

Blauw voor groen: nog veel te doen

Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland

**C.J.M. van Vliet
H. van Blitterswijk
A. Blankena
C.A. Balduk**

Alterra-rapport 462

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2002

REFERAAT

C.J.M. van Vliet, H. van Blitterswijk, A. Blankena en C.A. Balduk, 2002. *Blauw voor groen: nog veel te doen. Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 462, 68 blz.

Verdroging van natuur is algemeen erkend probleem. De rijksoverheid wil de verdroging bestrijden, maar de doelen worden niet gehaald.

Door middel van interviews is onderzocht waar de belangrijkste knelpunten en kansen liggen bij de verdrogingsbestrijding.

De knelpunten blijken niet zo zeer fysiek-technisch van aard als wel procedureel en beleidsmatig. Gebiedsgerichte aanpak en stroomgebiedbenadering bieden kansen, maar het risico bestaat dat verdroging daarin het onderspit delft ten opzichte van veiligheid, berging en wateroverlast.

Dit rapport doet aanbevelingen voor een gezamenlijk actieplan, waarin samenwerking van belang is, evenals een goede inbedding van verdrogingsbestrijding in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële kaders.

Trefwoorden: beleidsevaluatie, gebiedsgericht beleid, natte natuur, natuurbeleid, stroomgebied, verdroging, verdrogingsbestrijding, waterbeleid.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-Rapport 462, Blauw voor groen, nog veel te doen. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2002 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf.....	5
Samenvatting.....	7
1 Inleiding.....	11
2 Afbakening en werkwijze	14
2.1 Afbakening	14
2.2 Werkwijze	14
3 Resultaten naar actoren bij verdrogingsbestrijding.....	17
3.1 Algemeen	17
3.2 Ministeries	18
3.3 Provincies	21
3.4 Waterschappen	23
3.5 Gemeenten	25
3.6 Overige betrokkenen	26
4 Resultaten naar thema's bij verdrogingsbestrijding	32
4.1 Algemeen	32
4.2 Gebiedsgericht beleid en reconstructie	32
4.3 Waterbeleid 21e eeuw	33
4.4 Instrumenten	33
4.5 OGOR en GGOR	37
4.6 Monitoring en evaluatie	38
4.7 Sturen op resultaat	39
4.8 Samenwerking en communicatie	40
4.9 Veranderende rollen en bestuurlijke afspraken	40
5 Conclusies en aanbevelingen.....	42
5.1 Conclusies	42
5.2 Aanbevelingen	46
Literatuur.....	49
Aanhangsel 1 Begeleidingscommissie.....	52
Aanhangsel 2 Lijst van Respondenten.....	53
Aanhangsel 3 Checklist voor interviews	54
Aanhangsel 4 Verslag rondetafelbijeenkomst 15 november 2001	56
Aanhangsel 5 Verslag rondetafelbijeenkomst 21 november 2001	62

Woord vooraf

Nederland, waterland: veel van onze kenmerkende natuur is afhankelijk van vochtige condities. Maar Nederland is ook een land van strijd tegen water. De natuur kan al snel slachtoffer zijn, als dit te ondoordacht gebeurt. Ontwatering, versnelde afwatering voor droge voeten en droog land, waterwinning, maar ook slechte kwaliteit van gebiedsvreemd water hebben effecten op natuur, die we aanduiden met de term “verdroging”. Kenmerkende en deels zeldzame biotopen en soorten zijn in omvang en kwaliteit verminderd, verdwenen of leiden een kwijnend bestaan. Verdroging is zo één van de cruciale factoren, die de natuurkwaliteit beperkt.

In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw is het verdrogingsprobleem onderkend en uiteindelijk op de politieke agenda geplaatst. In de jaren '90 werd de strijd tegen verdroging steeds nadrukkelijker opgepakt. Kennis werd ontwikkeld, doelen werden bepaald, plannen gemaakt, geld en instrumenten ingezet. Heeft dat nu het gehoopte resultaat opgeleverd?

De rapportages over de verdrogingsbestrijding lieten voor het ijkjaar 2000 een teleurstellend beeld zien, en vormden een signaal dat het niet goed ging met de verdrogingsbestrijding. De vraag was toen: hoe komt dat, komt het nog goed, kunnen we de achterstand nog inlopen? En moeten we ons daarvoor extra inspannen, of moeten we de ambitie misschien bijstellen of anders gaan werken? En werkt het nieuwe beleid en instrumentarium dat afgelopen jaren is ontwikkeld ten aanzien van natuur, water en ruimtelijke inrichting positief voor de verdrogingsbestrijding?

Met deze vragen in het hoofd hebben LNV, VROM en V&W aan Alterra gevraagd om de verdrogingsbestrijding te evalueren. Daarbij ging het niet om een gedetailleerd wetenschappelijk rapport over de werking van afzonderlijke maatregelen en instrumenten, of om een analyse of het geld wel goed besteed was. Het ging er vooral om, de inzichten bij mensen uit de praktijk van de verdrogingsbestrijding te weten te komen en te benutten over wat wel heeft gewerkt en wat niet, welke factoren als belemmerend zijn ervaren en hoe het in de toekomst beter kan. Daarvoor is het middel van interviews gekozen in een *quick scan* aanpak. Dit mede vanwege de wens om resultaten van de studie te kunnen betrekken bij de opstelling van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en van een Nationaal Bestuursakkoord Waterbeheer.

De onderzoekers van Alterra hebben zich enthousiast op hun taak gestort, daarbij bijgestaan door een al even betrokken begeleidingscommissie. De constructieve opstelling van betrokkenen in de praktijk droeg daartoe ook bij. De materie bleek erg complex en dat veroorzaakte uitloop van het onderzoek. Ik stel nu vast, dat de onderzoekers er toch in geslaagd zijn om veel praktijkervaring te bundelen in een goed leesbaar en leerzaam rapport. Dat levert het beeld, dat vooral de sturing en coördinatie van de aanpak van zo'n voor de natuur belangrijk milieuprobleem tekort heeft geschoten. Ik voel mij daar ook op aangesproken.

Ik hoop dat dit rapport voor betrokkenen niet alleen de moeite van het lezen waard is, maar vooral ook de moeite van het overdenken en van het met elkaar bespreken. Het belang ervan wordt duidelijk door de aanbeveling in het rapport - waar ik het

roerend mee eens ben - dat ondanks het teleurstellende resultaat in 2000 de ambitie voor de verdrogingsbestrijding voor 2010 zeker niet moet worden verlaagd. Alle betrokken partijen worden in het rapport aangesproken op hun rol en mogelijkheden voor verbetering van de effectiviteit van de verdrogingsbestrijding. De conclusies en aanbevelingen uit het rapport kunnen dan ook worden benut om gezamenlijk te komen tot een beter gecoördineerde en effectievere aanpak van de bestrijding van de verdroging. Ik wil me daar ook voor inzetten. Aangrijpingspunten zijn aanwezig in actuele beleidsinitiatieven en worden in het rapport benoemd. Zo'n verbeterde aanpak zal ertoe bij kunnen dragen dat de kwaliteit van de kenmerkende natuur in Nederland op den duur op het gewenste niveau komt. En daar is het toch om begonnen.

Guiseppe B. Raaphorst,
Directeur Natuurbeheer

Samenvatting

Verdroging is aantasting van de natuur door dalende grondwaterstanden, afnemende kwel en inlaten van gebiedsvreemd water. Het probleem wordt veroorzaakt door diverse menselijke activiteiten, zoals de ontwatering en afwatering voor de landbouw, kanalisatie van waterlopen, versnelde afvoer van oppervlaktewater en onttrekking van grondwater. In de jaren 70 en 80 werd verdroging erkend als landelijk milieuprobleem, samen met verzuring en vermesting, en formuleerde de rijksoverheid beleid voor het bestrijden ervan.

In 1989 heeft de politiek bepaald dat in het jaar 2000 het areaal verdroogd natuurgebied met 25% moest zijn afgenomen ten opzichte van de situatie in 1985. Voor 2010 is het streven 40%. Uit diverse voortgangsrapportages en evaluatiestudies komt het beeld naar voren dat de realisatie van de doelen achterblijft bij de ambities.

Vanuit de behoefte aan een duidelijke beeldvorming omtrent de kansen en knelpunten in de verdrogingsbestrijding heeft Alterra in opdracht van de Ministeries van LNV, VROM en V&W een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek heeft middels 50 interviews de opvattingen en ervaringen van betrokkenen geïnventariseerd. In combinatie met de beschikbare beleidsdocumenten vormen de interviews de basis voor een analyse van de uitvoering van de verdrogingsbestrijding.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de verdrogingsbestrijding niet zozeer wordt belemmerd door fysiek-technische problemen maar wel door procedurele en beleidsmatige knelpunten. Door de grote diversiteit aan belangen en betrokkenen en doordat bevoegdheden verdeeld zijn over veel overheden en instituties zijn de processen rond beleidsformulering en -uitvoering uitermate complex. Een strakke procesregie met duidelijke aansturing is noodzakelijk om de doelen te kunnen halen. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie voor de verdrogingsbestrijding dient daarvoor te worden verduidelijkt. De rolverdeling tussen waterschappen en provincies wordt al duidelijker, maar verdient meer aandacht. Gemeenten moeten hun rol, vooral via de ruimtelijke ordening en de watertoets, nog waarmaken.

Het gesignaleerde tekort aan afstemming tussen actoren lijkt zijn oorzaak niet te vinden in het informele netwerk, maar vooral in de formele afstemming en verdeling van verantwoordelijkheden

Alle actoren erkennen inmiddels de verdroging van natuur als probleem. De definitie van verdroging en de mate van herstel worden echter wel verschillend geïnterpreteerd. Dankzij toegenomen kennis en nieuwe methodieken is hierover inmiddels meer consensus ontstaan en zijn de criteria voor herstel duidelijker geworden. Het resultaat van de verdrogingsbestrijding kwam in de evaluatie van 2001 uit op 3% volledig hydrologisch hersteld. De meeste respondenten onderschrijven dat het resultaat ontoereikend is, maar voegen daar aan toe dat het beeld niet volledig

is: om het te completeren dient ook het areaal gedeeltelijk hersteld gebied te worden meegenomen. Alle respondenten benadrukken het belang van goede monitoring en evaluatie om de mate van herstel goed te kunnen weergeven en interpreteren.

Diverse instrumenten zijn ingezet in de verdrogingsbestrijding. Veel respondenten blijken wel tevreden te zijn over de GeBeVe en de Regiwa, maar zij betreuren dat de overgang vanuit de GeBeVe naar de SGB zorgt voor discontinuïteit, vertraging en onzekerheid. Daarnaast is in het kader van de Landinrichting en A2-werken veel verdrogingsbestrijding gerealiseerd en is door terreinbeheerders binnen de grenzen van natuurgebieden gebruik gemaakt van de Regeling Effectgerichte Maatregelen uit het Overlevingsplan Bos en Natuur.

Actuele ontwikkelingen in het beleid, zoals de gebiedsgerichte aanpak en de integrale benadering in stroomgebieden, bieden nieuwe kansen voor de verdrogingsbestrijding. Daardoor komt de hydrologische samenhang van gebieden in beeld en kunnen knelpunten integraal worden aangepakt.

Veel respondenten waarschuwen echter ook voor de ook risico's van deze benadering, omdat de bestrijding van verdroging nu moet wedijveren met andere onderwerpen, qua budget, qua politieke aandacht en qua maatschappelijke aandacht. Dit blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit het Waterbeleid voor de 21^e eeuw, waarin veiligheid, berging en wateroverlast op de voorgrond staan en verdroging nauwelijks aan de orde is.

Concluderend kan worden gesteld dat de uitvoering van het verdrogingsbeleid zich in een periode van verbetering bevindt, maar dat de politieke aandacht inmiddels is verschoven naar andere onderwerpen binnen het waterbeleid. Er is daarom vasthoudendheid en nieuw elan nodig om verdroging opnieuw voldoende maatschappelijke en politieke aandacht te geven, bijvoorbeeld in een gezamenlijk actieplan voor verdroging. Dit rapport doet aanbevelingen om dat nader in te vullen. Het begint met de bereidheid tot samenwerking, maar voor een duurzaam resultaat moet het goed worden ingebed in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële kaders.

1 Inleiding

Eind jaren zeventig werd de verdroging van natuurgebieden in de media reeds als probleem gesignaleerd (Van Zomeren en Reppel, 1980). Tot die tijd was aantasting van natuurgebieden door hydrologische veranderingen vooral een probleem van terreinbeheerders en ecologen. De verlagingen van de grondwaterpeilen vonden immers plaats met kleine stapjes, maar de cumulatieve gevolgen voor de natuur werden pas na verloop van tijd duidelijk zichtbaar. Bij de emancipatie van het natuur- en milieubeleid in de jaren tachtig kreeg verdroging een plaats op de beleidsagenda. Onderzoek in opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bracht het probleem zowel kwantitatief als kwalitatief duidelijk in beeld (Braat et al., 1987, 1989). Mede op basis hiervan geldt verdroging van natuurgebieden sindsdien als een landelijk milieuprobleem, samen met verzuring en vermesting (VROM, 1989; V&W, 1989; LNV, 1990).

Verdroging is aantasting van de natuur door dalende grondwaterstanden, afnemende kwel en inlaten van gebiedsvreemd water. Het probleem wordt veroorzaakt door diverse menselijke activiteiten, zoals de ontwatering en afwatering voor de landbouw, kanalisatie van waterlopen, versnelde afvoer van oppervlaktewater en onttrekking van grondwater. Verdroging uit zich in eerste instantie in hydrologische veranderingen en vervolgens in het verdwijnen van karakteristieke plantensoorten; het leidt in alle gevallen tot eenvormigheid en verarming van natte natuur en uiteindelijk tot een afname van het areaal vochtminnende natuur. Wanneer ter compensatie van een watertekort 'gebiedsvreemd' water wordt ingelaten van een andere chemische samenstelling kan dat bovendien leiden tot verzuring of vermesting. De schade aan natuur wordt dan niet veroorzaakt door te weinig water maar door de slechte waterkwaliteit. Ook dit effect wordt gerangschikt onder 'verdroging'.

In navolging van de Evaluatienota Water (V&W, 1994) wordt nu vrij algemeen de volgende definitie van verdroging gehanteerd:

“Een gebied wordt als verdroogd aangemerkt als aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is danwel de kwel onvoldoende sterk om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water met een voor die natuurfunctie onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd”.

Nadat de ernst van verdroging was onderkend, heeft de politiek een duidelijk signaal afgegeven. Bij de behandeling van de Derde Nota Waterhuishouding (V&W, 1989) heeft de regering de motie Lansink/Van Rijn-Vellekoop overgenomen, die als doelstelling had om het verdroogd areaal in het jaar 2000 met 25% terug te dringen ten opzichte van de situatie in 1985. In het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan werd de doelstelling aangevuld tot 40% minder verdroogd areaal in 2010. De landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden 1994 (RIZA/IPO, 1995) werd in de Evaluatienota Water aangekondigd als toetsingskader om de voortgang te bepalen. In

1994 was er sprake van 560.000 ha verdroogd areaal, waarvan 305.000 ha met hoofdfunctie natuur. Bij latere inventarisaties bleek het verdroogd areaal nogal aan verandering onderhevig, met name door verschillen in inventarisatiemethode en door functiewijzigingen. Het beeld van de verdroging en de voortgang in de aanpak is dan ook niet consistent (RIZA/IPO, 2000).

Sinds de start van de verdrogingsbestrijding is de voortgang in diverse rapporten geëvalueerd:

- Voortgangsrapportages Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (V&W, 1991, 1992, 1993, 1995)
- Houden we het droog? Eindrapportage verdrogingsbestrijding (IPO, 1994)
- Evaluatienota Water (V&W, 1994)
- Landelijke verdrogingskaarten (RIZA/IPO, 1995; 1996; 1999; 2000)
- Voortgangsrapportage Regiwa (UvW, 1995)
- Voortgangsrapportages GeBeVe (Prak, 1996; Kessels & Prak, 1997; DLG, 2000)
- Water in Beeld (CIW, 1998, 1999, 2000, 2001).

Daarnaast hebben ook de Milieu- en Natuurbalansen regelmatig aandacht besteed aan de verdrogingsproblematiek.

In de Evaluatienota Water (1994) werd al gesignaleerd dat de haalbaarheid van de 25% reductiedoelstelling betwijfeld moest worden en dat een extra impuls nodig was. Het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan verwachtte dat ook met deze nieuwe maatregelen het verdroogd areaal in het jaar 2000 slechts met 20% zou zijn verminderd. De Natuurbalans 2000 spreekt op grond van de dan beschikbare gegevens de verwachting uit dat ook in 2020 nog ten minste twee derde van de grondwaterafhankelijke natuur verdroogd zal zijn. De nota Water in Beeld 2000 stelt: *“... van herstel is slechts sprake in geïsoleerde gebieden, ondanks het feit dat landelijk gezien de verdrogingprocessen gemiddeld tot staan zijn gebracht”* (RIZA, 2000). In de Verdrogingskaart 2000 (RIZA/IPO, 2000) wordt geconstateerd dat slechts 3% van het verdroogde areaal volledig hersteld is. In 53% van het verdroogde areaal is actie ondernomen, waarbij de afgelopen twee jaar een flinke verschuiving heeft plaatsgevonden van de voorbereidings- naar de uitvoeringsfase van projecten.

Uit de genoemde rapportages komt als algemeen beeld naar voren dat het herstel van verdroogde gebieden nog maar beperkt is en dat er nog veel gedaan moet worden om de doelen voor 2010 te realiseren. Opvoeren van de inspanningen, verbeteren van de aansturing en oplossen van knelpunten zijn denkrichtingen om de effectiviteit van het beleid te verhogen. Er wordt verschillend gedacht over de interpretatie van de rapportages, over de kwaliteit van de aansturing en uitvoering van de verdrogingsbestrijding en over de perspectieven voor verdere verbetering hiervan. Over de inhoudelijke problematiek van verdroging is al veel bekend, zoals blijkt uit de serie rapporten van het Nationaal Onderzoekprogramma Verdroging (NOV). Maar er is nog geen gedeelde visie bij de betrokken overheden en organisaties op oorzaken van en oplossingsrichtingen voor de tegenvallende resultaten. Met het oog op de toekomstige beleidsontwikkeling is er behoefte aan een duidelijk beeld van de knelpunten en kansen in de verdrogingsbestrijding.

De teleurstellende resultaten van de verdrogingsbestrijding vormden de directe aanleiding voor de ministeries van LNV, VROM en V&W om het onderzoek waarvan dit rapport de neerslag is te starten. Hiermee wilden de opdrachtgevers een beeld krijgen van de oorzaken voor de tegenvallende resultaten tot nu toe en hoe hierin verbetering gebracht kan worden.

Dit onderzoek heeft middels interviews de opvattingen en ervaringen van betrokkenen geïnventariseerd. Het gaat daarbij onder andere om percepties, om het proces van verdrogingsbestrijding, om communicatie en om samenwerking. In combinatie met de beschikbare beleidsdocumenten vormt dit de basis voor een analyse van de verdrogingsproblematiek. Hoofdstuk 2 geeft de afbakening en de werkwijze van het onderzoek. Hoofdstuk 3 en 4 behandelen de resultaten van de interviews en de beleidscontext van verdrogingsbestrijding. Hoofdstuk 3 neemt daarvoor de betrokken actoren als invalshoek. Hoofdstuk 4 benadert de resultaten aan de hand van de relevante beleidsthema's. In hoofdstuk 5 worden vervolgens conclusies en aanbevelingen beschreven.

2 Afbakening en werkwijze

2.1 Afbakening

Dit onderzoek geeft een beeld van de kansen en de knelpunten die ervaren worden door actoren die betrokken zijn bij de verdrogingsbestrijding. Naast een analyse van relevante documenten en beleid worden met name de meningen, oordelen en percepties van betrokkenen in beeld gebracht. Het onderzoek geeft zo een overzicht van opvattingen over oorzaken van de tegenvallende resultaten en over mogelijkheden om hierin verbetering te brengen, mede in het licht van recente veranderingen in het subsidiestelsel, zoals de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en Reconstructie (SGB). Deze rapportage is ook bedoeld om een basis te leggen voor het ontwikkelen van een gedeelde visie en ambitie door overheden en betrokken organisaties, met het oog op een succesvolle uitvoering van de toekomstige verdrogingsbestrijding.

