

Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls

De KERN van het advies

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 wordt op 31 mei 2006 overhandigd aan Minister Veerman van LNV.

Het complete advies, inclusief de bevindingen, conclusies en verantwoording, volgt deze zomer. Dit en meer kunt u vinden op www.verdroging.nl.

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
B. Sc. Ing. J. van Otterloo	ministerie van VROM
ir. H. Prak	Dienst Landelijk Gebied-centraal
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

Vormgeving: Inpladi, Cuijk
Oplage: 2000 exemplaren

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:

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 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 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:

- Vernattingssschade wordt bij voorkeur minnelijk en vooraf (privaatrechtelijk) geregeld. Als uiterste middel wordt onvrijwillige vernatting opgelegd waarbij vernattingssschade 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 ('keukentafelgesprekken'), 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. Financieringregels 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