging veel beter communiceerbaar maken. Naar elkaar, naar het bestuur en naar de burger.

### 5. *Competenties ontwikkelen*

Alle partijen moeten hun competenties verder ontwikkelen om de uitdaging van een effectief gebiedsproces aan te kunnen.

### 6. *Front-office instellen*

Voor het daadwerkelijk borgen en verankeren van de diverse punten van dit advies lijkt ondersteuning onmisbaar. Het gaat dan onder meer om ondersteuning bij de bestuurlijke agendering, de advisering bij, en ondersteuning van gebiedsprocessen, het verhelderen en communiceren van doelen en rolverdeling, het ontwikkelen van competenties en advisering over effectieve inzet van het instrumentarium (par. 2.3) en kennisdeling (bv. gebruikmaking van het OBN-netwerk). Dit kan in de vorm van een door de gezamenlijke partijen opgezette centrale unit onder regie van de provincies.

## 2.3 Instrumenteel perspectief

### a. Doelen

#### *Observaties*

1. Er blijkt onduidelijkheid te bestaan over waar **het primaat** moet liggen bij het **opstellen van de natuurdoelen**. Duidelijk is dat provincies er verantwoordelijk voor zijn dat de juiste doelen worden gesteld. Ook de rol van het rijk is duidelijk: het formuleren en (doen) uitvoeren van nationaal beleid, en verantwoording afleggen, zowel naar de nationale politiek als internationaal over de implementatie van internationaal beleid voor beschermde gebieden.

De paradox die in discussies naar voren kwam, is dat diverse partijen er behoefte aan hebben dat rijk en provincies ambities formuleren, deze vaststellen en vooral: deze

wáarmaken (doorzettingskracht). Tegelijkertijd hebben waterschappen, gemeenten en terreinbeheerders (incl. waterleidingbedrijven) de lokale (veld)kennis, waarmee zij zelf de feitelijke doelen (willen) stellen en maatregelen formuleren om in complexe gebiedsprocessen maatwerk te kunnen leveren.

2. Het **natuurdoel** moet worden afgeleid uit de actuele vegetatiekundige situatie, historische informatie en kennis van het hydrologisch systeem. Bij het inschatten van wat de natuurdoelen zouden moeten zijn, worden de kennis en gegevens van terreinbeheerders, waterschappen en waterleidingbedrijven meer dan eens onvoldoende gebruikt door of zijn deze niet beschikbaar bij provincies. In verschillende provincies heeft de gevolgde topdown benadering geleid tot te hoog gestelde doelen. De inspanning om de hieruit voortvloeiende verdrogingsdoelstelling te realiseren is dan te groot en daarmee niet realistisch.
3. De door provincies vastgestelde **natuurdoeltypen** zijn veelal **te grof** om verdroging in de terreinen mee te kunnen indiceren en te lokaliseren. Op een gedetailleerder schaalniveau (vegetaties of indicatorsoorten) is dit wel mogelijk, maar dan dient meer gebruik te worden gemaakt van gegevens van terreinbeheerders. De problemen bij de doelformulering en nulmeting werken door in de monitoring en de evaluatie van beleidsprestaties.
4. Er is veel **onbekendheid** bij betrokken overheden en grondgebruikers over **natuurdoelen** (inhoud, status, haalbaarheid, afrekenbaarheid,

verantwoordelijkheid voor realisatie). Er was tijdens de veldbezoeken wel veel discussie over de (on)haalbaarheid van natuurdoelen. Onder druk van de (schijnbare) onhaalbaarheid nemen partijen soms op voorhand al genoegen met een beperkt resultaat.

5. De **doelen** rond verdroging bestrijken meerdere beleidsterreinen; er zijn belangrijke verschillen in aard, status en toepassingsgebied. Denk hierbij aan instandhoudingsdoelstellingen, (provinciale kaders voor het) GGOR, KRW-doelen, natuurdoeltypen voor de EHS, doelen van het Biodiversiteitsverdrag, Programma Beheer, WB21-doelen en aan milieuoedities in het kader van het MJP2.

6. **Sturende doelen.** Natuurdoelen lijken in veel gevallen weinig richtinggevend voor de uitvoering. Op terreinniveau kunnen in de doelen nog een aantal jaren (tot ca. 2009) onzekerheden bestaan die te maken hebben met processen rond de implementatie van VHR en KRW. Het belang hiervan is betrekkelijk. Ambitie blijkt niet uit de hoogte van het doel maar uit de grootte van de inzet. Grotere bekendheid met aard en status van natuurdoelen van de overheid kan koudwatervrees wegnemen. Grondgebruikers kunnen dan eventueel ook zelf met goede plannen komen om mee te liften met natuurontwikkeling.

7. Het is niet duidelijk in hoeverre het zicht op het halen van de doelen wordt belemmerd door gebrek aan goed op elkaar afgestemd zijn van **monitoring**, evaluatie en rapportage. Deze afstemming betreft de verschillende partijen, schalen, verantwoordelijkheden, etc.