In het onderzoek is de nadruk gelegd op een inventarisatie en analyse van de aansturing en uitvoering van het beleid voor verdrogingsbestrijding, met vragen als:

- Hoe en door wie zijn de beschikbare instrumenten ingezet?
- Wat zijn daarvan de effecten zijn geweest?
- Hoe zijn de rollen en verantwoordelijkheden verdeeld?
- Hoe kijken betrokkenen aan tegen de resultaten van de inspanningen?
- Wat zien betrokkenen als belangrijke succes- en faalfactoren in het beleid en in de uitvoeringspraktijk van verdrogingsbestrijding?

Het onderzoek beperkt zich tot het verkennen en signaleren van kansen en knelpunten in de sturingsaspecten en in de uitvoeringspraktijk. Het is dus uitdrukkelijk geen evaluatie van afzonderlijke instrumenten of projecten. Wel worden de verschillende opvattingen in beeld gebracht over de uitvoering en effectiviteit van het beleid en de bijbehorende succes- en faalfactoren. Technische aspecten zoals definitiekwesties, monitoring en interpretatie van meetgegevens zijn soms in de interviews wel aan de orde geweest, maar deze zijn inhoudelijk niet verder uitgediept. In de interviews is ook aandacht besteed aan het netwerk van actoren en aan het beleidsproces.

2.2 Werkwijze

Onderzoekers en begeleidingsgroep

Het onderzoek is uitgevoerd door vier onderzoekers met expertise op het gebied van bestuurskunde, natuur- en waterbeleid, op basis van schriftelijke bronnen (zie literatuur) en vijftig interviews met direct betrokkenen (zie Aanhangsel 2, lijst van respondenten).

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit de opdrachtgevers (de ministeries van LNV, VROM en V&W) en deskundigen van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), het Rijksinstituut voor Integraal

Zoetwaterbeheer en Afvalwater (RIZA), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Deze begeleidingscommissie (Aanhangsel 1) heeft regelmatig gereflecteerd op voorlopige resultaten, conclusies en aanbevelingen en zo mede gezorgd voor kwaliteitsborging.

Stappen in het onderzoek

Evaluatie van verdrogingsbestrijding is niet alleen een evaluatie van het beleid maar vooral ook van de doorwerking van dat beleid naar de praktijk. Om beleid en proces goed in beeld te brengen is in dit onderzoek gekozen voor een combinatie van beleidsanalyse en interviews, aangevuld met een actoranalyse.

Als eerste stap zijn kort de relevante documenten doorgenomen. Op grond hiervan is een opzet gemaakt voor het onderzoek. Tweede stap was het maken van een overzicht waarin het overheidsbeleid voor verdrogingsbestrijding, de plaats en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren en de ingezette instrumenten worden beschreven.

Met de uitkomsten uit deze stappen is vervolgens een vragenlijst/interviewschema opgesteld voor verschillende groepen van actoren. Er is gekozen voor interviews om zo breed mogelijk meningen, oordelen en percepties van betrokkenen in beeld te brengen en in korte tijd een grote hoeveelheid informatie te verzamelen. Het houden van interviews brengt een aantal onzekerheden met zich mee wat betreft de geldigheid, reproduceerbaarheid en representativiteit van de uitkomsten. De selectie van te interviewen personen en de vragenlijsten zijn mede daarom vastgesteld in overleg met de begeleidingsgroep (zie Aanhangsel 2, lijst van respondenten en Aanhangsel 3, checklist voor interviews).

Interviews

De inventarisatie bestond uit vijftig interviews met:

- Ministeries: Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, LNV Directie Oost, LNV Directie Zuidwest, Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland, VROM-inspectie Regio Oost.
- Provincies: Drenthe, Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en het Interprovinciaal Overleg.
- Waterschappen: Unie van Waterschappen, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Waterschap Reest en Wieden, Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen, Waterschap Vallei en Eem, Waterschap Veluwe, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Waterschap Regge en Dinkel, Waterschap Peel- en Maasvallei.
- Waterleidingbedrijven: NV PWN waterleidingbedrijf Noord-Holland, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland VEWIN, Gemeente Waterleiding Amsterdam.
- Uitvoerders/Terreinbeheerders: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Dienst Landelijk Gebied, Utrechts Landschap, Landschap Overijssel.
- Overig: Stichting Natuur en Milieu, Land- en Tuinbouworganisatie LTO Nederland, Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie ZLTO, Brabantse Milieufederatie, individuele Landbouwer, Centrum voor Landbouw en Milieu CLM.

Analyse

De analyse van alle interviews is uitgevoerd met een analyseschema waardoor de grote hoeveelheid data beter te bewerken werd en de gemeenschappelijke informatiebasis voor de individuele onderzoekers werd vergroot. Bij de analyse zijn de volgende invalshoeken gekozen:

- Beleidsniveaus: nationaal, provinciaal en regionaal
- Beleidsdimensies: inhoud, netwerk en proces
- Beleidsdoorwerking: rijk - provincie - waterschap/gemeente - beheerder
- Beleidsfasen: probleemdefinitie, beleidsvorming, uitvoering en evaluatie.

Door deze analyse konden de aansturing en uitvoering van de verdrogingsbestrijding in beeld worden gebracht en kansen en knelpunten voor realisatie van de beleidsdoelstellingen worden benoemd.

De voorlopige resultaten van de analyse zijn eerst getoetst in de begeleidingsgroep en vervolgens bediscussieerd in twee rondetafelbijeenkomsten met sleutelfiguren uit het natuur- en waterbeleid en -beheer. Mede naar aanleiding van de reacties in de rondetafelbijeenkomsten (zie Aanhangsel 4 en Aanhangsel 5), is in de rapportage van het onderzoek extra aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de tijd en meer nadruk gelegd op de meest recente gebeurtenissen in het beleidsveld. In de rondetafelbijeenkomsten is tevens het perspectief voor verbetering besproken.

3 Resultaten naar actoren bij verdrogingsbestrijding

3.1 Algemeen

Door middel van 50 interviews is getracht antwoord te vinden op de vraag waarom de resultaten van verdrogingsbestrijding achter zijn gebleven bij de verwachtingen en de doelen. Het beleid en de praktijk van verdrogingsbestrijding kennen veel betrokkenen (zie Tabel 1): rijk, provincie, gemeenten, waterschappen, waterwinbedrijven, landbouwers en terreinbeheerders. Niet alleen het aantal betrokkenen is groot, ook de aard van de actoren is heel divers. De interviews hebben dan ook een veelkleurig beeld van de situatie rond verdrogingsbestrijding opgeleverd. Dit is getoetst door middel van twee rondetafelbijeenkomsten met sleutelfiguren uit het beleidsveld.

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben alle betrokkenen een grote mate van openheid, betrokkenheid en deskundigheid laten zien, waardoor zowel de interviews als de rondetafelbijeenkomsten een rijke bron van informatie zijn geworden.

In dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de interviews en de bijeenkomsten gepresenteerd. In hoofdstuk 3 ligt de nadruk op aspecten die specifiek zijn voor of worden toegeschreven aan een groep actoren. In hoofdstuk 4 komt een aantal overkoepelende thema's aan de orde.

Tabel 1 Actoren bij waterbeheer en verdrogingsbestrijding

Ministerie van V&W	Beleid waterhuishouding en beleid zuivering van afval- en rioolwater. Rijkswaterstaat: beheer van hoofdwatersystemen.
Ministerie van VROM	Ruimtelijke ordening, milieubeleid (waterkwaliteit), beleid drinkwater en beleid riolering.
Ministerie van LNV	Natuur- en landbouwbeleid; bescherming, herstel en ontwikkeling natuurgebieden.
Provincies	Beleid oppervlaktewater en grondwater én beheer van grondwater (provinciaal waterhuishoudingsplan, plan van aanpak verdroging, milieubeleidsplan). Ruimtelijke ordening: streekplannen. Toezien op uitvoering van watertoets bij bestemmingsplannen.
Waterschappen	Beheer regionale watersystemen en zuivering van afval- en rioolwater; waterbeheerplannen. Uitvoeren van watertoets samen met gemeenten.
Gemeenten	Bestemmingsplannen met waterparagraaf; watertoets in overleg met het waterschap. Beheer riolering, stedelijk waterbeheer. Beheer eigen (natuur)terreinen.

Waterleidingbedrijven	Winning, productie en distributie van drinkwater; beleid om bepaalde winningen te verplaatsen en oppervlaktewater te gebruiken. Beheer van 20.000 ha (m.n. duinen).
Terreinbeheerders	Verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden. Primair probleemhebber bij verdroging.
Landbouwers	Invloed op peilbeheer in het landelijk gebied; deels ook agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer.
Burgers	Soms geconfronteerd met negatieve effecten van vernatting in woon- en recreatieve omgeving.

3.2 Ministeries

<p>Formeel hebben de ministeries van LNV, VROM en V&W voor water en verdroging de volgende taken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsformulering en uitvoering op hoofdlijnen vastleggen; • Eindverantwoordelijkheid voor een goede waterstaatszorg, al is de provincie hoofdverantwoordelijke door de decentralisatie. De ministeries zijn eindverantwoordelijk voor de evaluatie van het gevoerde beleid; • Beheer van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem; • Stimulering van concrete herstelprojecten door subsidieregelingen.
--

Uit recente beleidsnota's blijkt dat de oorspronkelijke doelen voor de bestrijding van verdroging nog steeds gelden. Tevens blijkt dat verdrogingsbestrijding nu minder als een sectoraal probleem wordt benaderd maar steeds meer als onderdeel van integraal gebiedsbeleid.

In de Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1998) is conform de Evaluatienota Water als doel gesteld dat het verdroogd areaal in 2000 moet zijn afgenomen met 25% en in 2010 met 40% ten opzichte van het referentiejaar 1985. Voor een effectieve aanpak van verdroging wordt een integrale aanpak van gebieden in samenhang met andere problemen in het waterbeheer wenselijk geacht. Aan de provincies wordt gevraagd uiterlijk in 2002 de gewenste grondwatersituatie (GGS) voor de middellange termijn vast te leggen in provinciale waterhuishoudingsplannen. Deze GGS wordt vergeleken met de actuele situatie en daarmee wordt vastgesteld in welke gebieden maatregelen moeten worden uitgevoerd om de gewenste functie te realiseren.

In de waterhuishoudingsplannen dient ook de gewenste beëindiging van de landelijke groei van de grondwaterwinning uitgewerkt te worden. Daarnaast wordt provincies en gemeenten gevraagd in hun ruimtelijke planning de verdrogingsbestrijding te ondersteunen en te voorkomen dat het areaal verdroogd gebied toeneemt. Waterschappen wordt gevraagd in hun waterbeheersplannen aan te geven hoe zij de gewenste grondwatersituatie willen realiseren. Tenslotte wordt de GeBeVe-regeling

met een jaar verlengd, als overbrugging naar een andere financiering van verdrogingsbestrijding via een interdepartementale regeling voor gebiedsgericht beleid.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) gaat ook in op de doelen voor verdrogingsbestrijding en stelt dat voor 2020 en 2030 verdergaande doelen nodig zijn dan de vigerende doelen voor 2010 uit het derde Nationaal Milieubeleidsplan. Het uiteindelijk streven is erop gericht om op lange termijn de verdroging van natuurterreinen volledig op te heffen. Naast het generieke milieubeleid en de gebiedsgerichte aanpak zijn overlevingsmaatregelen voor bos en natuur nog steeds nodig.

De nota gaat ook in op het belang van een heldere rolverdeling tussen alle partijen die samenwerken bij de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid. Rijk en provincies hebben hierover eind 1999 afspraken gemaakt in het 'sturingsmodel landelijk gebied'. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en sluit met de gezamenlijke provincies een bestuursovereenkomst over doelen en middelen voor het beleid. Op basis hiervan stellen de provincies vierjarige uitvoeringsprogramma's op, waarover het rijk met elke provincie een uitvoeringscontract afsluit. Over monitoring en verantwoording worden in de bestuursovereenkomst ook afspraken gemaakt. Het rijk spreekt de provincies aan op de resultaten. De eerste bestuursovereenkomsten gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied voor de perioden 2001-2004 en 2002-2005 zijn inmiddels afgesloten.

Het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 2001) noemt verdroging, verzuring en vermessing de belangrijkste bedreigingen voor natuur en biodiversiteit in Nederland. Het oplossen van verdroging zal naar verwachting leiden tot het vernatten van 200.000 tot 300.000 ha landbouwgrond. Het Milieubeleidsplan legt daarbij de nadruk op de grotere natuurgebieden en een gebiedsgerichte aanpak rond de Ecologische Hoofdstructuur.

De Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW) die eind 2000 van kracht is geworden is ook belangrijk in verband met verdroging. De EKRW biedt een kader om de aquatische ecosystemen en terrestrische grondwaterafhankelijke natuur voor achteruitgang te behoeden, te beschermen en te verbeteren. De nadruk ligt daarbij voornamelijk op de waterkwaliteit, maar door de ruime doelstelling raakt de EKRW ook aan beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, natuur en landbouw en de bijbehorende wetten (Rob, 2001). De lidstaten van de EU hebben tot eind 2003 de tijd om deze Europese richtlijn te implementeren in de eigen wetten en regels. Hierbij hoort ook een indeling in stroomgebieden met eigen beheersplannen. Uiterlijk vijftien jaar na inwerkingtreding moeten de beleidsdoelen zijn bereikt. Uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' blijkt dat het kabinet de kaderrichtlijn voortvarend wil implementeren (RIVM, 2001).

In het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2002) worden de hoofdlijnen van het sturingsmodel landelijk gebied verder uitgewerkt. Voor het waterbeleid is een nieuwe aanpak uitgewerkt in de 'Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw'. Het kabinet past water als een ordenend principe toe bij de inrichting van de groene ruimte. Dit leidt ertoe dat in bepaalde gebieden aanpassingen of functieveranderingen gewenst zijn; naar schatting gaat het om 490.000 ha landelijk gebied. Provincies en waterschappen werken deze wateropgave voor het regionale systeem uit in

zogenoemde deelstroomgebiedsvisies. Deze vormen de input voor het Nationaal Bestuursakkoord Water waarin de afspraken tussen de betrokken overheden over de nieuwe aanpak van het waterbeleid worden vastgelegd. Het rijk beoordeelt de deelstroomgebiedsvisies onder meer op het benutten van functiecombinaties voor landschap, natuur, recreatie, landbouw en water. Als nieuwe instrumenten worden de watertoets, het principe van de goede landbouwpraktijk en het concept van de groene waterdiensten genoemd (LNV, 2002).

Het rijk werkt samen met de provincies aan een landelijke natuurdoelenkaart waarop wordt vastgelegd welk type natuur waar wordt nagestreefd. Binnen de zogenoemde 'groene contouregieden' uit de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is deze kaart richtinggevend voor het water-, milieu- en ruimtelijk beleid van rijk en provincies. Daarnaast moet in de 'beïnvloedingsgebieden' rond de natuurkernen van de Ecologische Hoofdstructuur de milieubelasting door verzuring, vermisting en verdroging worden verminderd. Dit betreft naar schatting 350.000 ha, voornamelijk landbouwgebied, waar beperkingen voor de landbouw zullen gelden en het instrument groene diensten kan worden ingezet. In de zandgebieden van Oost- en Zuid-Nederland met hun complexe problematiek wordt onder regie van de provincies gewerkt aan een omvangrijke herinrichting, op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden (LNV, 2002).

Tot zover dit overzicht van de relevante hoofdlijnen uit recente beleidsnota's waarin verdroging een rol speelt, als achtergrondinformatie en voor een goed begrip van de uitkomsten van het onderzoek.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

Beleidsdoelen voor verdrogingsbestrijding

Respondenten van de ministeries noemen de doelen van 25%, respectievelijk 40% vooral politieke doelen. De uitvoerders van de verdrogingsbestrijding, met name waterschappen en terreinbeheerders, vinden de doelen niet specifiek genoeg.

De rijksoverheid maakte aanvankelijk niet duidelijk wat de doelen exact inhielden, bijvoorbeeld of het betrekking had op ecologisch of hydrologisch herstel. Probleem daarbij was ook dat de situatie van het referentiejaar 1985 niet bekend was, noch ecologisch, noch hydrologisch.

Sommige respondenten zijn van oordeel dat deze vragen vooral speelden in de beginperiode van de verdrogingsbestrijding. Zij geven aan dat gaande het proces de definitie en de doelen, gekoppeld aan natuurdoeltypen, duidelijker zijn geworden.

Desalniettemin blijkt uit de Verdrogingskaart 2000 (RIZA/IPO, 2000) dat provincies ook in 2000 verschillende manieren hanteren om de mate van herstel in beeld te brengen en bovendien uiteenlopende definities voor verdroogd en hersteld gebied gebruiken.

Het rijk heeft niet vastgelegd welk bestuurlijk en uitvoerend niveau verantwoordelijk is voor welk deel van de verdrogingsbestrijding en dit overgelaten aan het decentrale bestuur. In de Evaluatienota Water (V&W, 1994) werd aan provincies gevraagd voor eind 1994 een plan van aanpak vast te stellen waarin de 25% reductiedoelstelling voor verdroging gebiedsgericht wordt uitgewerkt. Niet alle provincies konden hieraan voldoen en de provinciale doelen zijn voor zover bekend nooit centraal

getoetst aan de landelijke doelstelling. De Evaluatienota Water ging ervan uit dat de provincies een sturende en coördinerende rol zouden vervullen in de gebiedsgerichte aanpak van verdroging. De waterschappen dienden een actieve rol te spelen door onder meer het entameren van herstelprojecten. In algemene zin waren de verantwoordelijkheden dus wel verdeeld, maar het ontbrak aan een duidelijke taakafbakening. Op basis van de interviews kan grofweg worden geconstateerd dat de provincies en waterschappen verdroging aanvankelijk als een rijksprobleem zagen, maar het geleidelijk ook zelf hebben overgenomen.

Tijdens de rondetafelbijeenkomsten waren de meeste deelnemers van oordeel dat veel van de bovengenoemde zaken gaandeweg het proces duidelijker zijn geworden. In aanvulling daarop werd geconstateerd dat beleidskaders niet alleen helder moeten zijn, maar ook eenduidig. Rijksnota's moeten een consistent beeld geven van het beleidsthema verdroging; een goede onderlinge afstemming is dus noodzakelijk.

Instrumenten

Uitvoerders melden over de instrumenten dat de Regiwa en de GeBeVe goede regelingen waren om verdroging te bestrijden. Dit werd volgens de respondenten vergemakkelijkt door de servicegerichte opstelling van DLG bij de uitvoering van de regelingen, waardoor financieel-technische knelpunten vaak voorkomen konden worden. Ook zijn projecten verdrogingsbestrijding uitgevoerd met de Subsidieregeling Gebiedsgericht Milieubeleid, met bijdragen uit het Overlevingsplan Bos en Natuur en met subsidies in het kader van de landinrichting. In de GeBeVe was voor een periode van zes jaar 110 miljoen gulden rijksgeld beschikbaar. Voor een compleet beeld moet de eigen bijdrage van de initiatiefnemers ad 50% van de kosten hierbij opgeteld worden. Bovendien signaleert de 3e voortgangsrapportage GeBeVe dat in toenemende mate gebruik gemaakt wordt van andere financieringsbronnen om de projecten te realiseren; het gemiddelde aandeel van de GeBeVe-subsidies in de financiering van projecten is hierdoor gedaald tot 32% (DLG, 2001).

De sectorale GeBeVe-regeling voor verdrogingsbestrijding zal overgaan in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en Reconstructie (SGB). Respondenten zijn slecht te spreken over het feit dat de GeBeVe wel is gesloten, maar dat de SGB nog niet is opengesteld. Hierdoor worden onder deze regelingen sinds 2000 geen subsidies voor nieuwe projecten meer toegekend, wat funest is voor het draagvlak in de regio.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de afzonderlijke instrumenten.

3.3 Provincies

De provincies hebben een sturende en coördinerende rol in de gebiedsgerichte aanpak van verdroging. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor:

- Het stellen van prioriteiten in regionaal waterbeleid en de waterstaatkundige organisatie op regionaal niveau. Via het waterhuishoudingsplan kan ook een strategie voor verdrogingsbestrijding ontwikkeld worden.
- Verdrogingbestrijding; veel provincies hebben een apart plan van aanpak voor de verdrogingsbestrijding gemaakt, of convenanten afgesloten met andere partijen. Provincies kunnen ingrijpen in het agrarisch waterbeheer door een beregeningsverbod of door het verbinden van voorwaarden aan beregenen.

- Grondwaterbeheer; met de Grondwaterwet hebben de provincies een instrument in handen om verdroging gericht te bestrijden bij vergunningverlening voor grondwaterwinning.
- Provinciaal aandeel in de landinrichting en ruimtelijke ordening (streekplannen, goedkeuring van bestemmingsplannen), het toekennen van functies en natuurdoeltypen.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

Kerntaak van provincies

Bijna alle respondenten zijn het erover eens dat het afwegen van belangen en het beslissen over het toekennen van functies aan gebieden een taak van provincies is. Sommige respondenten vinden dat provincies deze taak onvoldoende uitvoeren, met name als het erom gaat knopen door te hakken. Bovendien zijn waterschappen niet altijd tevreden over de nauwkeurigheid (kaartschaal) waarmee provincies de begrenzing van natuurdoelen in natuurgebiedsplannen aangeven. Enkele respondenten van terreinbeheerders, provincies en waterschappen zijn van oordeel dat de uitwisseling van kennis en informatie tussen provinciale afdelingen onderling en tussen provincie en waterschappen onvoldoende is.

Provincies en verdrogingsbestrijding

Veel provincies hebben met toenemende energie aan de bestrijding van verdroging gewerkt. In een aantal provincies werd het geluid gehoord 'dat men in Den Haag veel te snel succes wil zien'. De eenvoudiger projecten zijn vrij snel gedaan, voor de meer complexe projecten zijn gebiedsgerichte processen nodig met veel betrokkenen; dergelijke processen kosten veel tijd. Provincies geven ook aan dat er veel projecten in uitvoering zijn, of binnenkort in uitvoering komen. In 53% van de verdroogde gebieden volgens de Verdrogingskaart zijn maatregelen in uitvoering. Provincies onderschrijven het beeld van 3% volledig herstel, zij het in het besef dat dit niet gebaseerd is op harde gegevens en definities maar op "expert judgement".

Afstemming rijk en provincies

Uit de interviews blijkt een dilemma tussen enerzijds de gewenste beleidsruimte voor provincies om eigen definities van verdroging en herstel te hanteren en anderzijds de behoefte aan uniformiteit om landelijk te kunnen rapporteren.

Als gevolg van de decentralisatie-impuls hebben provincies meer vrijheid gekregen om op diverse gebieden eigen afwegingen te maken. Aan de andere kant is er het doel van de landelijke overheid om de effecten van verdroging voor natuur drastisch terug te dringen. Het is vooral afhankelijk van de politieke of bestuurlijke context welke keuzes gemaakt worden. Uit de interviews komt geen duidelijk algemeen beeld van de gewenste soort of mate van sturing.

Vanuit rijksdoelstellingen bezien is er bij de beleidsdoorwerking wel behoefte aan adequate afstemming en terugkoppeling met de provincies over doelen, middelen en resultaten van verdrogingsbestrijding. Hierover waren onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt, maar in de recente beleidsnota's en in het nieuwe bestuursovereenkomst Inrichting Landelijk Gebied worden wel aanzetten gegeven voor verbetering.

Coördinatie tussen provincies

Tussen provincies onderling was er weinig coördinatie over verdrogingsbestrijding. Het rijk had bij de decentralisatie geen duidelijke richtlijnen voor de onderlinge coördinatie gegeven en drong hier ook later niet sterk op aan. In IPO-verband is door provincies wel veel gesproken over het onderwerp, maar meestal vrijblijvend. De provincies zijn dus niet gekomen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en aanpak van de verdrogingsbestrijding maar hebben dit ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid opgepakt. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat een minder vrijblijvende opstelling in IPO-verband de verdrogingsbestrijding ten goede zou komen.

Sommige respondenten constateren daarbij wel dat het moeilijker is om tot goed inhoudelijk overleg te komen wanneer tegelijk met elkaar de beschikbare financiën verdeeld moeten worden. Ook hier ontbraken duidelijke richtlijnen van het rijk.

Reconstructie

Reconstructie is een bijzondere vorm van een gebiedsgericht proces, waarbij de provincie de centrale regie moet voeren. Het is hierbij van groot belang dat de verschillende sectoren binnen een provincie, vooral 'milieu', 'natuur' en 'water', goed met elkaar samenwerken. Informatie moet voor allen beschikbaar zijn om mogelijke belangentegenstellingen inzichtelijk te maken. Respondenten van waterschappen, milieuorganisaties, terreinbeheerders en provincies zelf geven aan dat dit niet altijd het geval is.

Veel respondenten zeggen dat provincies te veel laten afhangen van de reconstructie. Reconstructie biedt weliswaar mogelijkheden voor een goede integrale afweging, maar tegelijk bestaat er gereede kans op het ondersneeuwen van de verdrogingsproblematiek.

Met name milieuorganisaties zijn bevreesd dat provincies in de koepelplannen voor de reconstructie zoveel doelen leggen dat ze niet allemaal haalbaar zullen blijken. De respondenten van deze organisaties zijn bang dat de bestrijding van verdroging daarbinnen geen hoge prioriteit krijgt.

De kritiek die provincies naar het rijk toe uiten heeft enerzijds betrekking op de onzekerheid over de hoeveelheid geld die voor reconstructie beschikbaar is. Anderzijds vinden provincies dat het rijk te weinig rekening houdt met het feit dat gebiedsgerichte processen veel tijd kosten.

3.4 Waterschappen

Waterschappen zijn primair verantwoordelijk voor de waterhuishouding. Tot de waterschapstaken horen: beveiliging tegen hoog water, peilbeheer, waterzuivering, beheer van waterkwaliteit en waterkwantiteit. Waterschappen zijn de werkelijke uitvoerders van het beleid voor verdrogingsbestrijding; zij zijn onder meer verantwoordelijk voor:

- Opstellen van waterbeheersplannen: hierin laten de waterschappen per gebied zien hoe ze de problemen denken aan te pakken, waarbij speciale aandacht wordt geschonken aan verdroging en eutrofiëring;
- Beschermen tegen overstroming;

- Beheren van oppervlaktewater;
- Medefinancieren van maatregelen uit nationale en provinciale plannen;
- Adviseren over waterparagraaf in bestemmingsplannen;
- Uitvoeren van maatregelen tegen verdroging.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

Taakverdeling tussen waterschap en provincie

Voor de meeste respondenten is het duidelijk dat goede samenwerking tussen waterschap en provincie een harde noodzaak is. Waterschappen beschikken, samen met gemeenten, over een grote hoeveelheid lokale en regionale kennis. De provincie heeft inzicht in maatschappelijke verhoudingen en de mogelijkheid om hierin afwegingen te maken.

Waterschappen blijken zeer creatief in het bedenken van oplossingen, maar creatieve oplossingen voor ruimtelijke conflicten zijn lang niet altijd mogelijk, zeker niet in de stedelijke omgeving. Als creatieve en technische oplossingen niet mogelijk zijn, moeten duidelijke beslissingen worden genomen over ruimte en functies. Deze beslissingen horen bij de provincie thuis. Diverse respondenten zijn overigens van mening dat de provincies niet specifiek genoeg functies aangeven op kaarten.

De waterschappen willen loyaal hun waterbeheerplannen uitvoeren, maar verwachten dat de provincie knopen doorhakt wanneer blijkt dat bepaalde functiecombinaties op een zekere plaats niet mogelijk zijn. Dit iteratief proces van planvorming en besluitvorming zien veel respondenten als kansrijk.

Van groot belang bij dit proces is dat er duidelijkheid bestaat over afbakening van taken en verantwoordelijkheden; volgens sommige respondenten is dit proces nu aan de gang. Het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) dient ervoor om - onder andere uitgaande van natuurdoeltypen - provinciale waterdoelen en streefbeelden te verhelderen en zo een duidelijk kader voor de taakvervulling van de waterschappen te formuleren.

Respondenten van de waterschappen vinden de integratie tussen water en de ruimtelijke ordening zeer belangrijk. Zij zijn van mening dat water van meet af aan een rol moet spelen bij de ruimtelijke ordening, en niet pas bij de inrichting van gebieden.

Respondenten verwachten dat er over vijf jaar minder waterschappen zullen zijn door verdergaande samenvoegingen. Deze schaalvergroting maakt het eenvoudiger om invulling te geven aan de stroomgebiedsvisies. Respondenten zijn het er niet over eens of deze schaalvergroting het gemakkelijker maakt of juist lastiger om de verdroging te bestrijden. Enerzijds nemen de beschikbare kennis en expertise in een waterschap toe, anderzijds bestaat het gevaar van meer bureaucratie.

De waterschappen zijn van oordeel dat de schappen die over provinciegrenzen heen werken ook na schaalvergroting hinder zullen blijven ondervinden van verschillende beleidsdoelen per provincie, indien er geen afstemming tussen provincies plaats vindt.

Integrale benadering

Waterschappen zijn groot voorstander van een integrale benadering van de verdrogingsbestrijding. De waterschappen onderschrijven het beginsel "Water als

sturend principe” en de stroomgebiedenbenadering. Zij zijn van mening dat de rol en invloed van de waterschappen in het bestuurlijk proces in deze benadering belangrijker wordt. Waterschappen willen wel een zwaardere taak hierin, maar zijn organisatorisch nog niet alle voldoende toegerust.

Waterschappen wijzen er ook op dat een integrale benadering kan betekenen dat in grotere gebieden het peil wordt verhoogd, maar dat daarbij de aanwezige infrastructuur en de verspreid liggende woningen niet over het hoofd gezien moeten worden. Ook de belangen van de recreatie worden soms vergeten.

Belangen

Over het algemeen geven respondenten buiten de waterschappen aan dat de waterschappen meer affiniteit hebben met de landbouw dan met natuurbeheer. Respondenten van de waterschappen delen deze mening niet. Zij wijzen er wel op dat de “politieke” verschuivingen binnen waterschappen en de aanwezigheid van “groene” bestuurders, zeker wanneer die in het dagelijks bestuur zitting hebben, factoren vormen die de verdrogingsbestrijding door waterschappen kunnen stimuleren. In ieder geval blijkt regelmatig dat er sprake is van belangentegenstellingen; het is niet altijd mogelijk om zowel voor de natuur als de landbouw het gewenste peilbeheer te realiseren.

Respondenten wijzen er op dat hier het belang van een goede samenwerking met de provincie duidelijk naar voren komt: het waterschap geeft aan waar functies onverenigbaar zijn en de provincie moet na afweging van alle belangen een besluit nemen. Waterschappen worden in wisselende mate bij de vorming van het provinciale beleid betrokken. In de praktijk blijkt dat waterschappen geneigd zijn het bestaande peil te handhaven bij conflicterende belangen.

3.5 Gemeenten

De gemeenten zijn onder meer verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en voor inpassing van de waterfunctie binnen stedelijke gebieden.

Op waterhuishoudkundig gebied betekent dat:

- Bestemmingsplannen maken met waterparagraaf (in overleg met waterschap);
- De zorg voor de riolering;
- Het onderhoud van wateren;
- De bescherming van landschappelijke waarden van wateren;
- Het verlenen en handhaven van vergunningen;
- Zorg voor de ontwatering.

Gemeenten dragen steeds vaker het stedelijk waterbeheer over aan waterschappen; ook het onderscheid tussen ontwatering en afwatering vervaagt. Soms beheren gemeenten eigen natuurterreinen.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

Afstemming

In de toekomst krijgen gemeenten een steeds belangrijker rol bij de verdrogingsbestrijding, omdat in de ruimtelijke ordening rekening gehouden moet worden met de eisen van het watersysteem. De meeste gemeenten hebben geen specifiek beleid

voor verdrogingsbestrijding, maar door hun rol in het ruimtelijke ordeningsproces hebben ze wel invloed daarop. Met de bestemmingsplannen hebben gemeenten een instrument om de ruimtelijke ordening en het waterbeheer goed op elkaar af te stemmen. Waterschappen vinden dat gemeenten te weinig met hen overleggen bij het opstellen van bestemmingsplannen.

Gemeenten hebben vanuit de ruimtelijke ordening te maken met meerdere ruimtebehoeften en moeten een belangenafweging maken; zij hebben met name oog voor de belangen van burgers en bedrijven. Gemeenten willen van waterschappen eenduidige, concrete doelen horen, zodat ze weten waarmee ze rekening moeten houden.

De zogenaamde watertoets of waterparagraaf is in dit opzicht een goede ontwikkeling. Enkele provincies hebben deze al uitgewerkt in de vorm van richtlijnen voor gemeentelijke bestemmingsplannen. De Rijksplanologische Dienst geeft met "De Waterparagraaf" (RPD, 2000) een handreiking hoe gemeenten dienen om te gaan met water in bestemmingsplannen. Dit is een goede stap in de richting van een meer integrale afstemming.

De afstemming tussen provincies en gemeenten is niet altijd voldoende. In principe toetsen provincies bestemmingsplannen, ook op de waterparagraaf, maar dat gebeurt onvoldoende. Er is te weinig provinciaal toezicht op verplichte actualisatie van verouderde bestemmingsplannen, zodat realisatie van waterhuishoudkundige doelstellingen wordt belemmerd. Ook vinden respondenten dat er te weinig provinciaal toezicht is op het wettelijk voorgeschreven overleg tussen gemeenten en waterschappen bij de herziening en voorbereiding van bestemmingsplannen. Tot slot ervaren respondenten onduidelijkheden in de afbakening van verantwoordelijkheden wat betreft de taken voor ontwatering en afwatering bij stedelijk waterbeheer.

Als mogelijk knelpunt bij de beleidsuitvoering van verdrogingsbestrijding wijzen provincies en waterschappen op een tekort aan kennis over watersystemen op gemeentelijk niveau. Volgens hen speelt dit probleem in ieder geval bij kleine gemeenten.

3.6 Overige betrokkenen

Dienst Landelijk Gebied, DLG

In de onderzochte periode was DLG vaak overlegpartner van partijen die betrokken zijn bij de verdrogingsbestrijding. Overige taken van DLG zijn:

- Vertalen van overheidsbeleid naar de praktijk;
- Verwerven van grond voor projecten;
- Inrichten van gebieden en natuurterreinen;
- Beoordelen van subsidieaanvragen;
- Afhandelen van aanvragen gebiedsgerichte projecten voor EU.

DLG wordt zowel aangestuurd door de landelijke als door de provinciale overheid.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

DLG beschouwt zichzelf als gebiedskenner die goede relaties met alle betrokkenen onderhoudt en constateert met zorg dat deze 'keukentafelfunctie' steeds verder van de dienst af komt te staan. Respondenten van DLG zijn bezorgd dat juist in gebiedsgerichte processen het draagvlak bij betrokkenen hieronder te lijden zal hebben.

DLG is sterk betrokken bij de uitvoering van verdrogingsbestrijding, met name via het landinrichtingsinstrumentarium en de GeBeVe-regeling. DLG verzorgde de landelijke voortgangsrapportages voor de GeBeVe en participeerde in de regionale toetsingscommissies. De regionale medewerkers beoordeelden in deze commissies de technische haalbaarheid en de begroting van de projecten. De beleidsmatige toetsing van de aanvragen gebeurde door de regionale vertegenwoordigers van de betrokken ministeries. Enkele respondenten van DLG signaleren, mede op basis van de periodieke voortgangsrapportages, dat die toetsing in de praktijk niet altijd adequaat geschiedde.

Respondenten van DLG zien de tegengestelde belangen als voornaamste knelpunt bij de bestrijding van verdroging. De aanwezigheid van ruilgronden kan hier een oplossing bieden. Zij noemen voorbeelden van landinrichtingen waar ook waterschappen gronden aankochten en waarbij in de toedeling vervolgens met gronden en functies kon worden geschoven.

DLG ziet door de inzet van ruilgronden vooral in de landinrichting mogelijkheden om de verdroging aan te pakken. DLG constateert ook grote verschuivingen in de landbouw; er is meer bereidheid om mee te denken over en mee te werken aan oplossingen voor verdrogingsproblemen.

Respondenten van DLG zien goede kansen in het ineenvlechten van plannen, zoals het combineren van beheersvergoedingen voor landbouwers met incidentele waterberging op landbouwgrond of het combineren van waterberging met natte natuur. Deze respondenten vinden het van groot belang om meer aandacht te schenken aan waterbeheer op het boerenbedrijf, zoals met onderzoek, informatie en voorlichting.

Regionale Directies van LNV, VROM en Rijkswaterstaat

Regionale directies hebben in algemene zin als taak de doorwerking en uitvoering van landelijk beleid in de regio's.

Regiodirecties van LNV hebben onder meer tot taak:

- Ontwikkeling van landelijk en gebiedsgericht beleid samen met andere partijen;
- Verspreiding van kennis en aanspreekpunt voor (inter)nationaal belangrijke regionale thema's.

Regiodirecties van Rijkswaterstaat hebben onder meer tot taak:

- Het beheren en onderhouden van de natte en de droge hoofdinfrastructuur in het gebied.

Regio-inspecties van VROM hebben onder meer tot taak:

- Toetsen van ruimtelijk en milieubeleid van provincies en gemeenten aan de nationale beleidskaders.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

De respondenten van regionale directies signaleren dat verdrogingsbestrijding bij provincies weliswaar nog in alle plannen voorkomt, maar dat het belang daarvan afneemt. De meeste waterstudies die nu plaats vinden hebben betrekking op het voorkomen van wateroverlast. Bij de waterschappen constateren de regionale directies een toegenomen belangstelling voor ecologische aspecten.

Respondenten vinden hun kennis van lokale en regionale situaties en problematiek en van lokale netwerken zeer belangrijk. In hun ogen wordt deze kennis onvoldoende op waarde geschat en benut. Zij vinden gebiedskennis ook belangrijk om projecten voor verdrogingsbestrijding goed te kunnen beoordelen. Volgens afspraak wordt herstel van verdroging in hydrologische termen gedefinieerd, op basis van de ecologische doelen voor het betreffende gebied. Voor een goede inschatting van de relatie tussen hydrologisch en ecologisch herstel vindt men veldkennis onontbeerlijk.

De respondenten van de regionale directies vinden dat de belangrijkste taken voor de verdrogingsbestrijding bij de provincie en de waterschappen moeten liggen; zij constateren ook dat de inzet voor verdrogingsbestrijding sterk afhankelijk is van individuen. Daarnaast zien zij het als een probleem dat het besluitvormend niveau, de provincie, erg dicht bij de belangen van bij verdroging betrokken personen zit en zij pleiten daarom voor sterkere sturing op resultaat door het rijk.

Overigens merken andere respondenten op dat de beleidsmatige toetsing van projecten door de regionale directies in de praktijk niet altijd adequaat was. De beschikbare kennis en sturingsmogelijkheden zijn dus niet optimaal gebruikt.

De integrale aanpak wordt door de respondenten onderschreven als noodzakelijk. Regionale directies hebben deze aanpak ook in het verleden gehanteerd. Zij vrezen echter dat het lastig zal blijken door de botsende belangen om de randvoorwaarden voor herstel van verdroogde natuur te realiseren. Dat kan alleen met duidelijke besluiten op provinciaal niveau over gebieden en functies. Een probleem is dat het geld voor verdrogingsbestrijding formeel niet is geormerkt; per gebied moet worden bediscussieerd waar het geld aan wordt besteed.