## Conclusies

De te realiseren doelen komen in een confrontatie van ambitie en haalbaarheid tot stand. Dat geldt zowel voor de doelen ten aanzien van het proces (hoeveel verdroging is wanneer opgelost?), als voor de te bereiken natuurdoeltypen die op de individuele gebieden worden gelegd.

Zolang er geen zekerheid is over het uiteindelijke doel, aarzelen partijen om initiatief te tonen. Om die zekerheid te krijgen zal men, ondanks de aarzeling, met elkaar in zee moeten. Binnen het integrale GGOR-proces wordt dan duidelijk in hoeverre ambitie en haalbaarheid bij elkaar kunnen komen.

Die duidelijkheid heeft betrekking op:

- de gewenste wijziging in de ligging van functies;
- de haalbaarheid en hydrologische basis van het te realiseren natuurdoel;
- gronden waar de landbouw kan blijven voortbestaan, eventueel met natschadecompensatie;
- de te verwerven gronden omdat landbouw niet meer mogelijk is.

## b. Meten en weten

### Observaties

1. De natuurdoelen zijn nu in een aantal situaties beschreven op een **schaalniveau** dat te grof is voor toepassing in het terrein. Als gevolg hiervan zijn doelen in bepaalde gebieden niet realistisch en dus te hoog gesteld. Het bereiken ervan vergt dan niet-realistische inspanningen. In die situaties is het nodig de doelen te formuleren op een lager schaalniveau en af te leiden uit de actuele vegetatie-

kundige situatie, historische informatie en kennis over het hydrologisch systeem. Daarbij ligt gebruik van gegevens (vegetaties of indicatorsoorten) van terreinbeheerders voor de hand. Dit draagt bij aan een betere sturing bij het oplossen van fysieke knelpunten en ook aan een hogere kosteneffectiviteit van te nemen maatregelen.

2. In enkele gevallen leek de kennis niet aanwezig (of was deze niet toegankelijk) om te kunnen bepalen welke maatregelen of welke veranderingen in de hydrologische condities nodig zijn voor het bereiken van het natuurdoel.

3. Een onzorgvuldige doelformulering en nulmeting werken door in het volgen en evalueren van beleidsprestaties.

4. Er is geen overeenstemming over de **criteria** en de **meetmethode**, zowel op provinciaal als op projectniveau. Op projectniveau zijn, op hoofdzakelijk vegetatiekartering gebaseerde en met peilbuisgegevens ondersteunde methodes beschikbaar die betrouwbare resultaten over de verdroging leveren. Deze kosten jaarlijks ca. € 50/ha. Natuurmonumenten en de provinciale landschappen beschikken niet over de financiële middelen om deze methodes te introduceren.

5. Het ontbreken van een goede, objectieve monitoring wordt algemeen genoemd als een van de oorzaken van het onvoldoende tot uitvoering komen van de verdrogingsbestrijding. Er is verschil van inzicht in welk gewicht hieraan toegekend moet worden.

6. De provincies worden algemeen beschouwd als de instantie die het initiatief moet nemen om te komen tot een gecoördineerde opzet van meetnetten.
7. Interprovinciaal is recent een rapportage over monitoring van verdroging opgesteld waarover de Taskforce is gevraagd te adviseren. Het rapport beschrijft en vergelijkt methoden en strategieën, geeft overwegingen en doet aanbevelingen, maar stelt geen éénduidig en uniform landelijk systeem voor. Het IPO heeft nog geen keuze gemaakt welke methode landelijk gekozen moet worden.
8. Provincies, waterschappen, terreinbeheerders en waterleidingbedrijven hebben meetnetten, waarmee de grondwaterstand wordt gevolgd. De delen hiervan die dienen om de verdroging inzichtelijk te maken, kunnen worden ingekrompen als de meetnetgegevens worden gekoppeld aan goede vegetatiekarteringen. Een dergelijke combinatie van het ecologische en hydrologische meetnet is kosteneffectief voor meerdere partijen.
9. De provincies dienen te zorgen voor afstemming met andere relevante meet- en rapportageprogramma's (van bijvoorbeeld het ILG (P.E.I.L.), Natura 2000 en KRW).

## Conclusies

1. **Goed systeem voor 'Meten en Weten' ontbreekt**  
Het ontbreekt aan een goed en objectief systeem van meten en weten. Dit belemmert het ontstaan van een duidelijk beeld van aard en

omvang van de verdroging en de voortgang van het herstel. Dit draagt bij aan het ontbreken van een 'sense of urgency' en het ontbreken van draagvlak voor maatregelen.

### 2. *Vegetatiekartering als instrument inzetten*

Het instrument van de vegetatiekartering is in veel gebieden onmisbaar bij de voorbereiding van maatregelen en bij het volgen van de natuurontwikkeling na het nemen ervan. Met de resultaten van een vegetatiekartering kunnen de juiste maatregelen op de juiste plaats worden uitgevoerd en wordt het geïnvesteerde budget effectiever gebruikt.

### 3. *Stimuleren van gebiedsgerichte kennisnetwerken*

Het stimuleren van kennisnetwerken tussen beleid (overheid), praktijk (terreinbeheer) en wetenschap als onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak bevordert het optimaal benutten van beschikbare kennis en gegevens. Hierbij kan zowel de doelformulering, planontwikkeling als monitoring en evaluatie verbeteren.