Terreinbeheerders

De grote terreinbeheerders zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Hun belangrijkste activiteiten zijn:

- Aankoop, beheer, bescherming en ontwikkeling van natuurterreinen;
- Verwerven van maatschappelijk draagvlak en fondsen voor natuurbescherming.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

De grote terreinbeheerders hebben onderling goede contacten en stemmen hun overleg met de overheden vaak op elkaar af. Zij beschikken over veel deskundigheid en expertise. Allen hebben meegewerkt aan de totstandkoming van "Nederland Natuurlijk" waarin veel aandacht wordt besteed aan de rol van water. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben samen de 'vingeroefening

watersysteembenadering' geproduceerd, waarin zij mogelijke functiecombinaties in relatie tot water aangeven.

Staatsbosbeheer streeft naar een evenwichtige aandacht voor verdroging in de huidige discussies over integraal waterbeheer en ruimte voor water. De respondenten van Staatsbosbeheer vinden dat de waterhuishouding de bepalende factor moet zijn voor de vorming van nieuwe natuurgebieden en dat voor bestaande gebieden de hydrologische situatie hersteld moet worden. Grondaankoop of agrarisch natuurbeheer kunnen hierbij belangrijke instrumenten zijn. Waterbeheer dient een belangrijke afweging te zijn bij planologische beslissingen. Bij beslissingen over waterhuishouding door waterschappen zouden verdrogingsbestrijding en waterconservering de hoogste prioriteit moeten krijgen, zowel in de besluitvorming als in de besteding van geld.

Terreinbeheerders gaan bij herstel uit van herstel van bepaalde natte natuurdoeltypen, met bijbehorende vegetaties. De beheerders beschouwen hydrologisch herstel als belangrijke randvoorwaarde, zij het niet de enige. Wanneer niet ook de milieudoelen voor het terugdringen van verzuring en vermisting worden gehaald achten zij het realiseren van bepaalde natuurdoelen niet mogelijk.

De landelijk werkende terreinbeheerders wijzen op de verschillen in uitvoering tussen provincies, die het voor hen lastig maken om tot een eensluidende aanpak van verdroging te komen. De terreinbeheerders zien hierbij als groot knelpunt dat er wel een proces van decentralisatie heeft plaats gevonden maar dat de kaders en de te behalen doelen niet duidelijk zijn. Zowel voor de natuurdoeltypenkaarten als voor verdrogingsbestrijding en GGOR is er volgens hen teveel ruimte geweest per provincie voor een eigen invulling. Terreinbeheerders betreuren het dat zij in de meeste provincies niet of niet voldoende betrokken zijn geweest bij het opstellen van natuurdoeltypenkaarten en aanwijzing van de EHS.

Ook vinden zij het bijzonder jammer dat zij geen goede instructies krijgen bij de vraag in welke mate natuurgebieden zijn hersteld. Provincies vragen om "expert judgement"; terreinbeheerders vinden deze manier van beoordelen te subjectief.

Terreinbeheerders vinden van zichzelf dat zij veel rekening houden met hun burens. Dat betekent dat zij al bij het vaststellen van hun Optimale Grond- en Oppervlaktewater Regime (OGOR) bedenken welke consequenties dit mogelijk voor omliggende terreinen kan hebben. Enkele terreinbeheerders zeggen dat zij om die reden niet voor een volledig herstel kiezen, in de wetenschap dat dit niet realistisch is. Dat kan er toe leiden dat in de uitgewerkte voorstellen al compromissen zitten, waarmee vervolgens een maatschappelijke afweging gaat plaats vinden.

Een tweede reden is dat terreinbeheerders in een aantal gevallen de verdroogde situatie geaccepteerd hebben en hun beheer daarbij hebben aangepast. Wanneer het gebied dan een nat natuurdoel krijgt, zijn daaraan ook voor de beheerder vaak hoge kosten verbonden.

Andere betrokken respondenten vinden dat terreinbeheerders hierdoor soms een minder sterke indruk wekken en zouden graag zien dat de terreinbeheerders voluit voor hun natuurdoelen 'gaan'.

Waterleidingbedrijven

Waterleidingbedrijven (grondwaterwinning) zijn verantwoordelijk voor ongeveer 21% van de verdroging (RIVM, 2000a) Daarnaast zijn drinkwaterbedrijven van belang als terreinbeheerder. Taken:

- Leveren van betrouwbaar drinkwater;
- Minimaliseren van negatieve effecten van drinkwaterwinning;
- Beheer van eigen natuurterreinen.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

De koepelorganisatie van de waterwinbedrijven VEWIN onderschrijft het doel van het landelijke beleid voor de bestrijding van verdroging. VEWIN had moeite met de verschillen in definities tussen provincies en had van het rijk meer regie hierbij verwacht. Bovendien denkt de VEWIN dat koppeling tussen gebiedsvreemd water en verdroging de definitie vertroebelt en de onduidelijkheid vergroot over welke gebieden wél en welke niet zijn verdroogd.

Drinkwaterbedrijven hebben allerlei maatregelen uitgevoerd om negatieve effecten van grondwaterwinning tegen te gaan: verplaatsen van winningen, inleveren van capaciteit en overschakelen op oppervlaktewater. Met name de duinwaterleidingbedrijven hebben hierin het voortouw genomen.

De waterwinmaatschappijen beheren met elkaar ca. 20.000 ha. Op een groot deel daarvan zijn zij concreet bezig met verdrogingsbestrijding. Respondenten van waterwinbedrijven boeken hiermee succes, maar constateren in een aantal gevallen ook negatieve consequenties: enerzijds voor de omgeving, waar kelders van huizen onder water lopen, anderzijds voor recreatie in het gebied zelf, omdat terreindelen en paden onder water komen te staan. Dat stelt hoge eisen aan de communicatie met bewoners en bezoekers en aan het overleg met gemeenten en provincies over aansprakelijkheid en oplossingen.

Landbouwers

Circa 60% van de verdroging is het gevolg van de toename van de ontwatering en afwatering voor de landbouw en de daardoor teweeg gebrachte daling van de grondwaterstand (RIVM, 2000a).

Vooraf op landelijk niveau en bij de organisaties wordt de landbouw zich bewust van het feit dat verdroging ook een landbouwprobleem is. Agrarische bedrijven merken dat droogteschade kan optreden en een probleem kan vormen voor de eigen productie. Er komt meer begrip voor de nadelige effecten van ontwatering en beregening ten behoeve van de landbouw op het omringende gebied. De landbouw wordt zich geleidelijk meer bewust van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid als medeveroorzaker van het verdrogingsprobleem en wil meedenken over en bijdragen aan oplossingen.

Uit de interviewanalyses kwamen de volgende punten als meest relevant naar voren:

Landbouwers willen een gezonde en onbelemmerde bedrijfsvoering. Dat betekent meestal, wegens de geteelde gewassen en de begaanbaarheid van het land, lage waterpeilen.

De praktijk van de verdrogingsbestrijding wijst uit dat de landbouw in voorkomende gevallen wel bereid is om maatregelen te treffen tot peilverhoging. Boeren willen meewerken aan oplossingen, maar willen het beheer van peilen zoveel mogelijk in eigen hand houden. Het verondiepen van slootbodems is voor velen nog een te rigoureuze maatregel; verstelbare stuwen en dammen zijn voor landbouwers een goede optie.

Daarnaast geven respondenten uit de landbouw aan dat zij behoefte hebben aan consistentie in het overheidsbeleid en dat de landbouw vanaf het begin betrokken wil zijn bij initiatieven voor verdrogingsbestrijding en niet pas in de uitvoeringsfase.

Over het algemeen zijn de andere respondenten van mening dat de samenwerking tussen waterschappen en boeren beter loopt dan tussen waterschappen en provincies of terreinbeheerders. Terreinbeheerders melden dat landbouwers vasthouden aan lage peilen, ook wanneer is aangetoond dat verhoging voor de landbouw geen negatieve gevolgen zal hebben.

Milieuorganisaties

De milieufederaties spelen in sommige provincies een zeer actieve rol in het netwerk rond verdrogingsbestrijding. Ook landelijk zijn enkele milieuorganisaties actief in het beleidsnetwerk. Door de onderlinge verschillen en het kleine aantal respondenten kan geen algemeen beeld geschetst worden voor deze groep actoren.

4 Resultaten naar thema's bij verdrogingsbestrijding

4.1 Algemeen

Naast de actorspecifieke zaken zoals die in het voorgaande hoofdstuk naar voren zijn gebracht, bleek een aantal overkoepelende thema's voor veel respondenten belangrijk te zijn.

4.2 Gebiedsgericht beleid en reconstructie

Gebiedsgericht beleid maakt een integrale aanpak van verdroging mogelijk, vaak samen met aanpak van wateroverlast, natuur en ruimtelijke inrichting. Bovendien kunnen alle belangen en gevolgen voor de hydrologische situatie makkelijker inzichtelijk gemaakt worden.

Het grote gevaar daarbij is echter dat verdrogingsbestrijding hiermee één van de vele doelen wordt en daardoor minder aandacht krijgt. De betrokkenen moeten er dan ook expliciet voor zorgen dat dit belang goed vertegenwoordigd wordt, bijvoorbeeld bij de samenstelling van reconstructiecommissies en gebiedsgroepen. Het komt vooral aan op de inspanningen van bestuurders om verdroging prominent op de agenda te houden. Een voordeel van de gebiedsgerichte benadering is dat de regionale overheden hierbij meer sturend kunnen werken, en ook meer volgens een regionaal plan. Een belangrijke voorwaarde om dit proces goed te laten verlopen is dat de verantwoordelijkheden helder zijn afgebakend en dat de betrokken actoren de eigen verantwoordelijkheid ook nemen. Waterschappen en terreinbeheerders geven aan dat provincies hierin soms te kort schieten; wanneer er een conflicterende situatie is tussen waterbehoefte en ruimtegebruik/functie moeten de waterschappen (functionele democratie) dit aangeven en moeten provincies (algemene democratie) uiteindelijk knopen doorhakken.

Dit speelt met name in de reconstructiegebieden, waar vele belangen (landbouw, natuur, water, recreatie en overige bestemmingen) afgewogen moeten worden. Deze reconstructie biedt zowel kansen als bedreigingen. Enerzijds komen nieuwe instrumenten beschikbaar, zoals onteigening, grootschalige ruimtelijke herinrichting en betekent het een stimulans om de ruimtelijke inrichting af te stemmen op ecologische en hydrologische randvoorwaarden. Anderzijds wekt het bij veel respondenten de indruk van een 'laatste redmiddel', wat tot gevolg kan hebben dat betrokkenen met verdere maatregelen wachten tot het in werking treden van de wet en zo veel zaken voor zich uit schuiven. Door deze benadering van de reconstructie als laatste redmiddel dreigen de ambities zo hoog te worden dat er in lang niet alle gevallen aan de verwachtingen kan worden voldaan. Bij sommige respondenten leeft de vrees dat provincies moeilijke besluiten afwentelen op reconstructiecommissies.

Veel betrokkenen zijn uiterst sceptisch of verdroging niet aan het kortste eind zal trekken in competitie met alle andere doelen. Zij zijn bang dat de keuzes die door geldgebrek gemaakt moeten worden negatief zullen uitpakken voor de verdrogingsbestrijding.

4.3 Waterbeleid 21e eeuw

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21) heeft in een toonaangevend rapport de nieuwe opgaven voor het Nederlandse waterbeleid geformuleerd. De Commissie pleit voor meer ruimte voor water en voor meer aandacht voor water bij burger en politiek (Rob, 2001). Veel respondenten refereren aan het rapport van de Commissie WB21 en de daaruit voortkomende discussies. Enerzijds bieden het rapport en de kabinetsreactie hierop nieuwe kansen om ook verdroging in dit beleidsproces aan de orde te stellen. De Commissie pleit bijvoorbeeld voor de trits 'vasthouden-bergen-afvoeren' als nieuwe strategie om met water om te gaan. Daarnaast vindt zij dat water als sturend principe in de ruimtelijke ordening zou moeten gelden. In navolging van de Vierde Nota Waterhuishouding gaat de Commissie uit van een benadering per stroomgebied. Volgens sommige respondenten biedt dit goede mogelijkheden om bij aan te sluiten of 'mee te liften' in de verdrogingsbestrijding. Anderen wijzen erop dat als gevolg van WB21 het maatschappelijk en bestuurlijk debat over water nu vooral in het teken staat van veiligheid en wateroverlast en dat verdroging mede hierdoor van de agenda wordt verdrongen.

De Commissie WB21 pleit ook voor een Nationaal Bestuursakkoord Water, waarin de betrokken overheden (inclusief de waterschappen) afspraken maken over het te voeren waterbeleid. Tijdens de interviewperiode waren hierover nog geen nadere bijzonderheden bekend, maar een recent advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2001) noemt enkele elementen die naar onze mening ook kansen bieden om de inbreng van het aspect verdroging te versterken. Provincies en waterschappen zullen in deelstroomgebiedsvisionen aangeven hoe zij het regionale watersysteem willen laten functioneren. Gemeenten moeten in overleg met waterschappen in hun bestemmingsplannen aandacht besteden aan wateraspecten. Waterkansenkaarten kunnen hierbij een belangrijke rol spelen onder andere door aan te geven waar welke gebruiksfuncties in relatie tot water mogelijk zijn. Dit biedt ook aanknopingspunten voor verdrogingsbestrijding. In de praktijk blijkt echter dat verdroging in het beleidstraject van WB21 nog nauwelijks een rol speelt.

Als laatste element uit het rapport van de Commissie WB21 moet de watertoets nog genoemd worden. Met dit instrument kan de rol van water in de ruimtelijke ordening versterkt worden, door besluiten te toetsen op de gevolgen voor het watersysteem. De betrokken overheden hebben inmiddels besloten de watertoets toe te passen op alle ruimtelijke plannen en besluiten met waterhuishoudkundige aspecten (waaronder verdroging). De ervaringen met de watertoets worden in 2002 geëvalueerd waarna besloten zal worden over wettelijke verankering van het instrument (Rob, 2001). Overigens wijst de Rob erop dat provincies en met name waterschappen ook zonder de watertoets al veel mogelijkheden hebben om water een rol te laten spelen in de ruimtelijke ordening.

4.4 Instrumenten

Veel betrokkenen vinden het ingewikkeld om exact te achterhalen welke instrumenten beschikbaar zijn voor verdrogingsbestrijding en onder welke voorwaarden. Sommige organisaties melden dat ze een "subsidioloog" aangesteld hebben om dit voor diverse beleidsterreinen uit te zoeken. Het Kennistransferpunt Verdroging stelt sinds kort een database beschikbaar met de belangrijkste

subsidieregelingen op het gebied van verdrogingsbestrijding (website www.waterland.net/verdroging). Deze bevat informatie over doel, voorwaarden, budget en contactpersoon van de opgenomen regelingen. Dit komt dus tegemoet aan een belangrijke behoefte.

Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de Regiwa, de GeBeVe en EGM/OBN. Deze instrumenten worden praktisch, goed uitvoerbaar en duidelijk genoemd. Dit positieve oordeel komt mede doordat DLG zich servicegericht opstelde in de uitvoering van de regelingen en in het omgaan met de financiële jaargrens.

Veel uitvoerende respondenten zijn voor het overige slecht te spreken over de communicatie met betrekking tot beleid en instrumenten. Soms heeft dat betrekking op de snelheid waarmee regelingen en beleid elkaar opvolgen, soms over gaten die vallen tussen regelingen, zoals tussen de GeBeVe en de SGB. Respondenten zijn wat dat laatste betreft vrijwel unaniem in hun oordeel en vinden dergelijke missers bijzonder slecht voor de voortgang van het proces van verdrogingsbestrijding.

Overigens vormen deze knelpunten geen verklaring voor de lage effectiviteit van de gerealiseerde projecten tot nu toe.

Het is onduidelijk welk deel van de SGB-gelden daadwerkelijk voor verdrogingsbestrijding beschikbaar zal blijven; de uiteindelijke verdeling van de beschikbare gelden is immers afhankelijk van lokale afweging. Er bestaat volgens respondenten een serieus risico dat er minder geld voor verdroging beschikbaar komt dan onder de GeBeVe.

De instrumenten die in de onderzoeksperiode het meest zijn ingezet voor de verdrogingsbestrijding zijn de Regiwa, GeBeVe, OBN en Landinrichting. Deze worden in de volgende paragrafen afzonderlijk behandeld, waar mogelijk met vermelding van specifieke kansen en knelpunten voor deze regelingen.

- **Regiwa**

In de periode 1991-1994 stelde het Rijk extra middelen ter beschikking aan waterschappen en provincies voor de uitvoering van proef- en voorbeeldprojecten op het gebied van de bestrijding van eutrofiëring, verdrogingbestrijding, integraal waterbeheer, de aanleg van milieuvriendelijke oevers en projecten ter versteviging van de EHS: de Rijksbijdrageregeling voor projecten regionaal integraal waterbeheer. De subsidie bedroeg maximaal 50%. Na toetsing van de aanvragen door regionale toetsingcommissies, werd door het bestuurlijk overleg Regiwa (waarin de drie ministeries vertegenwoordigd waren) aan de ministers advies gegeven over de verdeling van de subsidiegelden over de projectvoorstellen. Alle provincies en 80% van de waterschappen hebben binnen de Regiwa projecten uitgevoerd.

De eerste lichter proefprojecten betrof vooral onderzoek, vanaf 1992 ging het om meer uitvoeringsgerichte projecten. De Evaluatienota Water verwachtte dat het aanjaageffect van deze projecten op korte termijn zou leiden tot een substantiële toename van het aantal in uitvoering te nemen projecten. Een tussentijdse evaluatie eind 1992 toonde aan dat de Regiwa een belangrijke impuls had gegeven aan het bestuurlijk denken bij waterschappen in de richting van integraal waterbeheer. Stopzetting van de Regiwa na 1994 zou leiden tot een zekere terugslag bij de waterschappen, aangezien zij het integraal waterbeheer nog niet uit eigen middelen

konden financieren. Aangezien de regering een terugval voor verdrogingsbestrijding niet aanvaardbaar vond, werd in de Evaluatienota water de tijdelijke bijdrageregeling Gebiedsgerichte Bestrijding verdroging (GeBeVe) aangekondigd (V&W, 1994).

- **GeBeVe**

De GeBeVe-regeling vloeide voort uit het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte en de Evaluatienota Water. Het was een opvolger van de Regiwa voor het deel dat gericht was op verdrogingsbestrijding in gebieden met een natuurfunctie. Voor de periode 1995-1998 was een budget beschikbaar van 24 Mfl. Per jaar, waarvan LNV, VROM en V&W elk eenderde betaalden. Vooruitlopend op invoering van de SGB-regeling is voor de tussenliggende periode eenmalig een bedrag van 14 Mfl. vanuit het SGB-budget toegevoegd aan de GeBeVe. Het budget werd volgens een door het IPO uitgewerkte verdeelsleutel over de provincies verdeeld. Zowel terreinbeheerders, waterschappen en provincies konden tot 50% van de inrichtingskosten voor projecten van waterhuishoudkundige werken vergoed krijgen. Stapeling van rijks gelden was niet mogelijk. Wel droeg de provincie in sommige gevallen een deel bij uit de zogenaamde NMP-gelden, bedoeld voor de uitvoering van het milieubeleid (V&W, 1996).

Aanvragen werden door Gedeputeerde Staten van de provincie behandeld, bijgestaan door een regionale toetsingscommissie (zie kader) die het projectvoorstel moest beoordelen op effectiviteit, of aandacht besteed was aan monitoring en of het project een relatie had met het op de provinciale Verdrogingskaart aangegeven gebied. Van dit laatste mocht eventueel afgeweken worden, indien goed gemotiveerd. Gedeputeerde Staten dienden de aanvragen met hun advies in bij de minister van LNV voor de uiteindelijke beslissing.