## c. Grondbeleid en natschadecompensatie

### *Observaties*

1. De **grondvererving** bepaalt sterk het tempo van de verdrogingsbestrijding. Natuurterreinen liggen veelal (nog) niet aaneengesloten. Vernatting van de versnipperd liggende natuurterreinen zou dan resulteren in schade aan naast- en vooral tussengelegen landbouw-

percelen. Met het uitvoeren van vernattingsmaatregelen wordt in dergelijke situaties gewacht tot de laatste percelen verworven zijn. Dit is een van de belangrijkste oorzaken voor de stagnatie van de verdrogingsbestrijding.

2. **De verwerving van gronden voor de EHS** verloopt meestal aanbodgestuurd en is daarmee passief van aard. Het tempo is gericht op volledige realisatie van de taakstelling voor de EHS in 2015, en inrichting van de EHS in 2018. Dit betekent maximalisering van het aangekochte areaal tegen marktconforme prijzen, meestal zonder voorkeur voor specifieke percelen. Voor de facilitering van de verdrogingsbestrijding, gericht op het verkrijgen van aaneengesloten natuurgebieden is een actieve, vraaggestuurde benadering nodig om de percelen in handen te krijgen waarvoor het essentieel is dat ze kunnen worden vernat. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben. Om die reden gebeurt dit nu niet. Grondeigenaren die willen verkopen weten niet altijd dat de overheid hun grond wil kopen. Kansen op minnelijke verwerving worden zo niet benut. Verwerving gebeurt op basis van vrijwilligheid; het instrument van onteigening wordt zelden ingezet, ook niet als uiterste middel. Voortzetting van de aanbodgestuurde strategie leidt ertoe, dat de **inrichting pas na 2015** in volle omvang ter hand kan worden genomen.

3. In enkele gevallen is of wordt bij de grondvererving gebruik gemaakt van toeslagen, **'plus'-pakketten** (Dwingelderveld). Andere voorbeelden waarmee

de grondverwerving is of werd gestimuleerd zijn het beschikbaar stellen van extra melkquotum (Rottige Meente) en vrijwillige verwerving op basis van onteigeningswaarde (de Peelvenen). Deze aanpak ging gepaard met een actieve benadering van grondeigenaren (de 'keukentafelgesprekken'). Deze combinatie blijkt een **cruciale succesfactor** in die gebieden.

4. Voor natschade door **uitstralingseffecten** buiten de natuurgebieden wordt nu een strategie van vrijwilligheid gevoerd. Er worden alleen maatregelen uitgevoerd nadat overeenstemming met grondeigenaren van aanliggende percelen is bereikt. Het ontbreekt veelal nog aan goede compensatieregelingen voor natschade. Dit is een rem op het nemen van maatregelen met uitstralingseffecten buiten de grens van het natuurgebied, met suboptimaal herstel tot gevolg. Het natuurdoel wordt niet of maar gedeeltelijk bereikt.
5. Recent is een catalogus van groene en **blauwe diensten** aan de Europese Commissie aangeboden. Bij blauwe diensten krijgen boeren vooraf een financiële compensatie voor het vrijwillig treffen van watermaatregelen die hun bedrijfsvoering schaden. Deze maatregelen worden genomen op de eigen percelen ten gunste van de natuur in aangrenzende percelen. Blauwe diensten bieden geen perspectief voor vergoeding van natschade. Natschade wordt veroorzaakt door watermaatregelen in een natuurgebied zelf doordat er uitstraling is naar de landbouwomgeving. Bij natschade levert de boer dus

geen actieve bijdrage aan het ontstaan ervan en vergoeding vóóraf wordt door de EU beschouwd als ongeoorloofde staatssteun. Privaatrechtelijke overeenkomsten zijn wel mogelijk. Bieden compenserende maatregelen niet voldoende perspectief, dan kan gekozen worden voor eenmalige afkoop of vergoeding van schade achteraf, op basis van vóóraf gemaakte afspraken. Hoewel dit strikt genomen geen 'blauwe dienst' is, zal hiervoor wel een voorstel aan de Europese Commissie voorgelegd moeten worden.

6. Van de mogelijkheden voor het inzetten van **kavelruil en compensatiegrond** wordt nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt. Dit is bijvoorbeeld nodig als grond in een uitstralingsgebied zo sterk vernat wordt dat normale bedrijfsvoering niet meer mogelijk is, of om het productieverlies met extra grond te compenseren. Slechts enkele provincies en waterschappen zetten - met eigen middelen - een groundbank in. Het rijk (BBL) heeft een groot areaal ruilgrond. Dat kan alleen worden ingezet voor verwerving ten behoeve van de EHS en niet voor compensatie van natschade in uitstralingsgebieden. Voor aankoop van (ruil-)gronden buiten de EHS bestaat geen aankooptitel; aankoop moet uit andere middelen gefinancierd worden en dat gebeurt weinig.

Binnen de Subsidierегeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) is subsidiëring van grondverwerving maar zeer beperkt mogelijk.

7. Het ministerie van LNV heeft de laatste jaren bij de realisatie van de

EHS een zwaarder accent gelegd op **particulier beheer** en **agrarischnatuurbeheer**. Dit vormt in sommige gevallen een belemmering voor de verdrogingsbestrijding. De afgesloten beheerspakketten zijn gericht op het behoud en herstel van bepaalde ecosystemen en daarin thuishorende doelsoorten. Omdat deze pakketten niet altijd aangestuurd worden door het vastgestelde natuurdoeltype en ook de bestaande agrarische functie kunnen bestendigen, kunnen de bestaande contracten het uitvoeren van vernattingsmaatregelen blokkeren. Ook de instandhouding van versnippering van eigendom, die samenhangt met meer nadruk op particulier beheer, kan de verdrogingsbestrijding compliceren.

## Conclusies

1. **Vrijwilligheid en passieve aankoopstrategie belemmerend**  
Herstel van verdroogde gebieden wordt belemmerd of vertraagd door de bijna onvoorwaardelijke keuze voor vrijwilligheid bij natschade en verwerving en de aanbodgestuurde, passieve aankoopstrategie van de EHS.
2. **Instrumentarium te beperkt ingezet**  
De instrumenten voor actieve verwerving, compensatie en regeling van natschade zijn nog onvoldoende ontwikkeld en/of worden nog maar zeer beperkt ingezet. Er worden geen maatregelen met uitstralingseffecten genomen, weinig prijsinstrumenten gebruikt, slechts enkele groundbanken ingezet en er wordt weinig gebruik gemaakt van kavelruil. Keukentafelgesprekken als exponent



van de actieve aanpak zijn nog geen gemeengoed. Succesvolle projecten laten zien dat juist de inzet van die instrumenten tot resultaat leidt. Volgens geluiden 'uit het veld' is 90% van de gronden minnelijk te verwerven door optimale benutting van het instrumentarium. Dan moet er - voor die percelen waarvan het bezit essentieel is voor het slagen van een vernattingsproject - ook de bereidheid zijn over te gaan tot volledige schadeloosstelling, met in het uiterste geval onteigening op de achtergrond. Dit op basis van het uitgangspunt dat de vrijwilligheid eindig is, maar de rechtszekerheid van de individuele agrarische ondernemer niet geschaad wordt. Voor de betreffende agrariërs is dit financieel gunstiger dan een aanbodgestuurde grondverwerving op basis van marktconforme prijzen. De algemene conclusie hiervan is dat met beschikbare mogelijkheden een beter resultaat kan worden bereikt mits dit maar effectief ingezet wordt.

### 3. *Aankoop ruilgrond en compensatiegrond mogelijk maken*

De verwerving van ruilgrond ter compensatie van vernattings-effecten (maatregelen in de EHS met uitstraling) lijkt nu tussen wal en schip te vallen. De noodzaak tot het maken van kosten hiervoor wijkt niet af van de noodzaak tot het nemen van fysieke inrichtingsmaatregelen, maar de huidige financiële regels maken onderscheid. Met de komst van het ILG kunnen de provincies hiervoor zelf nieuwe regels stellen, mits provincie en rijk bij de ILG-onderhandelingen afspreken dat deze kosten integraal onderdeel van het project uitmaken.

## d. Financieel

### *Observaties*

#### 1. *Kosten verdrogingsbestrijding*

Om een indruk te krijgen van de benodigde middelen voor de verdrogingsopgave in de komende periode, heeft de Taskforce uit diverse bronnen een schatting gemaakt. Een nauwkeurige berekening acht de Taskforce niet mogelijk, omdat ervaringsgegevens van eerdere (veelal relatief eenvoudige) projecten niet representatief zijn voor de toekomst en tot onderschatting kunnen leiden. Anderzijds kan bij de uitvoering van toekomstige integrale projecten 'werk met werk' gemaakt worden, waardoor de kosten juist lager zouden uitpakken.

Een discussie over uitgangspunten van een dergelijke berekening acht de Taskforce niet zinvol in het licht van dit advies.

Met deze kanttekeningen gaat de Taskforce van het volgende uit. Voor de uitvoering van de tot nog toe gehanteerde 40% doelstelling per 2010 (die in dit advies verlaten wordt) zou exclusief grondkosten ongeveer € 700 miljoen nodig zijn. Met dat bedrag kan de verdroging in ca. 120.000 ha natuurgebied worden bestreden. Voor de verdroogde Natura-2000 gebieden (50.000 à 100.000 ha) komt dit uit op ca. € 300 à 600 miljoen.