“De subsidieverzoeken worden, gericht aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ingediend bij Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het gebied is gelegen. Ten behoeve van de toetsing van de verzoeken is in elke provincie een regionale toetsingscommissie ingesteld. Hierin zijn de regionale inspecties of directies vertegenwoordigd van de ministeries die de GEBEVE-regeling subsidiëren, te weten Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze vertegenwoordigers hebben een rol bij de beleidsmatige toetsing van de aanvragen. Hiernaast zijn in ieder geval de waterschappen in de provincie en de provincie zelf vertegenwoordigd. DLG beoordeelt in deze commissie de technische haalbaarheid en de begroting van de projecten. De toetsingscommissies adviseren vervolgens Gedeputeerde Staten over de subsidieaanvragen. Gedeputeerde Staten dragen de projecten tenslotte al dan niet voor subsidie voor aan de minister van LNV. De subsidieverleningen worden uiteindelijk namens deze minister afgegeven door de directeur DLG.” (DLG, 2001)

Over de uitvoering van de GeBeVe-regeling zijn drie voortgangsrapportages verschenen, waarin ook de knelpunten aan de orde komen. De eerste rapportage (Prak, 1996) meldt een teleurstellend gebruik van de beschikbare middelen voor projecten verdrogingsbestrijding. Als oorzaken hiervoor worden de volgende knelpunten genoemd: vernattingsschade, grondverwerving, kosten voor de waterschappen, beschikbare capaciteit, onduidelijk beleid en onvoldoende kennis, lange voorbereidingstijd, onduidelijke relatie met andere subsidiemogelijkheden, administratieve rompslomp en aanloopproblemen.

Bij de 2e voortgangsrapportage (Kessels en Prak, 1997) spelen deze knelpunten nog steeds een rol. Voor de kosten van vernattingsschade was nu onder bepaalde

voorwaarden subsidie mogelijk, maar hiermee bleek het knelpunt nog niet opgelost. Ook het knelpunt van de grondverwervingskosten speelde nog steeds een grote rol. De meeste andere punten werden inmiddels als minder knellend ervaren. De beschikbare capaciteit was nog wel een serieus knelpunt voor de terreinbeheerders. Ook de lange voorbereidingstijd van projecten, gevoegd bij de toenemende zorgen voor het draagvlak in de streek, waren nog een rem op de uitvoering van verdrogingsbestrijding.

In de laatste voortgangsrapportage (DLG, 2001) blijkt het aantal gesignaleerde knelpunten verder afgenomen te zijn. Grondverwerving en draagvlak blijven het meest genoemd. Daarnaast is de voorwaarde om binnen een jaar na subsidieverlening tot gunning over te gaan in de praktijk vaak niet haalbaar. De overige eerder genoemde knelpunten worden nog slechts incidenteel genoemd. Overigens gaat het in deze rapportages alleen om projecten waarvoor een subsidieverlening is afgegeven. Er zijn geen knelpunten geïnventariseerd voor initiatieven die niet tot een verzoek hebben geleid of waarop negatief beslist is.

• **OBN en Effectgerichte maatregelen**

Het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) is gericht op het voorkomen of verzachten van de effecten van verzuring, vermesting en verdroging. Bij de Regiwa en GeBeVe ging het vooral om de generieke verdrogingsbestrijding, gericht op aanpak bij de bron van de oorzaken van verdroging. Naast deze brongerichte benadering was er behoefte aan een regeling om in de natuurterreinen zelf inrichtings- en beheermaatregelen te treffen. Binnen de Effect Gerichte Maatregelen (EGM) van OBN kan de natuurlijke interne waterhuishouding worden verbeterd.

De OBN blijkt vaak ingezet te zijn in de strijd tegen verdroging, onder andere doordat beheerders en terreineigenaren zelf konden beslissen over de te nemen maatregelen. In 1999 is €2 miljoen gebruikt voor hydrologische maatregelen, in 2000 €2,7 miljoen en in 2001 €1,7 miljoen. De regeling OBN is ingesteld voor de periode 1995 tot 2010. Het subsidiepercentage is 80 of 90%; stapeling met andere subsidieregelingen is mogelijk mits de totale subsidie niet meer dan 95% bedraagt.

De nota Natuur voor Mensen stelt “dankzij herstelmaatregelen in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur en de aanpak van verdroging zijn ruim honderd verdwenen of bedreigde plantensoorten weer verschenen of talrijker geworden” (LNV, 2000).

Het ministerie verwacht dat OBN ook in de toekomst nodig blijft: “Zolang het generieke milieubeleid te kort schiet en het gebiedsgerichte beleid nog te weinig soelaas biedt zullen overlevingsmaatregelen voor bos en natuur helaas nog steeds nodig zijn om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen en kwetsbare soorten op de been te houden” (LNV, 2000).

Verskillende respondenten wijzen op het succes van OBN-maatregelen voor de bestrijding van verdroging. Zij zijn van mening dat OBN met name succes heeft geboekt door de inzet van teams van inhoudelijk deskundigen. De combinatie van ecologen en hydrologen wordt hierbij van groot belang geacht.

• **Landinrichting en A2-werken**

Het landinrichtingsinstrumentarium speelt een relatief grote rol bij de verdrogingsbestrijding. Uit een landelijke inventarisatie in 1997 bleek dat er in landinrichtingsprojecten op meer dan 85.000 ha maatregelen verdrogingsbestrijding

waren voorzien. Daarnaast vindt ook verdrogingsbestrijding plaats in zogenoemde A2- en A2/EHS-projecten (in 1997 ging het om 2877 ha). Het gaat om waterschapsprojecten die buiten een landinrichting worden uitgevoerd en die bijdragen aan het door LNV (mede) geformuleerde rijksbeleid. De subsidie bedraagt 50% van de kosten. Vaak gaat het om maatregelen voor peilverhoging en waterconservering. Zowel in het kader van landinrichting als bij de A2-regelingen vindt de verdrogingsbestrijding met name plaats in verdroogde gebieden met hoofdfunctie natuur (Kessels en Prak, 1997).

- **Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid SGB**

De Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB) is 25 september 2001 in de Staatscourant geplaatst. In de SGB-regeling is een aantal bestaande gebiedsgerichte subsidieregelingen ondergebracht. Wat betreft verdroging wordt hierin de beleidsfilosofie van de GeBeVe-regeling voortgezet. De regeling is van toepassing in de plangebieden die hiertoe door de provincies worden aangewezen en in de reconstructiegebieden. Herstel van hydrologische systemen is slechts één van de categorieën activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De praktijk zal moeten uitwijzen wat de invoering van de SGB-regeling betekent voor de verdrogingsbestrijding.

4.5 OGOR en GGOR

Vanuit de GGS, de gewenste grondwatersituatie zoals omschreven in de Derde Nota Waterhuishouding (V&W, 1990), is het GGOR ontstaan, het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime, als beleidsdoel voor regionaal en subregionaal waterbeheer. Door de koppeling met het oppervlaktewater gingen ook de waterschappen nadenken over de invulling van hun taken in relatie tot functietoekenning en grondgebruik. Aanvankelijk waren de waterschappen minder geïnteresseerd in deze problematiek, maar de laatste jaren zien zij duidelijk een rol bij het opstellen en vaststellen van GGOR. De rolverdeling hierbij tussen provincies en waterschappen is onlangs in afspraken vastgelegd.

GGOR is een instrument waar respondenten veel van verwachten. Het wordt nu als volgt toegepast. Eerst wordt per functie vastgesteld wat het optimale grond- en oppervlaktewaterregime, de OGOR, is voor die functie. Meestal komen verschillende functies in een gebied naast elkaar voor, binnen een samenhangend hydrologisch systeem. Via het opstellen van het GGOR probeert de provincie of het waterschap in bestuurlijke zin een optimalisatie te bereiken voor deze mix van functies. Het kan ook zijn dat onderlinge beïnvloeding van deelgebieden binnen een stroomgebied nog nadere afstemming noodzakelijk maakt. Het is de taak van de waterschappen de toegekende functies zo goed mogelijk te faciliteren, binnen de mogelijkheden van het watersysteem. Indien mocht blijken dat functies onverenigbaar zijn, dan is het aan de provincie om opnieuw een belangenafweging te maken en zonodig tot wijziging van de functietoekenning over te gaan. Het opstellen van het GGOR leidt ertoe dat stapsgewijs de consequenties van keuzes in de belangenafweging zichtbaar worden gemaakt.

Evenals bij de invulling van verdroging bestaat er bij respondenten een spraakverwarring over het begrip OGOR. Wat betekent 'optimaal' voor een natuurgebied? Om verdroging van een natuurgebied in ecologische zin op te heffen

zijn zowel een bepaald grondwaterregime als water van een bepaalde kwaliteit noodzakelijk. Hierover is inmiddels veel kennis aanwezig. Dit regime is in wezen niet een 'optimaal' regime maar een feitelijke behoefte om herstel mogelijk te maken. Het pleidooi van de Unie van Waterschappen om in CIW-verband, in samenspraak met IPO, tot een gemeenschappelijke taal te komen zonder teveel een blauwdruk te maken, vonden de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten een prima initiatief.

De methode GGOR koppelt doelen aan functies en maakt zo tegenstellingen inzichtelijk; daarmee worden ook de bestuurlijke dilemma's helder wat vraagt om besluitvorming. Waterschappen zien het werken met GGOR als een kansrijk middel om voortgang in de verdrogingsbestrijding te boeken. Terreinbeheerders vinden de GGOR ook een goed instrument om te komen tot bredere afweging, maar bij tegenstellingen moeten de knopen dan wel daadwerkelijk worden doorgehakt. Zij wijzen er bovendien op dat een bepaald grond- en oppervlaktewaterregime weliswaar een belangrijke voorwaarde is voor herstel, maar niet de enige. Wanneer de milieudoelen voor verzuring en vermisting niet worden gehaald, is herstel van bepaalde vegetatietypen niet een automatisch gevolg.

In de Vierde Nota Waterhuishouding is vastgelegd dat de gewenste grondwatersituatie (GGS, nu GGOR) voor de toegekende bestemmingen uiterlijk in 2002 in de provinciale waterhuishoudingsplannen moet zijn vastgelegd. Voor veel respondenten is duidelijk dat dit proces meer tijd vraagt; sommige provincies noemen 2005 als streefjaar. Ten tijde van de interviews hadden nog niet alle provincies de natuurdoeltypen vastgesteld, waardoor het vaststellen van de OGOR niet overal mogelijk was. Sommige respondenten zeggen de indruk te hebben dat provincies hun natuurdoeltypen aanpassen aan wat haalbaar is. Deze respondenten vinden dat geen probleem zolang dit gebaseerd is op een eco-hydrologische inschatting, maar het zou ongewenst zijn wanneer in dit stadium al vooruitgelopen wordt op de maatschappelijke afweging tussen functies.

Veel respondenten die dicht bij de uitvoering staan vinden het onderzoek dat nu wordt uitgevoerd voor de nieuwe grondwatertrappenkaart van Nederland van groot belang. Wanneer de actuele situatie goed in beeld wordt gebracht kunnen zij op basis van harde feitelijke gegevens verder aan het werk.

4.6 Monitoring en evaluatie

In technisch-methodologisch opzicht is de laatste jaren meer consensus ontstaan over monitoring, maar wie verantwoordelijk is voor uitvoering is nog niet vastgelegd. Er zijn meetprotocollen en er is informatie over meetnetten, zowel ecologisch als hydrologisch. Desondanks wordt algemeen erkend dat monitoring van projecten verdrogingsbestrijding maar mondjesmaat plaatsvindt. Alle respondenten vinden monitoring belangrijk, maar de uitvoering blijft meestal achterwege; veel actoren wijzen naar elkaar als verantwoordelijke voor monitoring. Men wijst ook naar elkaar als het gaat om wie de kosten voor de monitoring moet dragen. Betrokkenen zijn het erover eens dat koppeling van bestaande meetnetten van terreinbeheerders en waterbeheerders veel nuttige informatie zou kunnen opleveren, maar dit gebeurt in de praktijk (nog) niet.

In de praktijk lijkt men niet altijd doordrongen van het feit dat monitoring en evaluatie van een project het succes van een project kan vergroten, doordat tussentijds kan worden bijgestuurd. Grote terreinbeheerders lijken meer strategisch te opereren en te vinden dat voor monitoring extra gelden vanuit de overheid beschikbaar moeten komen. Kleine organisaties en beheerders hebben simpelweg de capaciteit niet om én de uitvoering van projecten én de monitoring te begeleiden. Deze kiezen dan voor meer uitvoering en minder monitoring.

Gezien de toenemende aandacht voor verantwoording van de effectiviteit en doelmatigheid van het overheidsbeleid en dus ook van verdrogingsbestrijding, zou monitoring en evaluatie een belangrijk aandachtspunt moeten zijn. Bij een evaluatie is alleen een overzicht van uitgevoerde maatregelen niet voldoende. Dit moet worden aangevuld met informatie over geboekte resultaten in het veld. De verdrogingskaart is daartoe niet toereikend.

De meeste respondenten zeggen dat slechts weinig geld voor monitoring wordt gereserveerd. Projecten voor verdrogingsbestrijding konden alleen aanspraak maken op subsidies wanneer het projectplan ook een paragraaf over monitoring bevatte. Inrichtingskosten ten behoeve van monitoring (bijv. peilbuizen) kwamen wel voor subsidie in aanmerking, maar personele kosten voor opname en verwerking van de gegevens niet. Bij de uitvoering van projecten werd dus vaak de voorkeur gegeven aan maatregelen tegen verdroging boven monitoring op eigen kosten.

De beoordeling van de mate waarin natuurterreinen zijn hersteld is meestal een vorm van "expert judgement". De terreinbeheerders melden op grond van hun terreinkennis welke terreinen deels of volledig zijn hersteld. De provincies aggregeren deze informatie in hun rapportage voor de landelijke verdrogingskaart. Afgezien van het feit dat iedere betrokkene een andere, persoonlijke inschatting kan maken, kunnen ook meer tactische overwegingen een rol spelen bij beheerders om niet te snel te concluderen dat een terrein volledig hersteld is. Mede hierom hebben alle betrokkenen behoefte aan een heldere formulering van doelen en criteria, gekoppeld aan een operationeel monitoringsysteem.

4.7 Sturen op resultaat

Geconfronteerd met 3% volledig hersteld gebied wijzen respondenten vaak op de grote hoeveelheid maatregelen die in uitvoering zijn of in voorbereiding. In 53% van de gebieden worden maatregelen uitgevoerd. Zonder goede monitoring van de maatregelen is niet zonder meer aan te nemen dat deze maatregelen in de toekomst het areaal 'volledig hersteld' met 53% zullen doen toenemen.

Diverse respondenten wijzen er op dat de relatief gemakkelijke en goedkopere maatregelen inmiddels zijn genomen en de relatief eenvoudig aan te pakken gebieden zijn behandeld. Nu volgen de meer complexe projecten die op grotere schaal maatregelen vragen en meer tijd en geld kosten.

Wanneer de afweging van verschillende doelen wordt overgelaten aan een proces op gebiedsniveau is het halen van specifieke doelen uiterst ongewis. In de vertaling van centrale naar decentrale doelen kan een deel van de doelstelling verdwijnen, wanneer er geen mechanisme is afgesproken om de doelen en resultaten op gebiedsniveau te

aggregeren naar de hogere beleidsniveaus. Een landelijke doelstelling van 25 of 40% herstel wordt dan diffuus.

Verdroging was aanvankelijk wel als landelijk probleem erkend maar werd toen door de afzonderlijke provincies nog niet zozeer als hun probleem gezien. Inmiddels hebben de provincies het wel als zodanig opgepakt. Uit de reacties van respondenten blijkt echter dat het verdrogingsprobleem in de provincie geleidelijk in belangrijkheid wordt verdrongen door andere thema's zoals wateroverlast en veiligheid. Sommigen zien goede mogelijkheden om mee te liften met de aandacht voor deze thema's, maar in haar recente advies "Bergen met beleid" geeft de Raad voor het Landelijk Gebied aan dat hier duidelijke beperkingen liggen (RLG, 2001). Bij velen overheerst de bezorgdheid dat het landelijk beleidsdoel van 40% herstel hiermee niet kan worden gehaald.

4.8 Samenwerking en communicatie

In het algemeen zijn respondenten van mening dat de basis voor het oplossen van problemen gelegen is in gezamenlijkheid, die gebaseerd is op vertrouwen. Dat vertrouwen is niet overal aanwezig; zo iets vraagt tijd. Bij elke nieuwe regeling of procedure moet hier weer in geïnvesteerd worden.

Een knelpunt bij de gezamenlijke aanpak kan ontstaan als er pijnlijke knopen moeten worden doorgemaakt. Juist dan wordt het onderling vertrouwen op de proef gesteld en is extra zorgvuldigheid en openheid een vereiste.

De terugkoppeling tussen beleid en uitvoering wordt door de meeste betrokkenen als gebrekkig ervaren. Beleidsmakers die 'het veld' goed kennen worden steeds schaarser; beleidsmakers zitten ook steeds minder vaak aan de 'keukentafel' van de mensen die het beleid moeten uitvoeren. Dat wordt door veel betrokkenen als groot probleem ervaren en als een belangrijke oorzaak voor het moeizaam verloop van het proces van beleid naar uitvoering.

4.9 Veranderende rollen en bestuurlijke afspraken

In het Sturingsmodel, dat is opgesteld op 4 november 1999 tussen de provincies en de ministeries van LNV, VROM en V&W worden uitgangspunten voor de taakverdeling tussen de verschillende overheden geformuleerd. Bestaande gebiedsgerichte rijksregelingen worden wat betreft de rol- en taakverdeling tussen het rijk en de provincies aangepast aan de uitgangspunten van het Sturingsmodel (Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied)

Onder andere op basis van dit Sturingsmodel zijn de volgende afspraken over procedures met betrekking tot het opzetten van gebiedsgericht beleid gemaakt:

- De gezamenlijke provincies sluiten een bestuursovereenkomst met de ministeries van LNV, VROM en V&W, waarin de hoofddoelen van het beleid worden vastgelegd en het aanbod van de provincies op hoofdlijnen. Hierin wordt een overzicht gegeven van de operationele rijksdoelen, het beschikbare geld, een opsomming van het zoekgebied voor integrale gebiedsgerichte projecten en/of criteria voor de aanwijzing daarvan.
- Provincies stellen ieder een beschrijving op van de bestaande situatie.

- In nauw overleg met de betrokken partijen in hun gebied, stellen de provincies vervolgens gebiedsprogramma's op, waarin een ontwikkelingsperspectief voor de langere termijn wordt gegeven. Ook worden hierin operationele doelen gegeven, met de financiële onderbouwing en wordt de samenhang tussen activiteiten, doelen, middelen en toepasselijke regelingen verduidelijkt.
- Deze gebiedsprogramma's worden per provincie samengevoegd tot provinciale uitvoeringsprogramma's, waarin ook wordt aangegeven hoe met het programma de rijksdoelen worden gehaald.
- Op basis van deze uitvoeringsprogramma's sluiten de provincies en de ministeries een uitvoeringscontract, wat voor vier jaar geldt. Hierin zijn afspraken gemaakt over het beschikbare geld per provincie, per gebied en per doel of instrument en over monitoring en evaluatie. De provincies zullen monitoren hoeveel de bestaande situatie verbetert door de uitvoeringsprogramma's.

Deze nieuwe afspraken moeten zich in de praktijk nog bewijzen, maar geven een duidelijke aanzet voor het oplossen van knelpunten die door veel respondenten worden gesignaleerd. De toedeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies wordt hierdoor helder vastgelegd. Het blijft echter de vraag wat de consequenties van het niet bereiken van de doelen zullen zijn en of ook individuele provincies op hun resultaten afgerekend kunnen worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Algemeen

Een eerste algemene conclusie uit dit onderzoek is dat de verdrogingsbestrijding niet zozeer wordt belemmerd door fysiek-technische problemen, maar vooral door procedurele en beleidsmatige knelpunten. In de voorgangsrapportages over de GeBeVe-regeling worden in de loop der tijd ook minder uitvoeringsknelpunten genoemd. De nadruk ligt in deze conclusies dus met name op de beleidsprocessen rond verdroging.

De tweede algemene conclusie is dat de genoemde beleidsprocessen door de grote diversiteit aan betrokkenen uitermate complex zijn en dat de bevoegdheden verdeeld zijn over vele overheidsorganen en instituties. Dat vraagt om een strakke procesregie en een duidelijke aansturing, zeker wanneer er ambitieuze doelen op het spel staan. De betrokken ministeries zijn er onvoldoende in geslaagd dit te realiseren. Provincies en waterschappen hebben aanvankelijk vooral hun eigen wegen gevolgd en daarmee de fragmentatie versterkt.