#### 2. *Beschikbare middelen*

Voor specifieke waterkwantiteits- en waterkwaliteitsmaatregelen voorziet het ILG niet in een rijksbijdrage. Voor maatregelen ten behoeve verdrogingsbestrijding

stelt het rijk via het ILG onder het thema 'milieucondities EHS' echter ca. € 160 miljoen beschikbaar. Uitgangspunt in het ILG is dat maximaal 50% rijkssubsidie gegeven wordt, waarbij regionale partijen voor de overige middelen zorgen, waaronder EU-fondsen. In voorgaande regelingen (GEBEVE en SGB) bleek de rijksbijdrage gemiddeld 30% te zijn geweest. Geschat wordt dat de rijksbijdrage in het ILG tussen 30 en 50% zal liggen. Van andere partijen wordt dan € 160 tot 350 miljoen verwacht. De totale van de partijen aan via het ILG mee gefinancierde verdrogingsbestrijdingsprojecten komt hiermee op: € 320 à 510 miljoen. Voorts is nog € 30 miljoen beschikbaar via andere regelingen (OBN, EGM), inclusief bijdrage initiatiefnemers. De totale omvang van de nu bekende middelen is dus € 350 à 540 miljoen.

#### 3. *Onderbestedingen in de huidige budgetten*

De beschikbare budgetten voor het nemen van inrichtingsmaatregelen in de natuurterreinen, zowel van het rijk (SGB) als regionale partners (provinciale grondwaterheffing, eigen middelen) kennen tot nu toe een forse onderbesteding. Dat komt door het geringe aanbod van projecten: de verdrogingsbestrijding stagneert. Belangrijke oorzaak is dat eerst gronden moeten worden verworven, voordat inrichtingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. Voor projecten die uitvoerings-gereed zijn, is er op dit moment geen financieringsprobleem, mits de initiatiefnemer bereid is ook eigen middelen in te zetten.

#### 4. *Geen aankoopmogelijkheden bestaande natuur*

Particuliere eigenaren van bos- en natuurgebieden in verdroogde gebieden willen niet altijd meewerken aan anti-verdrogingsmaatregelen (bijvoorbeeld omdat de productiewaarde van een bos dan afneemt), ook niet als zijn daar financieel voor worden gecompenseerd. Deze terreinen kunnen nu niet worden verworven. In de aankoop sfeer van Natuurmonumenten en de landschappen is dit probleem deels opgelost met g 5 miljoen voor het aankopen van bestaande natuur.

#### 5. *Ruilgrond*

Er is er bij DLG veel ruilgrond beschikbaar die nu nauwelijks wordt benut. Bij bedrijfsverplaatsing moet bruikbare bedrijfsgrond (aaneengesloten) als ruilgrond beschikbaar zijn en op een geschikte plek liggen.

Bij inzet van ruilgrond moet er ook budget zijn voor vergoeding van verplaatsingskosten; dit kan nu alleen via de RBB (Regeling Bedrijfsbeëindiging en Bedrijfs Hervestiging) en bij onteigening. De RBB biedt in veel gevallen ontoereikende verplaatsingsmogelijkheden. Voor verwerving van gronden buiten de EHS als compensatie of ruilgrond voor vernatting door uitstralings-effecten is geen apart rijksbudget; dit moet uit het EHS-budget of door de regionale partners gefinancierd worden.

#### 6. *Toegankelijkheid financiële regelingen*

Uitvoerders van verdrogingsprojecten geven aan dat financiering een probleem is, terwijl dat op dit moment objectief gezien niet

terecht is. Verdroging speelt zich af op het raakvlak van meerdere beleidsterreinen met vele provinciale, landelijke en Europese financieringsmogelijkheden. Uitgebreide (en voor iedere regeling verschillende) administratieve verplichtingen bij aanvraag en afrekening zijn blijkbaar een barrière.

In het verleden zijn rijksregelingen elkaar opgevolgd: REGIWA, GEBEVE en SGB, met wijziging van voorwaarden en aard van te subsidiëren kosten. Dit wordt genoemd als een van de redenen van stagnatie. De omslag van een specifieke verdrogingsbestrijdingsregeling (GEBEVE) naar een integrale regeling (SGB) heeft tevens de indruk gewekt als zou verdrogingsbestrijding bestuurlijk minder gewicht hebben. Ook bij de introductie van het ILG constateert de Taskforce dat er 'in het veld' nog veel onbekendheid is en dat er veel misconcepties bestaan.

### Conclusies

#### 1. *Toereikend budget*

Er is op dit moment geen financieringsprobleem voor uitvoeringsgerede projecten, al doet het verschil tussen berekende kosten van de totale verdrogingsopgave en het thans beschikbaar budget anders vermoeden. Indien de uitvoering (mede door het werk van de Taskforce) een nieuwe impuls krijgt, zal het beschikbare budget binnen enkele jaren geheel benut zijn. De mid-term-review van het ILG is een goed moment hierover nieuwe afspraken te maken.

Het schijnbare budgettaire tekort is geen reden te wachten met de (door)start van projecten.

#### 2. *Kansen bij introductie ILG*

De overgang naar het ILG biedt provincies en rijk de mogelijkheid afspraken te maken over de financiering van allerlei kosten die nu 'tussen wal en schip vallen': extra kosten van grondverwerving bij gebruikmaking van het volledige instrumentarium van verwerving, kosten verwerving bestaande natuur, compensatie- en ruilgrond en verplaatsing van bedrijven.