► **Conclusie:** Het beleidsveld rond verdroging is complex en gefragmenteerd. De betrokken overheden hebben hun verscheidenheid onvoldoende weten in te kaderen tot een eendrachtige aanpak van het gemeenschappelijke probleem verdroging.

Probleembesef

Verdroging van natuurgebieden was lange tijd alleen een probleem voor terreinbeheerders. In de jaren tachtig werd het als beleidsprobleem erkend en uitgewerkt in het landelijke milieu- en natuurbeleid. Dankzij sterke politieke druk en door de beschikbaarheid van concrete instrumenten kwam de verdrogingsbestrijding aan het begin van de jaren negentig in een stroomversnelling. Vanaf die tijd hebben naast het rijk ook de provincies en veel waterschappen het probleem van verdroging met toenemende energie opgepakt, zij het niet allemaal in dezelfde mate. Daarnaast moet met het oog op de toekomst vooral bij gemeenten het probleembesef nog groeien. Zij zijn niet primair verantwoordelijk voor verdrogingsbestrijding maar kunnen door hun positie in de ruimtelijke ordening hierbij wel een belangrijke rol spelen.

In de landbouwsector is de betrokkenheid bij het uitwerken van oplossingen voor verdroging in de loop der jaren toegenomen, maar er zijn flinke regionale verschillen. De waterwinbedrijven hebben al vroeg hun medeverantwoordelijkheid genomen en werken actief aan oplossingen door aanpassing van hun bedrijfsvoering. Voor de publieke opinie is verdroging nog steeds een moeilijk te plaatsen begrip in een land dat regelmatig met wateroverlast kampt. De aandacht voor veiligheid en overlast in het waterbeleid voor de 21e eeuw lijkt zelfs het probleembesef over verdroging weer naar de achtergrond te dringen.

► **Conclusie:** Het probleembesef over verdroging is pas laat doorgedrongen; bij de meest betrokken actoren is het inmiddels duidelijk gegroeid. De betrokkenheid van gemeenten en het maatschappelijk draagvlak voor verdrogingsbestrijding moeten nog versterkt worden. Binnen het waterbeleid voor de 21e eeuw dreigt verdroging weer uit beeld te raken.

Probleemdefinitie, doelen, criteria en resultaten

De definitie van verdroging en de ijkpunten voor beleidsrealisatie leken aanvankelijk wel helder, maar boden in de praktijk toch veel aanleiding tot discussie en werden verschillend geïnterpreteerd. Provincies legden eigen accenten in de definitie van verdroogde gebieden en de daaraan gekoppelde beleidsdoelen. Doelen en criteria zijn nog onvoldoende eenduidig en meetbaar. Als geen heldere afspraken worden gemaakt kan men daar ook niet op afgerekend worden. Dit leidt tot minder aandacht voor doelrealisatie en belemmert een vlotte doorwerking van beleid naar uitvoering. In de loop der tijd is er meer consensus gegroeid over deze aspecten, mede dankzij de toegenomen kennis en nieuwe methodieken (natuurdoeltypen, OGOR/GGOR).

De criteria voor herstel zijn op papier helder, maar de mate van herstel wordt in de praktijk op basis van “expert judgement” in het veld vastgesteld. Bovendien is de uitgangssituatie niet altijd vastgelegd en vindt weinig monitoring plaats. Hierdoor zijn de uitkomsten van de voortgangsrapportages niet eenduidig te interpreteren. De indicatie van 3% volledig hersteld is wel consistent in die zin dat de beoordeling is gebaseerd op het criterium volledig hydrologisch herstel, zonder nuancerende toevoegingen. Voor een vollediger beeld van het totale resultaat is informatie over de mate van herstel van de overige gebieden een belangrijke aanvulling.

► **Conclusie:** De doelen en criteria zijn onvoldoende eenduidig en meetbaar voor een consequente aansturing en doorwerking naar en verantwoording vanuit de uitvoeringspraktijk.

Rolverdeling tussen rijk en provincies

De afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren waren vaak niet helder en er vond onvoldoende terugkoppeling plaats tussen beleid en uitvoering. De destijds gemaakte keuze voor decentralisatie van verantwoordelijkheden wordt breed ondersteund, maar dit vereist wel heldere afspraken over de beleidsprocessen op de verschillende niveaus. De onderlinge coördinatie tussen provincies en de centrale regie door het rijk lieten te wensen over. Er is met name bij het rijk behoefte aan een goede afstemming en terugkoppeling tussen rijk en provincies, met name met het oog op evaluatie en verantwoording van de beleidsinspanningen. In de onderzochte periode is hieraan onvoldoende aandacht besteed, maar er zijn de laatste jaren wel aanzetten gegeven tot verbetering door de ontwikkeling van het nieuwe besturingsmodel.

► **Conclusie:** De verantwoordelijkheden voor verdrogingsbestrijding zijn niet helder; mede daardoor worden de resultaten onvoldoende teruggekoppeld met de gestelde doelen.

Rolverdeling tussen provincies, waterschappen en gemeenten

Provincies en waterschappen hebben recent overeenstemming bereikt over hun rolverdeling bij het opstellen van OGOR en GGOR. Belangenafweging en functietoekenning behoren tot de verantwoordelijkheden van de provincies. De waterschappen zullen via de methodiek van OGOR en GGOR moeten aangeven wat de wensen en mogelijkheden zijn en waar conflicten optreden. De provincies moeten hierin knopen doorhakken en de waterschappen voeren de besluiten vervolgens uit in het kader van hun waterbeheerplannen. Voor dit iteratieve proces is een goede samenwerking tussen waterschap en provincie essentieel. Dit geldt ook voor het vaststellen van natuur- en waterdoelen en het faciliteren van de toegekende functies.

Zowel door de waterschappen als door de provincies worden hierin nog knelpunten gesignaleerd: men vindt elkaar nog niet automatisch.

De gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor belangenafweging en moeten in hun ruimtelijke plannen expliciet aandacht besteden aan de wateraspecten. De waterschappen dienen op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening al in een vroeg stadium hierbij betrokken te worden, maar dit gebeurt nog onvoldoende. Het nieuwe instrument van de watertoets biedt extra aanknopingspunten om verdroging een rol te laten spelen in de ruimtelijke ordening. De reeds bestaande mogelijkheden hiertoe worden door provincies en waterschappen te weinig benut.

► **Conclusie:** De rolverdeling tussen provincies en waterschappen is duidelijker geworden, maar in de praktijk levert dit nog knelpunten op. De gemeenten maken hun rol nog onvoldoende waar. Via de watertoets kunnen ze hierop meer dan voorheen worden aangesproken.

Gebiedsgericht beleid en reconstructie

De gebiedsgerichte beleidsbenadering maakt een integrale aanpak van verdroging mogelijk, samen met andere beleidsthema's. In het kader van de reconstructie komen bovendien meer instrumenten beschikbaar. Het belang hiervan voor verdrogingsbestrijding wordt algemeen erkend. De risico's van vertraging, besluiteloosheid en verdringing door andere beleidsthema's zijn echter ook groot. Het is niet eenvoudig om sectorale doelen in integrale gebiedsprocessen doeltreffend aan te sturen. Door de omvang van de problematiek bij beperkte middelen zullen keuzes gemaakt moeten worden. De consequenties voor de verdrogingsbestrijding zijn dus onzeker.

► **Conclusie:** De gebiedsgerichte benadering biedt kansen voor een effectieve aanpak van de verdroging. Er zijn echter ook risico's aan verbonden die voortkomen uit de complexe sturingsopgave voor gebiedsprocessen.

Veranderende rollen en bestuurlijke afspraken

De nieuwe afspraken in het kader van het besturingsmodel voor het landelijk gebied geven een aanzet voor het oplossen van diverse knelpunten in het beleidsproces van de verdrogingsbestrijding. Op verschillende fronten wordt gewerkt aan programma's die moeten uitmonden in concrete afspraken over doelen, middelen, uitvoering en evaluatie. Een dergelijke resultaatgerichte benadering wordt kansrijk geacht, maar moet zich in de praktijk nog bewijzen. Het is nog niet duidelijk wat de consequenties zullen zijn als de doelen niet gehaald worden.

► **Conclusie:** Sturen op resultaat, zoals in de nieuwe bestuursakkoorden, biedt goede kansen voor verbetering van de verdrogingsbestrijding maar moet zich nog waarmaken.

Afstemming tussen actoren

De onderlinge afstemming tussen de vele beleidsactoren die een rol spelen bij de verdrogingsbestrijding laat over de hele linie te wensen over. Het informele netwerk van actoren lijkt naar tevredenheid te werken. Het knelpunt zit dus vooral in de formele afstemming en de toedeling van verantwoordelijkheden. Naast duidelijke kaders voor de samenwerking moet ook geïnvesteerd worden in onderling vertrouwen; dit vergt tijd en blijvende aandacht. Als belangrijke knelpunten in dit verband worden ook de afnemende kennis van de uitvoeringspraktijk bij beleidsmakers en het gebrek aan continuïteit binnen overheidsorganisaties genoemd.

► **Conclusie:** Het functioneren van het netwerk rond verdrogingsbestrijding heeft behoefte aan versterking door verduidelijking van de kaders (taken en verantwoordelijkheden) en door consequent te investeren in duurzame samenwerking.

Vaststellen natuur- en waterdoelen

De kennis over watersystemen en over methodieken voor monitoring is in de onderzochte periode sterk toegenomen. De kennis is nu zodanig dat voor elk natuurdoeltype de OGOR kan worden bepaald, zodat het waterschap zich kan richten op herstel van de hydrologische randvoorwaarden. Of dit ook leidt tot het gewenste ecologische herstel is hiermee niet gegarandeerd; dit hangt ook af van andere factoren. Wanneer hydrologisch herstel niet meer mogelijk is door onomkeerbare veranderingen in het watersysteem, wordt hieruit geen duidelijke consequentie getrokken.

De systematiek van OGOR/GGOR biedt theoretisch een goede meetlat om doelrealisatie van de verdrogingsbestrijding vast te stellen. Dit vereist wel een zekere uniformering van de werkwijze van provincies om hieruit landelijke conclusies te kunnen trekken in periodieke rapportages. Hiervoor moeten nog verdere stappen gezet worden, zoals het ontwikkelen van een landelijke OGOR-systematiek. Ook zal toepassing in de praktijk nog de nodige vragen oproepen, waarbij de taakverdeling en financiering van monitoring belangrijke knelpunten zijn.

Bij de toegenomen kennis is het nu mogelijk en volgens velen ook wenselijk om de beleidsdoelen beter te concretiseren en eventueel ook te 'lokaliseren'. Als voorbeeld wordt wel genoemd om de beleidsambities expliciet te concentreren op versterking van de ecologische hoofdstructuur. Dit maakt de beleidsdoelen voor de uitvoerders ook veel tastbaarder en kan het draagvlak voor het beleid versterken.

► **Conclusie:** De methodiek voor het vaststellen van GGOR biedt goede kansen voor een betere operationalisering en doorwerking van de verdrogingsbestrijding. Over de toepassing en facilitering van de methodiek moeten nog nadere afspraken worden gemaakt.

Beschikbare instrumenten

De instrumenten Regiwa, GeBeVe en OBN hebben over het algemeen naar tevredenheid gewerkt. De hoogte en continuïteit van de financiering vormde soms een struikelblok. Het verdwijnen van de GeBeVe-regeling zonder dat de SGB al van kracht was wordt gezien als een duidelijke misser.

De gelden die voor verdroging beschikbaar waren in aparte regelingen gaan nu op in grotere gebiedsgerichte regelingen. Verdrogingsgeld is formeel niet meer geoormerkt, dus verdroging zal moeten wedijveren met andere onderwerpen op gebiedsniveau. De aandacht voor verdroging is nu minder groot dan in het verleden, waardoor het gevaar bestaat dat voor de bestrijding van verdroging minder geld beschikbaar komt.

► **Conclusie:** De beschikbare instrumenten hebben in het verleden redelijk tot goed gewerkt, maar de continuïteit is nu een acuut knelpunt. De overgang naar de SGB-regeling leidt tot veel vertraging en onzekerheid voor de verdrogingsbestrijding.

Uitvoering van monitoring en evaluatie

Monitoring wordt door alle betrokkenen belangrijk gevonden, maar het wordt in de praktijk weinig toegepast en er is geen uniforme aanpak. De verantwoordelijkheden zijn niet goed vastgelegd en de financiering is niet geregeld. Er wordt dus ook weinig aan evaluatie van projecten gedaan. Het is essentieel dat deze knelpunten worden

opgelost, zowel met het oog op de beleidsverantwoording als ten behoeve van het leerproces om de effectiviteit van de verdrogingsaanpak te versterken.

► **Conclusie:** Monitoring en evaluatie zijn tot nu toe slecht geregeld en daarmee worden kansen gemist om de verdrogingsbestrijding te verbeteren.

Waterbeleid 21e eeuw

Het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en de kabinetsreactie hierop bieden in principe aanknopingspunten om ook verdroging aan de orde te stellen. De trits 'vasthouden-bergen-afvoeren', de centrale rol van water bij de ruimtelijke inrichting en de stroomgebiedenbenadering zijn hiervan voorbeelden. In de praktijk wordt het maatschappelijk en bestuurlijk debat tot nu toe echter gedomineerd door de aspecten veiligheid en wateroverlast. In het voorbereidingstraject voor het Nationaal Bestuursakkoord Water kan de inbreng van het aspect verdroging via deelstroomgebiedsvisies en waterkansenkaarten versterkt worden. Daarnaast biedt toepassing van de watertoets aan alle betrokkenen kansen om de positie van water en het aspect verdroging in het ruimtelijk beleid aan de orde te stellen.

► **Conclusie:** In het beleidstraject rond WB21 wordt verdroging sterk overvleugeld door andere belangen. Maar er liggen zeker ook kansen om verdrogingsbestrijding alsnog in te brengen in het nieuwe waterbeleid voor de 21e eeuw.

Nieuw elan voor verdrogingsbestrijding

Het probleem van de verdroging van natuurgebieden heeft verschillende fasen doorlopen: van technisch probleem voor beheerders via bewustwording tot beleidsprobleem voor ministeries en vervolgens via politieke sturing naar uitvoeringsprobleem voor alle betrokkenen. In de huidige fase worden de betrokken actoren zich bewust van de afstemmingsproblemen die hierbij optreden en wordt de basis gelegd voor verbetering van het beleidsproces. De laatste jaren verschuift echter de politieke aandacht naar waterproblemen als veiligheid en overlast, terwijl de concrete resultaten van de verdrogingsbestrijding nog te wensen overlaten. Binnen de betrokken organisaties is men zich bewust van de risico's die dit oplevert voor de positie van verdroging binnen het waterbeleid en in de ruimtelijke afweging. Er is dus behoefte aan nieuw elan voor de verdrogingsbestrijding, waarbij extra aandacht nodig is voor zowel de onderlinge rolverdeling en samenwerking als voor de externe communicatie. Vasthouden aan de ambitie om 40% herstel van verdroogd gebied in 2010 te realiseren geeft een krachtig signaal dat voor verdrogingsbestrijding nog heel wat moet gebeuren.

► **Conclusie:** Het beleid voor verdrogingsbestrijding zit nu in een verbeterfase, maar de politieke aandacht is verschoven naar andere problemen binnen het waterbeleid. Er is vasthoudendheid en elan nodig om verdroging weer prominent op de wateragenda te krijgen en het draagvlak voor de nodige maatregelen te versterken.

5.2 Aanbevelingen

Hou de vaart er in

Houd vast aan de doelstelling van 40% herstel in 2010 en werk een concrete agenda van activiteiten of een actieplan uit om dit te bereiken. De doelstelling is ambitieus, wat een belangrijk signaal geeft om de verdrogingsbestrijding serieus te blijven nemen. Aan de andere kant is het ook realistisch, omdat de veranderingen in de

landbouw en de toegenomen consensus bij de betrokken actoren nu veel betere kansen op resultaat bieden dan tien jaar geleden. Bovendien biedt de hernieuwde aandacht voor het waterbeheer als gevolg van WB21 ook aanknopingspunten om het probleem van verdroging opnieuw onder de aandacht te brengen. Dit kan nog versterkt worden door nu een strategie te ontwikkelen voor voortzetting van de verdrogingsbestrijding na 2010 wanneer 40% herstel bereikt is.

Zet verdroging met nieuw elan op de agenda

Benut elke gelegenheid om verdrogingsbestrijding politiek, bestuurlijk en beleidsmatig te verankeren in agendavorming, beleidsontwikkeling en uitvoering op alle overheidsniveaus. Dit vergt continue aandacht, goede coördinatie en een helder verhaal over belang, aanpak en resultaten. De bestaande overlegstructuren zoals IOV, IPO en CIW kunnen hierbij een nuttige rol vervullen. Speerpunten op rijksniveau zijn, naast de grote beleidsnota's, de uitwerking van WB21, de Bestuursovereenkomst Inrichting Landelijk Gebied en het Bestuursakkoord Water. Op provinciaal niveau gaat het om gebiedsvisies, reconstructieplannen en stroomgebiedsplannen, naast het reguliere omgevingsbeleid. Dit laatste geldt ook voor het lokale niveau. Watervisies en waterkansenkaarten bieden nieuwe instrumenten om het sectorale waterbelang in te brengen in het facetbeleid. Het gaat om aandacht voor verdroging die uiteindelijk moet resulteren in concrete acties en resultaten. Vergeet niet gebruik te maken van tussentijdse of plaatselijke successen om het algemene belang van verdrogingsbestrijding te onderstrepen.

Verbeter de verdrogingsbestrijding

Laat op basis van deze rapportage concrete verbeterinitiatieven uitwerken door rijk, provincies en waterschappen gezamenlijk, als elementen van een gemeenschappelijk plan voor verdrogingsbestrijding. De belangrijkste aandachtspunten moeten zijn:

- ▶ 1. vaststellen van de gegroeide consensus over definities, doelen en criteria;
- ▶ 2. operationaliseren en meetbaar maken van doelen volgens de systematiek van natuurdoeltypen, OGOR en GGOR;
- ▶ 3. op basis hiervan heldere bestuurlijke afspraken maken over doorwerking, uitvoering en terugkoppeling van de resultaten;
- ▶ 4. concrete besluiten nemen over doelen, verantwoordelijkheden en financiering van een gezamenlijke aanpak van monitoring;
- ▶ 5. verbeteren van de beleidsprocessen door duidelijke kaders voor afstemming en door te investeren in duurzame samenwerking.

Sluit op al deze punten zoveel mogelijk aan bij lopende beleidsprocessen en maak gebruik van de bestaande overlegfora om de verbeterinitiatieven van de Agenda Verdrogingsbestrijding aan de orde te stellen.

Profileer en communiceer

Laat een doelgerichte communicatiestrategie uitwerken door de betrokken ministeries in samenwerking met de provincies om verdroging meer prominent op de politieke en maatschappelijke kaart te zetten. In het bestuurlijk traject moet vooral gewerkt worden aan een heldere positionering ten opzichte van de andere waterthema's. Ter versterking van het maatschappelijk draagvlak moet het belang van verdrogingsbestrijding voor de kwaliteit van onze natuur beter over het voetlicht gebracht worden. Het verdient overweging hierbij gebruik te maken van de ervaringen die de natuur- en milieuorganisaties met publieksvoorlichting hebben

opgedaan. Het bestaande Kennistransferpunt Verdroging kan hierbij ook een nuttige rol vervullen, indien het goed herkenbaar is en zich niet alleen richt op deskundigen maar ook op het algemene publiek. Speel alert in op actuele ontwikkelingen en laat het publiek meeleven met behaalde successen in de strijd tegen verdroging.

Onderschat de opgave niet

Neem de uitdaging aan maar vat hem niet te licht op. De geschetste conclusies en aanbevelingen doen een groot beroep op de vastberadenheid, het probleemoplossend vermogen en de daadkracht van de betrokken overheden. Het begint met bereidheid tot samenwerking, maar voor een duurzaam resultaat moet dit alles goed worden ingebed in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële kaders. Het gaat om een goede verankering van de verdrogingsbestrijding op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Gezien de complexiteit van de materie en de vele betrokken instanties vergt dit een ambitieniveau dat vergelijkbaar is met de recente bestuursakkoorden. Het belang van de karakteristieke natuurwaarden van 'Nederland-Waterland' en onze bijna spreekwoordelijke inventiviteit in het omgaan met water en land, rechtvaardigen een aanpak van verdroging op dat niveau.

Literatuur

Braat, L.C., A. van Amstel, E. Nieuwhof, J. Runhaar & J.B. Vos, 1987. *Verdroging in Nederland; probleemverkenning*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 36 p.

Braat, L.C., A.R. van Amstel, A.C. Garritsen, C.R. van Gool, N. Gremmen, C.L.G. Groen, H.L.M. Rolf, J. Runhaar & J. Wiertz, 1989. *Verdroging van natuur en landschap in Nederland; beschrijving en analyse*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 33 p.

CIW, 1998. *Water in beeld 1998: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*. Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, 78 p. (plus CD-ROM)

CIW, 1999. *Water in beeld 1999: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*. Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, 80 p. (plus CD-ROM)

CIW, 2000. *Water in beeld 2000: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*. Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, 74 p.

CIW, 2001. *Water in beeld 2001: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*. Den Haag: Commissie Integraal Waterbeheer, 48 p.

CLM, 2001. *Agrarisch Waterbeheer. Een stap verder naar een effectieve aanpak van verdroging*. Symposiumverslag. Centrum voor landbouw en milieu, Utrecht. 48 p.

DLG, 2001. *Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GEBEVE), 3^e voortgangsrapportage*. Utrecht, Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 98 p.

IPO, 1994. *Houden we het droog? Eindrapportage verdrogingsbestrijding*. Projectgroep A83, Interprovinciaal Overleg IPO, Den Haag, 40 p.

Kessels, J.C.H.M. & H. Prak, 1997. *Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GEBEVE); 2^e voortgangsrapportage*. Dienst Landelijk Gebied. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Utrecht, 93 p.

LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan; regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, SDU, Den Haag, 272 p.

LNV, 1993. *Structuurschema Groene Ruimte; het landelijk gebied de moeite waard. Deel 3 Kabinetsstandpunt*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 229 p.

LNV, 1999. *Regeling gebiedsgerichte bestrijding verdroging (GeBeVe)*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 14 p.

LNV, 2000. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 58 p.

LNV, 2002. *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 159 p.

LNV, VROM, V&W en IPO, 2000. *Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2001-2004*. Ministeries van LNV, VROM en V&W en IPO, Den Haag, 15 p.

Oome, K.J.A., 2000. *Evaluatie van verdrogingsbestrijding. Een onderzoek naar de effectiviteitsbepalende factoren*. RIZA werkdocument nr. 2000.01x, Lelystad.

Paarlberg, A., R. Eijssink & H. Vermulst, 1999. *De toekomst van de natte natuur in Nederland: eindrapport nationaal onderzoek verdroging*. Den Haag: RIZA, 63 p. plus CD-ROM: Onverdroogd verleden tijd?

Prak, H., 1996. *Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GEBEVE); 1^e voortgangsrapportage*. Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Utrecht, 66 p.

RIVM et al., 1997. *Natuurverkenning 97*. Samsom H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn, 183 p.

RIVM, 1998. *Natuurbalans 1998*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven / Samsom H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn, 109 p.

RIVM, 1999. *Natuurbalans 1999*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven / Samsom H.D. Tjeenk Willink BV., Alphen aan den Rijn, 119 p.

RIVM, 2000. *Natuurbalans 2000*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven / Samsom BV., Alphen aan den Rijn, 148 p.

RIVM, 2000a. *Nationale Milieuverkenning5, 2000-2030*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven / Samsom BV., Alphen aan den Rijn, 265 p.

RIVM, 2001. *Natuurbalans 2001*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 189 p.

RIZA/IPO, 1995. *Verdrogingskaart van Nederland: landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden 1994*. Den Haag: RIZA en IPO (IPO-publ. nr. 80), 68 p.

RIZA/IPO, 1996. *Verdrogingskaart 1996 van Nederland: landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding*. Den Haag: RIZA en IPO (IPO-publ. nr. 93), 66 p.

RIZA/IPO, 1999. *Verdrogingskaart 1998 van Nederland: landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding*. Den Haag: RIZA en IPO (IPO-publ. nr 117), 84 p.

- RIZA/IPO, 2000. *Verdrogingskaart 2000 van Nederland: landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding*. Den Haag: RIZA en IPO (IPO-publ. nr.145), 84 p.
- RLG, 2001. *Bergen met beleid. Signaaladvies over de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen*. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort, 48 p. Publicatie RLG 01/4
- Rob, 2001. *Water in orde; bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*. Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 79 p.
- Roos, R., R. Bekker & J. 't Hart, 2000. *Het milieu van de natuur: herkennen van verzuring, vermessing, verdroging in de natuur*. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 239 p. + CD-ROM
- RPD, 2000. *De Waterparagraaf. Handreiking water in bestemmingsplannen*. Rijksplanologische Dienst. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 30 p.
- Tielrooij, F. et al., 2000. *Waterbeleid voor de 21^e eeuw. Geef water de ruimte die het verdient*. Advies 98 p. en basisrapport 116 p. Den Haag.
- UVW, 1995. *Procesmatige evaluatie Regiwa-regeling: proeve(n) van bekwaamheid*. Bestuurlijk overleg regionaal waterbeheer, Unie van Waterschappen, Den Haag, 105 p.
- V&W, 1989. *Derde nota waterhuishouding: water voor nu en later*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, SDU, Den Haag.
- V&W, 1994. *Evaluatienota Water; regeringsbeslissing; aanvullende beleidsmaatregelen en financiering 1994-1998*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, SDU, Den Haag, 164 p.
- V&W, 1998. *Vierde Nota Waterhuishouding; Regeringsbeslissing*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 165 p.
- VROM, 1989. *Nationaal Milieubeleidsplan; kiezen of verliezen*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, SDU, Den Haag, 258 p.
- VROM, 2001. *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Zomeren, K van & W. Reppel, 1980. *De grote droogte in waterland. Een kijk- en leesboek over Nederlandse natuurreservaten*. A..W. Bruna & Zoon, Utrecht/Antwerpen, 152 p.

Aanhangsel 1 Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van het onderzoek Evaluatie Verdrogingsbestrijding bestond uit:

Dhr. G. Beugelink	RIVM
Dhr. J. van Bodegraven	Ministerie van LNV, Directie Natuur
Dhr. H. van Otterloo	Ministerie van VROM
Dhr. N. Pellenbarg	RIZA
Dhr. H. Prak	DLG-centraal
Mw. B. Spiers	Unie van Waterschappen
Mw. A. Ubbels	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. G. Zimmermann	Provincie Noord-Brabant, IPO

Aanhangsel 2 Lijst van Respondenten

Dhr. H. Prak	Ministerie van LNV, DLG Centraal	UTRECHT
Dhr. J. Keuning	Ministerie van V & W	DEN HAAG
Dhr. R.J. Eijnsink	Vewin	RIJSWIJK
Dhr. F. Claessen	RIZA	LELYSTAD
Dhr. W. van der Meer	Ministerie van LNV, DLG Brabant	TILBURG
Dhr. Joh. Elshof	ZLTO	TILBURG
Dhr. W.J. Streekstra	LTO Nederland	DEN HAAG
Dhr. E. Cousin	GWA	VOGELENZANG
Dhr. H. Nobbe en dhr. A. Bolman	Waterschap Vallei en Eem	LEUSDEN
Dhr. J. Hoogveld	Waterschap Peel en Maasvallei	VENLO
Dhr. Ph. Bosschenbroek	Staatsbosbeheer	ROERMOND
Dhr. W. de Haan	Min van LNV, regio Zuidwest	DORDRECHT
Dhr. J.F.M. van Brussel	Provincie Noord-Holland	HAARLEM
Mw. Y. van Manen	NV PWN	VELSERBROEK
Dhr. R. Immink	Provincie Gelderland	ARNHEM
Dhr. M. Ooms	Provincie Overijssel	ZWOLLE
Dhr. J.G. Streefkerk	Staatsbosbeheer	DRIEBERGEN
Dhr. M. Rijken	Provincie Gelderland	ARNHEM
Dhr. R. Hinderdael	Ministerie van LNV, regio Oost	DEVENTER
Dhr. G. de Groot	Ministerie van LNV, DLG	ZWOLLE
Dhr. N. Straathof	Natuurmonumenten	's GRAVELAND
Dhr. G. Verwolf	Waterschap Veluwe	APELDOORN
Dhr. R. van Veen	Provincie Drenthe	ASSEN
Mw. A. van de Vijver	Idem	
Dhr. J. Heijkers	HHRS De Stichtse Rijnlanden	HOUTEN
Dhr. L. Verheijen	GS Provincie Noord-Brabant	DEN BOSCH
Mw. H. Geessink	Utrechts Landschap	DE BILT
Dhr. S. Jansen	GS Provincie Fryslân	LEEWARDEN
Dhr. W. Poelmans	Provincie Noord-Brabant	DEN BOSCH
Mw. S. Krook	Brabantse Milieufederatie	TILBURG
Dhr. B. Hermans	Stichting Natuur en Milieu	UTRECHT
Dhr. C. de Zeeuw	Provincie Zuid-Holland	DEN HAAG
Mw. T. Molenaar-Langeveld	HHRS Amstel, Gooi en Vecht	HILVERSUM
Dhr. M. Schreijer	Uitwaterende Sluizen N-kwartier	EDAM
Dhr. J. van Vliet	Ministerie van VROM, DGM/BWL	DEN HAAG
Dhr. W. Zeeman	Ministerie van LNV, DLG centraal	UTRECHT
Mw. Spreeuwenberg	Min van VROM, regiodyrecties Oost	ARNHEM
Dhr. H. Alberts	Ministerie van LNV, regio Oost	DEVENTER
Dhr. E. Griensven	Provincie Noord-Brabant	DEN BOSCH
Dhr. R. Graafsma	Idem	
Dhr. G. Zimmerman	IPO	DEN BOSCH
Dhr. H. Elgershuizen	RWS, directie Noord-Nederland	LEEWARDEN
Dhr. A. van der Ploeg	Provincie Friesland	LEEWARDEN
Dhr. H. Post	Reest en Wieden	MEPPEL
Dhr. F. van Pruissen	Provincie Utrecht	UTRECHT
Mw. L. Snuif	HHRS Uitwaterende Sluizen	EDAM
Dhr. J. Moninck	Waterschap Regge en Dinkel	ALMELO
Dhr. K. Hesselink	Idem	
Dhr. A. School	Landbouwer	HEESCH
Dhr. J. van Bodegraven	Ministerie van LNV/ DN	DEN HAAG
Dhr. J.Th.C. de Jong	Idem	
Dhr. M. Knigge	Overijssels Landschap	DALFSEN

Aanhangsel 3 Checklist voor interviews

Uit onderstaande rubrieken/vragen wordt steeds een selectie gemaakt, afhankelijk van achtergrond, positie en rol van de respondent (bestuurlijk, beleidsmatig, uitvoerend). In alle gevallen is doorvragen naar voorbeelden, argumenten en consequenties een belangrijk aandachtspunt.

Agenda

- Kennismaken
- Zonodig toelichting op onderzoek
- Prioriteiten interviewtopics
- **Interview a.h.v. vragenlijst**
- Zonodig check administratieve gegevens
- Vragen naar aanvullende documentatie (evaluaties)
- Eventueel suggesties voor andere respondenten (m.n. in eerste weken)
- Dank voor medewerking, afspraken, geschenkje.

0. Algemeen

- 0.1. Wat is uw functie/positie binnen uw organisatie?
- 0.2. Wat is uw rol bij de verdrogingsbestrijding?

1. Probleemdefinitie

- 1.1. Wat zijn volgens u de belangrijkste aspecten van het verdrogingsprobleem?
 - Kwantiteit / kwaliteit? Hydrologisch / ecologisch? Natuur / landbouw?
- 1.2. Komen deze aspecten voldoende aan de orde in het landelijke verdrogingsbeleid?
- 1.3. Geeft de landelijke definitie van verdroging een goede afspiegeling van het probleem?
 - Zijn de gehanteerde verdrogingsdoelstellingen een goed uitgangspunt voor het beleid?
 - Zijn de doelstellingen voldoende concreet geformuleerd?
 - Hebben de doelstellingen betrekking op de juiste indicatoren en ijkpunten?
 - Beschouwt u de doelstellingen in deze vorm als haalbaar?
- 1.4. Hoe moet de landelijke verdrogingsdoelstelling geïnterpreteerd worden met het oog op evaluatie van de resultaten?
 - Beleidsprestaties of beleidseffecten als basis?
 - Hydrologisch of ecologisch herstel als maatstaf?
 - Welke mate van herstel is bepalend voor oordeel?
 - Terreinkenmerken, indicatorsoorten of andere indicatoren?
- 1.5. Geven de recente voortgangsrapportages volgens u een redelijk beeld van de resultaten van verdrogingsbestrijding?
 - Geeft de aanduiding 3% hersteld de stand van zaken goed weer?
 - Zo nee, is het werkelijke herstel volgens u groter of kleiner?
- 1.6. Denkt u dat andere actoren de doelen en uitkomsten hetzelfde interpreteren?

2. Netwerk actoren

- 2.1. Wie zijn de belangrijkste actoren voor de oplossing van het verdrogingsprobleem?
 - Rijk, provincies, waterschappen, terreinbeheerders, anderen?
- 2.2. Hebben zij voldoende mogelijkheden om de doelstellingen te realiseren?
 - Bevoegdheden, kennis, middelen, organisatievermogen, draagvlak, ambitie?
- 2.3. Zijn de rollen en verantwoordelijkheden tussen deze actoren goed verdeeld?
 - Bent u tevreden over taakverdeling tussen rijk, provincies en waterschappen?
 - Vindt u het terecht dat de verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd?
- 2.4. Bent u tevreden over het functioneren van het verdrogingsnetwerk in de praktijk?

3. Aansturing

- 3.1. Worden de landelijke doelen voor verdrogingsbestrijding naar uw mening goed vertaald in provinciale doelen, procedures en projecten?
- 3.2. Vindt daarbij voldoende afstemming plaats met de andere actoren in het netwerk?
- 3.3. Vindt daarbij voldoende afstemming plaats tussen waterdoelen, natuurdoelen en (overige) gebiedsdoelen?

- 3.4. Zijn er andere beleidsdoelstellingen die volgens u het verdrogingsbeleid belemmeren?
- 3.5. Bent u tevreden met de huidige sturing en afstemming in het verdrogingsbeleid?

4. Uitvoering

- 4.1. Is er voldoende aandacht bij bestuurders c.q. ambtelijke diensten voor concrete uitvoering van de verdrogingsbestrijding?
- 4.2. Hoe verloopt de planvorming om tot uitvoerbare projecten te komen?
 - Weegt u de voor- en nadelen van een projectmatige aanpak af?
 - Houdt u rekening met het gewenste schaalniveau voor projecten?
 - Houdt u hierbij rekening met de begrenzing van gebieden op de verdrogingskaart?
- 4.3. Welke criteria hanteert u (uw organisatie) in de praktijk voor de implementatie van het beleid in concrete uitvoeringsprojecten?
 - Wordt het aanbod van projecten en het ambitieniveau van projectdoelen (mede) bepaald door de beschikbaarheid van middelen?
 - Wordt de keuze van projecten mede bepaald door het draagvlak bij andere actoren?
 - Wordt de keuze van projecten en het ambitieniveau van projectdoelen (mede) gerelateerd aan het verwachte effect van de maatregelen? [kosten-effectiviteit]
- 4.4. Waardoor moet volgens u de keuze en de uitvoering van maatregelen vooral worden bepaald?
- 4.5. Met welke praktische problemen wordt u geconfronteerd bij de concrete uitvoering van de verdrogingsbestrijding?

5. Monitoring

- 5.1. In hoeverre en hoe [kwalitatief/kwantitatief] was de uitgangssituatie vastgelegd en werden maatregelen en effecten gemonitord en hoe werkte dit vervolgens door in de provinciale en landelijke rapportages?
- 5.2. Wie is volgens u verantwoordelijk voor monitoring en evaluatie van het verdrogingsbeleid?

6. Evaluatie

- 6.1. Geeft de huidige, merendeels projectmatige aanpak voldoende mogelijkheden om de verdroging te bestrijden?
- 6.2. Welke maatstaven gebruikt u voor het bepalen van de effectiviteit van het uitgevoerde beleid?
- 6.3. Zijn er duidelijke verschillen in effectiviteit tussen de diverse instrumenten aan te geven? Idem voor gebiedscategorieën en maatregelen.
- 6.4. Welke maatregelen bleken in welke situaties het meest effectief?
- 6.5. Welke belemmeringen deden zich voor bij de selectie, voorbereiding en uitvoering van projecten?
- 6.6. Welke factoren leidden tot afbreuk, vertraging of vermindering van effectiviteit van projecten?

7. Synthese

- 7.1. Hoe kan volgens u de rolverdeling en samenwerking tussen actoren in het verdrogingsbeleid verder verbeterd worden?
- 7.2. Welke factoren bieden aanknopingspunten voor verbetering van selectie, voorbereiding en uitvoering van projecten?
- 7.3. Wat zijn naar uw mening de belangrijkste succes- en faalfactoren in de aansturing en uitvoering van het verdrogingsbeleid?
- 7.4. Hoe interpreteert u de resultaten van recente verdrogingsrapportages in het licht van de doelstellingen voor 2010 en verder?
- 7.5. Wat betekenen recente ontwikkelingen in het omgevingsbeleid en het subsidiestelsel voor het toekomstperspectief van de verdrogingsbestrijding?
- 7.6. Verwacht u dat het onderbrengen van de verdrogingsbestrijding binnen het gebiedsgericht beleid ten goede zal komen aan de effectiviteit?

Aanhangsel 4 Verslag rondetafelbijeenkomst 15 november 2001

Voorzitter: H. van Holsteijn, hoofd afdeling Ecologie en Samenleving, Alterra.

Aanwezig

N. Pellenbarg	RIZA
F. Claessen	RIZA
J. de Jong	Ministerie van LNV/GRR
J. Klitsie	Ministerie van VROM
J. van Bodegraven	Ministerie van LNV/Natuurbeheer
Mw. B. Spiers	Unie van Waterschappen
Mw. L. Snuif-Verweij	Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen
E. Cousin	Gemeente Waterleiding Amsterdam
F. Kluitmans	Provincie Utrecht
K. van den Herik	Waterschap Vallei en Eem
B. Hermans	Stichting Natuur en Milieu
H. Runhaar	Alterra
H. Bulthuis	EC/LNV

Onderzoekers

K. van Vliet en H. van Blitterswijk, Alterra

Doel van de bijeenkomst:

het toetsen van de eerste resultaten
het identificeren van oplossingsrichtingen

Trends en ontwikkelingen

- Uit het onderzoek kwamen de volgende algemene trends en ontwikkelingen naar voren (gepresenteerde overheadsheets):
- Reconstructie biedt kansen, maar ook risico's
- Kennis over watersystemen is sterk toegenomen (maar m.n. kleine gemeenten blijven achter)
- Bereidheid om samen met alle betrokkenen een open proces in te gaan is gegroeid
- Veel bekend over monitoring (systematiek) maar verantwoordelijkheden niet verdeeld (geld??)
- Basisgegevens vaak nog niet gekozen/vastgesteld (NDT, OGOR)
- Verdroging wordt een groter probleem voor de landbouw
- Terugkoppeling tussen uitvoerders en beleid is zeer mager
- De tijd lijkt rijp om met alle betrokkenen afspraken te maken voor verdere bestrijding van de verdroging.

Over het algemeen worden deze trends door de aanwezigen onderschreven.

Verdroging wordt enerzijds door de landbouw ervaren als een probleem vanwege droogteschade, anderzijds als een maatschappelijk probleem waarvoor ook de landbouw zijn verantwoordelijkheid wil nemen.