### Geciteerde literatuur

- J. Tersteeg et al. (2006)  
De Verdrogingsdialogen; Verantwoording en conclusies n.a.v. 12 werkbezoeken van de Taskforce Verdroging, oktober 2005 - februari 2006. Alterra  
C.J.M. van Vliet, H. et al. (2002).  
Blauw voor groen: nog veel te doen. Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland.  
Alterra-rapport 462  
Ministerie van LNV (2006),  
Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013.  
UvW, IPO (2005). Afstemming van taken in het regionale waterbeheer  
Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied (Commissie de Graaff) (2005), Kansen verzilveren, Eindrapport. IPO-publicatienummer 255



# Bijlage: Handreiking selectie TOP-gebieden

## Handreiking voor selectie van verdroogde gebieden (TOP-lijst)

### == Taskforce Verdroging ==

#### 1. Achtergrond

Uit evaluaties van de verdrogingsbestrijding is o.a. gebleken, dat de landelijke verdrogingsdoelstelling (40 % herstel in 2010 en op langere termijn het bereiken van gewenste milieucondities voor de EHS) door betrokken partijen verschillend wordt uitgelegd en slecht aansluit bij het gebiedsgerichte beleid en het waterbeleid. Bovendien is onzeker of de doelstelling 2010 haalbaar is met de beschikbare middelen. Van deze doelstelling gaat dus weinig inspiratie en/of sturing (meer) uit.

In de Decemhernota 2005 en in het Rijksmeerjarenprogramma Vitaal Platteland (rMJP) is daarom bepaald dat de landelijke doelstelling in 2006 wordt herijkt via een lijst gebieden, waar Rijk en provincies (en regionale partijen) zich aan verbinden en waarover ze afspraken maken t.a.v. doelen, prestaties en middelen.

Minister Veerman van LNV heeft provincies gevraagd om initiatief te nemen tot het opstellen van zo'n lijst en heeft daarbij voorgesteld om de Taskforce Verdroging de randvoorwaarden ervoor te laten uitwerken.

In deze Handreiking doet de Taskforce Verdroging een voorstel voor hoe provincies op een vergelijkbare wijze zo'n lijst voor de aanpak van Verdroogde Gebieden kunnen opstellen.

#### 2. TOP-lijst Verdroogde Natuurgebieden

De gebiedenlijst geeft de focus voor de aanpak van de verdroging in de komende periode (grotendeels tot 2015). Beschikbare middelen en capaciteit worden geconcentreerd ingezet in deze TOP-gebieden.

Bestuurlijk, organisatorisch en financieel wordt alle energie erop gericht om dit tot een succes te maken.

De lijst omvat tenminste de gebieden die bijzonder kwetsbaar en waardevol zijn en/of gebieden waar wettelijke verplichtingen gelden (A-deel van de lijst). In aanvulling daarop worden nog andere gebieden geselecteerd op basis van bijvoorbeeld kosteneffectiviteit, en kansrijkheid (B-deel). De gebiedenlijst en de prestatieafspraken die hierover in ILG-verband worden gemaakt, treden in de plaats van de landelijke doelstelling.

#### 3. Hoe gaat het werken?

- Provincies selecteren gebieden voor de TOP-lijst en leggen deze voor aan het Rijk t.b.v. het maken van afspraken tussen Rijk en regio (provincies/waterschappen) inzake het ILG (2007-2013).

N.B.1: De gebiedenlijst zal onderdeel vormen van het maatregelenpakket voor de milieucondities

EHS/VHR, waarover rijk en individuele provincies in het kader van het ILG afspraken maken.

N.B.2: In het MJP is bepaald, dat provincies hun bod voor de EHS maatregelen gepaard doen gaan met een inschatting van benodigde middelen en te bereiken resultaten (ex ante).

N.B.3: Uiteraard vergt de gebiedenlijst afstemming tussen provincies, waterschappen en terreinbeheerders.

- Het Rijk toetst de provinciale lijst(en) aan de rijksdoelen, -prioriteiten en bestaande afspraken.

N.B.: Hiervoor heeft LNV het MNP gevraagd om in het verlengde van de KIWA-analyse voor Natura 2000 gebieden en het MNP-rapport "Optimalisatie EHS" vanuit een beperkt aantal algemene criteria een landelijk deskundigenadvies te geven. Dit advies wordt ook aan provincies beschikbaar gesteld.

- Rijk en provincies komen dan gezamenlijk tot een afweging en overeenstemming. Deze overeenstemming wordt vertaald in de afspraken tussen Rijk en individuele provincies in het kader van ILG.
- Provincies voeren de regie over de uitvoering. Ze zorgen er dus voor,

dat de betreffende afspraken doorwerken in relevante provinciale beleidsplannen, de Stroomgebieds-beheersplannen voor de KRW en in concrete gebiedsplannen, en bewaken dat deze plannen worden uitgevoerd. De TOP-lijst bepaalt zo tevens de prioriteit voor het opstellen van GGOR's (waar nog nodig). Voor ieder gebied wordt een (desnoods voorlopige) ambitie geformuleerd voor het grondwater. Ook hierom is afstemming met de waterschappen nodig. Ook zullen provincies ervoor moeten zorgen dat de ruimtelijke kaders van gemeenten de benodigde ruimte bieden en dat benodigde instrumenten beschikbaar komen.

- Voor gebieden op de TOP-lijst worden zo beleidsmatig, bestuurlijk en organisatorisch de benodigde kaders geschapen en komen de middelen en instrumenten beschikbaar voor het uitvoeren van de maatregelen in de betreffende periode. Op andere verdroogde gebieden wordt in dezelfde periode door de overheid geen energie gezet.
- Dat wil ook zeggen, dat er in deze periode in en rond de gebieden op de lijst goede perspectieven komen voor het oplossen van knelpunten, zowel in de natuurgebieden als b.v. in landbouwgebieden, die effecten van de maatregelen ondervinden.

#### 4. Hoe kunnen provincies gebieden voor de TOP-lijst selecteren?

Belangrijke overwegingen voor de selectie zijn al vermeld in de brief van minister Veerman aan het IPO. De selectie van gebieden voor de TOP-

lijst houdt rekening met (1) aansluiting bij Natura 2000 en KRW-verplichtingen; (2) voldoende areaal; (3) kansrijke gebieden voor het uitvoeren van maatregelen; (4) kosteneffectiviteit; (5) voortbouwen op bestaande plannen (en bestuurlijke afspraken).

#### Uitwerking: overwegingen voor selectie

- **Noodzaak en urgentie**

Belangrijk voor de selectie en het draagvlak voor maatregelen is, dat de noodzaak en urgentie voor het aanpakken van de verdroogde gebieden duidelijk is. Die noodzaak kan worden afgeleid uit:

- **Natura 2000:** VHR-gebieden, waar het oplossen van verdroging essentieel is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen, hebben absolute prioriteit voor de lijst.

De aanwijzing van Natura 2000 gebieden en de in opdracht van LNV door KIWA, waterschappen en terreinbeheerders uitgevoerde analyse van knelpunten voor de instandhoudingsdoelen geven hierover informatie.

- **Biodiversiteit:** (overige) verdroogde natuurgebieden met bijzondere natuurwaarde, van belang voor instandhouding van biodiversiteit. Omdat Nederland zich gebonden heeft aan internationale afspraken over het stoppen van het verlies van biodiversiteit (2010), is dit een belangrijke overweging. Hiervoor kunnen b.v. algemene gegevens m.b.t. het voorkomen van rode lijstsoorten en andere doelsoorten en informatie van terreinbeheerders gebruikt worden.

- **Milieutekorten EHS:** provincies zijn bezig te analyseren wat de milieutekorten zijn voor de realisatie van de natuurdoel-(typ)en van de EHS-gebieden. Dit levert belangrijke informatie over hydrologische knelpunten voor realisatie van de doelen en in welke mate deze kunnen worden opgelost. Veelal wordt onderscheid gemaakt in bestaande en nog te ontwikkelen natuur.

- **“(Natte) natuurplekels”:** veel provincies hebben in eigen (natuur)beleidsplannen al natuurgebieden met bijzondere waarde als prioritaire gebieden aangewezen voor behoud, bescherming, herstel en/of ontwikkeling. Ook een aanwijzing als Nb-wet-gebied is van belang. Deze aanwijzing en de overwegingen hierbij vormen voor de selectie natuurlijk een belangrijk gegeven.

- **Kansrijkdom**

- **Bestaande plannen/afspraken:** voor natuurgebieden, waarvoor al plannen uitgewerkt of in uitvoering zijn, of waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de Reconstructie, hoeft doorgaans niet meer het moeizame proces van verkrijgen van draagvlak en bestuurlijke consensus te worden doorlopen. Die zijn dus kansrijk en verdienen hoge prioriteit. Sowieso is het verstandig om bestaande bestuurlijke afspraken t.a.v. gebieden in de lijst te honoreren.

- **Beschikbaarheid van instrumenten:** natuurgebieden, waar de uitvoering van maatregelen

wordt vergemakkelijkt door beschikbaarheid van adequate instrumenten (b.v. landinrichting, kavelruil, goede grondpositie, schadevergoedingsregelingen, buffers) hebben meer kans op succes in de beoogde periode. Dit zijn natuurlijk ook vaak de gebieden, waarvoor al plannen bestaan.

- **Andere belangen:** de aanwezigheid van grote en vitale landbouwgebieden of 'rode' functies worden betrokken in de beoordeling van de haalbaarheid.
- **Kosteneffectiviteit**
  - **Kosten maatregelen:** gebieden waar met relatief eenvoudige maatregelen veel effect kan worden bereikt, scoren in principe hoger dan gebieden waar dat niet zo is. Dit geldt b.v. voor natuurgebieden met kleine enclaves met andere functies, die afwijkende eisen aan het watersysteem stellen. In omgekeerde zin geldt dit voor kleine natuurgebieden die omringd zijn door grote landbouwgebieden.
  - **Hydrologische samenhang:** complexen natuurgebied, of natuurgebieden waar de begrenzing, doelstelling en te nemen maatregelen een samenhangend waterbeheer bevorderen, bieden doorgaans betere kansen voor een effectieve aanpak van de verdroging, met minder effect op de omgeving dan kleine versnipperde en/of geïsoleerde natuurgebieden.
  - **Integraliteit:** Als in een gebied naast verdroging tegelijk ook andere knelpunten voor natuur

kunnen worden aangepakt (b.v. versnippering, vermessing) en/of andere doelen kunnen worden gerealiseerd (b.v. verbetering agrarische structuur, recreatie, waterberging), levert dat meerwaarde voor natuur en andere belangen. Daarbij kan een integrale aanpak ook vastgeroeste posities in een gebied losmaken en de slagingskans voor een gedragen aanpak bevorderen. Een risico is wel, dat er een te grote mate van complexiteit en onderlinge afhankelijkheid kan ontstaan.

- **Ambitieniveau: areaal en kwaliteitsverbetering**

Herijking van de landelijke doelstelling vindt plaats om beter aan te sluiten bij actuele beleidsprocessen, zoals het Natuurbeleid (Natura 2000), het waterbeleid (KRW/Wb21) en het gebiedsgerichte beleid (MJP2/ILG) en om de haalbaarheid van de doelstelling te vergroten. Dit zou niet ten koste mogen gaan van het ambitieniveau. De omvang van de taakstelling wordt uiteindelijk bepaald door de gezamenlijk afgesproken lijst, waarbij aan de ene kant areaal en gewenste kwaliteitsverbetering en anderzijds inzet van middelen op elkaar zijn afgestemd.

De eerste selectie (primaire lijst) dient vooral uiting te geven aan het ambitieniveau van de provincies ("wat zouden we willen doen"), zowel in areaal als in mate van probleemoplossing. Daarna vindt in de confrontatiefase mogelijk nadere afweging plaats op grond van de verwachte in totaal beschikbare middelen. De primaire lijst zou dus landelijk (optelsom van provinciale lijsten) voor de ILG-periode tot 2013

meer areaal moeten omvatten dan de 40 % van de verdroogde natuur cf. de huidige doelstelling 2010, met de ambitie om daar de verdroging op te lossen.

- **Prioritering/afweging**

Het is aan te bevelen, dat provincies in de lijst zelf al een prioritering aangeven op grond van genoemde overwegingen. Zo kan een eerste categorie bestaan uit Natura 2000 gebieden en andere verplichte gebieden. Dit kan worden aangevuld met een tweede categorie, waar provincies in elk geval op willen inzetten, b.v. de urgente "parels" en gebieden met bestuurlijke afspraken in het kader van Reconstructie. Een derde categorie kan gevormd worden door overige gebieden, waarvan niet op voorhand zeker is, of daar voldoende middelen voor kunnen worden ingezet.

Dat leidt in elk geval tot een volgende indeling van gebieden in de TOP-lijst:

  - A. Gebieden met kwetsbare/waardevolle natuur, die urgente aanpak behoeven, en/of gerelateerd aan wettelijk verplichtingen (Natura 2000/KRW, Nb-wet). Die moeten in elk geval op de lijst;
  - B. Overige gebieden die (aanvullend) worden geselecteerd op basis van urgentie, kosteneffectiviteit en kansrijkdom (inclusief bestaande afspraken, lopende projecten e.d.) en beschikbare middelen. Deze gebieden kunnen worden gerangschikt naar volgorde (of in groepen) van afnemende prioriteit, zodat bij noodzaak aan inperking, gebieden van onderaf op de reservebank kunnen worden gezet.

- **Te leveren gegevens**

Voor ieder gebied zullen in elk geval de volgende gegevens in beeld moeten worden gebracht:

- een herkenbare (dus unieke) gebiedsnaam;
- administratief: provincie(s), gemeente(n), betreffende terreinbeheerder(s) en waterbeheerder(s);
- status (Natura 2000, Nb-wet, EHS, provinciale “natuurparel”, etc.), eventueel een menging hiervan;
- het betreffende verdroogde areaal (bijvoorbeeld zoals op de Verdrogingskaart 2005 vermeld);
- een (voorlopige) ambitie in termen van mate van oplossen van het knelpunt; motivatie voor selectie en als onderbouwing voor de prioritering, b.v. gekoppeld aan de overige genoemde overwegingen (urgentie, biodiversiteit, kosteneffectiviteit, kansrijkdom, etc.);
- aanduiding van prioriteit. Dit kan b.v. ook gepaard gaan met een tabel bij de lijst, waarin de verschillende overwegingen kwalitatief gescoord worden.

De Taskforce wil deze benadering graag onder de aandacht brengen en met deze Handreiking faciliteren bij de invoering daarvan.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de gebiedenlijsten ligt echter nadrukkelijk bij de provincies.

## 5. Rol Taskforce

De Taskforce Verdroging heeft als doel om de uitvoering van de verdrogingsbestrijding te versnellen. In de ogen van de Taskforce biedt operationalisering van de doelstelling in een concrete gebiedenlijst, die aansluit bij de relevante beleidskaders daarvoor een kans. Gebieden, waarvan de kwaliteit goed communiceerbaar is, waarvoor bestuurlijk commitment bestaat en waar met voldoende middelen en instrumenten perspectief kan worden geboden aan belanghebbenden, zodat er voldoende draagvlak voor de uitvoering ontstaat.