Het toegenomen (en toenemende) belang dat de landbouw aan de bestrijding van verdroging hecht wordt deels wellicht veroorzaakt door de verwachte klimaatverandering en de droge zomers die daarvan mogelijk het gevolg zijn.

Probleemdefinitie en beleidsformulering op rijksniveau

Voorlopige conclusies uit het onderzoek (gepresenteerde overhead sheet)

- Doelen zijn niet meetbaar
- Doelen en criteria zijn multi-interpretabel
- Onduidelijke afspraken over verantwoordelijkheden
- Decentralisatie OK, maar dan wel heldere kaders
- Op procesniveau te weinig aandacht voor doelrealisatie en afrekenen op resultaat
- Instrumenten onvoldoende (SGB, schaderegeling, evt. onteigening)

Discussie

Enkele aanwezigen wijzen er op dat het nu lijkt of we terug zijn bij af en niets geleerd hebben. Het beeld dat uit de punten naar voren komt betreft de gehele geëvalueerde periode (ongeveer 1990-2001). De onderzoekers zeggen toe extra aandacht te besteden aan het verschil tussen de gehele periode en de meest recente ontwikkelingen.

Algemeen werd de mening gedeeld dat het gemakkelijk is om te zeggen dat heldere kaders ontbreken, maar dat men er daarmee niet is. Het is nodig om aan te geven waar het ontbreken van heldere kaders een cruciale rol speelt (als dat inderdaad het geval is): tot welke concrete problemen leidt het ontbreken van heldere kaders in de praktijk?

Bovendien wordt geconstateerd dat de definitie aanvankelijk wel helder was. In een later stadium zijn daar enkele aspecten bijgekomen (gebiedsvreemd water, vermenging met de eutrofiëring). Grootste probleem is dat de natuurwetenschappelijke definitie van verdroging onderwerp werd van een bestuurlijk probleem.

De waterschappen vinden het belangrijk om toe te voegen dat er wel doelen werden gesteld maar dat de uitvoerders vervolgens onvoldoende financiële middelen kregen. Ook de onzekerheid over continuïteit in financiering vormt een belangrijk struikelblok. De bijeenkomst constateert verschillen tussen waterschappen, maar stelt als belangrijk punt vast dat het verdrogingprobleem niet door alle waterschappen ook werkelijk als probleem wordt ervaren (notie van nut). De bestrijding van wateroverlast en niet de bestrijding van verdroging heeft het herstel van watersystemen pas echt in een stroomversnelling gebracht.

All-in waterschappen (die zowel kwaliteit als kwantiteit beheren) zijn hierin in het algemeen verder dan de andere.

Het meten van de mate waarin doelen zijn bereikt is voor sommigen een heet hangijzer, vooral de termen waarin het resultaat wordt verrat. Anderen zijn van mening dat er voldoende meetprotocollen e.d. zijn.

Nadat de ecologische doelen zijn vastgesteld is de link ecologie-hydrologie nodig om de hydrologische randvoorwaarden goed te kunnen vaststellen. Waterschappen moeten zich vervolgens op die hydrologische randvoorwaarden richten; als die zijn gerealiseerd zit hun taak er op. Of vervolgens het ecologische doel in termen van flora en fauna wordt gerealiseerd valt niet onder verantwoordelijkheid van de waterschappen maar van de terreinbeheerders.

Tijdens de bijeenkomst ontspint zich een discussie over het bijstellen van natuurdoelen wanneer blijkt dat de hydrologische randvoorwaarden niet kunnen worden gerealiseerd. In een aantal gevallen is de hydrologie onherstelbaar veranderd en zal het volledig ecologisch herstel dus ook onmogelijk zijn. Dat moet er echter niet toe leiden dat men door middel van het naar beneden bijstellen van de natuurdoelen het verdrogingprobleem oplost.

Het feit dat zich in deze zaal al discussie ontspint over de definitie van verdroging en van herstel vindt men een teken aan de wand. Er is in ieder geval sprake van een referentie, een hypothetisch doel. Wat is het haalbare actuele optimum (gezien de onherstelbare schade) en waar doe je vervolgens water bij de wijn (gezien de maatschappelijke haalbaarheid).

De natuurwetenschappelijke doelen en de bestuurlijke kant moeten goed worden gescheiden. Het uiteindelijke doel is om voor de gekozen natuurdoelen 100% van de verdroging oplossen; daarmee moet worden bereikt dat landelijk gezien in 40% van de gebieden de verdroging wordt opgelost.

Met elkaar stelt men vast wat bereikt moet worden en daarnaast moet de meetlat helder zijn. Bij het niet bereiken van doelen moet de meetlat niet vervolgens van schaal veranderen!

Enkele aanwezigen zijn van mening dat een dergelijke eenduidige meetlat er is, met de OGOR/AGOR/GGOR. Anderen vinden dit op theoretisch niveau inderdaad zo, maar vinden ook dat er veel praktische haken en ogen aan zitten. De benodigde kennis om die praktische problemen op te lossen acht men wel aanwezig.

Een ander aspect is dat de taken en verantwoordelijkheden goed aan moeten sluiten bij de gestelde doelen. Kennis is enorm toegenomen dus daar zit niet het grootste probleem. Het Rijk moet zorgen

dat ambities aanwezig zijn; in concreto zou dat kunnen betekenen dat het doel is dat de EHS 100% verdrogingvrij wordt gemaakt.

Weliswaar heeft de tweede kamer het doel van 25 (40)% vastgesteld en moet men zich daaraan houden, maar een concretisering maakt het wel veel tastbaarder voor uitvoerders. De ontwikkelingen gaan ook in de richting van een steeds duidelijker koppeling tussen beleid en uitvoering, in de vorm van contracten. Uitvoering wordt dan vastgelegd in 4-jarige programma's met zowel middellange als korte termijndoelen. Men wijst er wel op dat dan de verschillende subsidiepotjes, inclusief EU beter op elkaar afgestemd moeten worden.

Er wordt een parallel getrokken met het milieubeleid (ook een randvoorwaarde voor natuur). Met het oog op de realisering van de EHS in 2018 heeft men als tussendoel gesteld dat in 2010 in elk geval de grote eenheden natuur de vereiste milieukwaliteit bezitten. Een dergelijke benadering zou ook voor verdroging gevolgd kunnen worden.

Het zijn ook de voortgangsrapportages die de vragen steeds weer oproepen. Is de hoeveelheid inspanningen niet genoeg of doen we het verkeerde? Hierop komt geen antwoord; wel is duidelijk dat er in ieder geval meer tijd nodig is voor uitvoering. De methodiek volgens Waterlood biedt goede handvatten, met de kanttekening dat inspanningen voor monitoring wel in goede verhouding moeten staan tot de overige kosten.

Samenvattend: Rijksniveau

In grote lijnen worden de conclusies gedeeld, met enkele aanvullingen. We zijn niet meer op punt null!

Doorvertaling van Rijksbeleid naar Provinciaal niveau

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheadsHEET)

- Kerntaak provincie is de integrale belangenafweging
- Provincies hebben verdrogingsbestrijding met toenemende energie opgepakt
- Mogen provincies een eigen definitie hanteren of is er behoefte aan uniformiteit om landelijk te kunnen rapporteren?
- Vanuit rijksdoelstellingen bezien is er behoefte aan adequate afstemming en terugkoppeling (was onvoldoende, wel aanzetten voor verbetering)
- Provincies onderling weinig coördinatie, nu ook voor GGOR
- Behoeft aan instrumenten voor gebiedsgerichte toepassing
- men laat veel afhangen van reconstructie (goede integrale afweging versus kans op ondersneeuwen verdroging)
- reconstructiecommissies krijgen zeer ambitieus plan opgelegd

Discussie

Reconstructie is een bijzondere vorm van een gebiedsgericht proces. Gebiedsgerichte processen zijn al veel langer bekend (ROM gebieden bijv.). In sommige van deze processen zitten zóveel doelen dat het voor de hand ligt dat verdroging in de verdrukking raakt. Daarnaast is het een langdurig proces. Men is van mening dat de aanpak van verdroging ondertussen door moet gaan en dat men tegelijkertijd in de gebiedsgerichte processen moet zorgen dat verdroging voldoende aandacht krijgt. Als in dit planproces de boot wordt gemist, wordt het heel moeilijk.

Sommige waterschappen volgen beide lijnen; maar hier zitten grote verschillen tussen de individuele waterschappen. Een nadeel van de landinrichting was dat er gescheiden potjes waren voor bepaalde maatregelen.

Er wordt verschillend over gedacht of het Rijk alleen het idee moet aanleveren of dat daar ook een methode bij hoort. Het blijkt dat provincies moeilijk samen tot een uniforme aanpak komen. Wel is er in IPO verband meer samenwerking dan vroeger, maar er zijn signalen dat er toch tamelijk inefficiënt wordt gewerkt.

Om te voorkomen dat voor GGOR hetzelfde gebeurt als met de definitievaststelling voor verdroging werkt V&W aan een handreiking. De Unie van Waterschappen probeert nu met IPO in een consultatieronde tot een gemeenschappelijke taal te komen, zonder meteen een blauwdruk te maken voor het vaststellen van de GGOR. Men wil proberen een Babylonische spraakverwarring zoals bij de definitie te voorkomen.

Het vaststellen van stroomgebiedvisies is een noodzakelijke en goede ontwikkeling, die een impuls geeft aan het formuleren van integrale doelen. De haast echter die daar nu wordt gemaakt leidt tot minder aandacht voor verdroging; het vaststellen en oplossen van de knelpunten is nog lang niet gebeurd. Weliswaar ontbreekt nog veel kennis, maar ook met de bestaande kennis kan al veel worden ingevuld.

Men vraagt zich af waarom de watertoets niet in de resultaten van het onderzoek wordt genoemd. Watertoets en waterparagraaf zijn/worden belangrijke instrumenten om plannen te onderbouwen of om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan (water als ordenend principe). De onderzoekers zullen hieraan bij de verdere uitwerking van het onderzoek extra aandacht besteden. Bij nader inzien blijkt dat de watertoets in een aantal interviews wel degelijk aan de orde is geweest. Dit zal in de rapportage worden meegenomen. De provincie Utrecht heeft een eigen handleiding om de watertoets op bestemmingsplannen uit te voeren, met richtlijnen voor gemeenten. De vraag wordt gesteld of streekplannen en stroomgebieden niet op elkaar moeten worden afgestemd.

Doorwerking naar waterschappen

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheads)

- Functioneel bestuur
- Waterschappen willen uitvoering in integrale benadering
- Waterschappen willen wel zwaardere taak, maar zijn organisatorisch nog niet (alle) toegerust
- Waterschappen hebben veel gebiedskennis, minder proceskennis (verschilt sterk per schap)
- Knopen doorhakken (RO) moet liggen bij de provincies
- Taakverdeling waterschappen en provincies niet eenduidig
- Itererend proces van planvorming en besluitvorming is kansrijk

Discussie

Een belangrijk verschil tussen waterschappen wordt veroorzaakt door het feit of het Waterschap een Polderwaterschap is (gedomineerd door boeren) of een zogenaamd all-in Waterschap.

Ook bij provincies worden grote verschillen geconstateerd. Sommige werken op projectniveau aan verdroging en houden op die manier voeling met de praktijk. Andere provincies sturen alleen het proces, en daardoor kan ook de vakkennis verloren gaan.

Door een deel van de aanwezigen wordt het geen goede ontwikkeling gevonden om alles bij de Waterschappen neer te leggen. De ruimtelijke ordening is een belangrijke onderlegger en die hoort bij de provincie. Waterschappen gaan ook niet zo ver dat ze 'de RO willen doen', maar de grens verschuift wel. Iedereen is het er over eens dat samenwerking tussen provincie en waterschap noodzaak is en dat er nu meer mogelijkheden zijn om water mee te laten wegen in plannen.

De procesbewaker heeft de regierol en in de regel ook de eindverantwoordelijkheid; het hangt af van de complexiteit en van de vraag of het een abstract danwel een meer concreet project betreft wie dat doet; in de Provincie Utrecht is dat soms een waterschap, soms de provincie.

Als waterschappen bij de uitvoering tegen grenzen (ruimtelijke bestemmingen) aanlopen moeten ze dat met de provincie opnemen. De neiging bestaat om bij pijnlijke bestuurlijke keuzes te schuiven met verantwoordelijkheden. Toch is het volstrekt duidelijk dat beslissingen over RO, ook de pijnlijke, door provincies genomen moeten worden.

Uit verschillende voorbeelden blijkt dat waterschappen zeer creatief zijn in het bedenken van oplossingen. Sommigen vinden dit ook typerend voor gebiedsprocessen, evenals de belangrijke rol die sommige initiatiefnemers of voortrekkers kunnen hebben. Dat geldt echter vooral in landelijke gebieden waar men met grond kan ruilen en schuiven; in een meer stedelijke omgeving is dat niet mogelijk.

Overigens vindt men ook dat het volledige doel niet wordt bereikt met creatieve oplossingen alleen. Voor bepaalde gebieden zijn pijnlijke beslissingen onvermijdelijk. Desondanks zullen problemen tussen gemeenten en waterschappen niet uitgesloten zijn.

Gemeenten zijn niet altijd goed op de hoogte, vooral de kleinere, maar zij hebben wel veel hindermacht. Bij gemeenten speelt een andere afweging, een andere probleemperceptie en is er (vaak) een gebrek aan kennis.

Voor een deel gaat het zeker ook om communicatie!

Doorwerking naar terreinbeheerders en boeren

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheads)

- Zeer diverse groep
- Verdroging wordt meer en meer ook gezien als een probleem van de landbouw
- Samenwerking tussen boeren en waterschappen loopt beter dan tussen boeren en provincie/terreinbeheerders
- Allen vinden het overheidsbeleid voor de lange termijn niet consistent
- Landbouw als sector wil vanaf begin betrokken worden
- Terreinbeheerders stellen zich erg voorzichtig op

Discussie

Het is een noodzaak om “de boer op te gaan”. Boeren beheren het grootste deel van het landelijk gebied. Het veenweidegebied wordt bijna alleen door boeren beheerd.

De voorzichtige opstelling van terreinbeheerders wordt deels veroorzaakt door het feit dat hun belang direct raakt aan het belang van hun burens. Daardoor stelt men zijn eisen soms niet te hoog. Schijnbare onzekerheid over uitvoering van maatregelen komt ook voort uit het feit dat lang niet alle ecologische mechanismen bekend zijn.

Capaciteitsproblemen spelen bij de terreinbeheerders vooral op regioniveau een rol. Men heeft geen tijd om alle documenten uitvoerig te bestuderen en alle bijeenkomsten te bezoeken.

Terreinbeheerders willen graag meedenken en betrokken worden.

Beleid verandert veel gemakkelijker (“dat is alleen schrijven”) dan de praktijk (weerbarstiger).

De achterban speelt bij de grotere terreinbeheerders soms een belangrijke rol. Sommige grote terreinbeheerders opereren zeer strategisch.

Metten en terugkoppelen is een blijvende noodzaak.

Rondje ter afsluiting

- Het geven van een landsdekkend beeld is met dit onderzoek (50 interviews) niet mogelijk. Daarvoor is het probleem te divers en te complex van aard.
- Met het oplossen van verdroging is zeer veel geld gemoeid. Ook zijn er problemen met het draagvlak in de samenleving. Dit zal nog veel aandacht vragen.
- De resultaten van het onderzoek zijn tot nu toe voldoende consistent om ook het vervolg met vertrouwen tegemoet te zien. Het onderwerp leeft en het waterbeleid biedt kansen om meer aan verdrogingsbestrijding te doen
- Een belangrijke conclusie uit de resultaten en de discussie vandaag is dat er een groot verschil bestaat in beleving van het probleem tussen rijksniveau en de uitvoering aan de basis.
- De overheid zelf vraagt op korte termijn om verantwoording van de bestede gelden voor verdroging, gerelateerd aan de behaalde resultaten. Het is van groot belang om goed te laten zien wat er wel is bereikt ook al is dat nog niet helemaal bevredigend. Dit is wel een risico.
- Suggesties voor oplossingen moeten goed aandacht besteden aan het organiseren van verdrogingsbestrijding als onderdeel van een bestuurlijke proces en aan een goede organisatie van dit proces. Alleen technische oplossingen zijn niet voldoende.
- Tegelijkertijd leeft de vraag (als het bestuurlijk goed is georganiseerd) of andere belangen (economische) geen belemmering zullen vormen voor het oplossen van verdroging.

- De rol van de overheid verschuift van aanstuurder naar facilitator. De consistentie van het beleid en de financiële instrumentering zijn belangrijke aandachtspunten.
- Advies aan de onderzoekers: besteed extra aandacht aan de belangentegenstellingen. In deze rondetafelgroep heb je een positieve uitsnede uit het veld, die wellicht niet representatief is. De hindermacht van anderen is relatief groot.
- Advies: besteed goed aandacht aan het belang van goed ingerichte en geleide gebiedsgerichte processen; hier moeten de conflicterende belangen opgelost worden.
- Advies: neem aansprekende voorbeelden uit de praktijk op in het rapport
- De tijd is rijp om tot nieuwe afspraken te komen.

Aanhangsel 5 Verslag rondetafelbijeenkomst 21 november 2001

Voorzitter H. van Holsteijn, hoofd afdeling Ecologie en Samenleving, Alterra.

Aanwezig

G. Beugelink	RIVM
N. Straathof	Natuurmonumenten
H. van den Brandt	Ministerie van LNV/N
R. Hoekstra	C.L.M.
Mw. T. Molenaar-Langeveld	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
H. van Otterloo	Ministerie van VROM
J. Streefkerk	Staatsbosbeheer
Mw. M.P. van Keulen	Provincie Noord-Holland
W. Streekstra	LTO Nederland
Mw. A. Ubbels	Ministerie van V&W
W. Zeeman	DLG centraal
G. Zimmermann	Provincie Brabant
J. Huinink	EC/LNV
Mw. S. Busch	Provincie Flevoland / Haskoning
H. Post	Waterschap Reest en Wieden

Onderzoekers

K. van Vliet, A. Blankena en H. van Blitterswijk, Alterra

Doel van de bijeenkomst:

het toetsen van de eerste resultaten
het identificeren van oplossingsrichtingen

Trends en ontwikkelingen

- Uit het onderzoek kwamen de volgende algemene trends en ontwikkelingen naar voren (gepresenteerde overheadsheets):
- Reconstructie biedt kansen, maar ook risico's
- Kennis over watersystemen is sterk toegenomen (maar m.n. kleine gemeenten blijven achter)
- Bereidheid om samen met alle betrokkenen een open proces in te gaan is gegroeid
- Veel bekend over monitoring (systematiek) maar verantwoordelijkheden niet verdeeld (geld??)
- Basisgegevens vaak nog niet gekozen/vastgesteld (NDT, OGOR)
- Verdroging wordt een groter probleem voor de landbouw
- Terugkoppeling tussen uitvoerders en beleid is zeer mager
- De tijd lijkt rijp om met alle betrokkenen afspraken te maken voor verdere bestrijding van de verdroging.

Over het algemeen worden de hier geschetste trends door de aanwezigen onderschreven. Men tekent daarbij wel aan dat het hier de breed gedragen zaken zijn; bij de eindrapportage is het van belang om aan te geven vanuit welke (bestuurs)lagen bepaalde opmerkingen komen.

Discussie

Behalve het rijksniveau is ook het Europees niveau van belang en dat wordt hier niet genoemd. Het Europees niveau is wel in een aantal interviews aan de orde geweest en de onderzoekers zullen in de rapportage hieraan ook aandacht besteden (met speciale aandacht voor de regelingen).

Naast het noemen van breed gedragen opvattingen is het belangrijk om te zoeken naar eenlingen die belangwekkende uitspraken doen. Hier kunnen scherpe analyses en/of creatieve oplossingen in zitten.

Voor deze rondetafel is nog niet gestreefd naar volledigheid in de onderwerpen. De onderzoekers willen - ook in deze bijeenkomst - de hoofdpunten er uit halen en ze toetsen (herkenbaarheid).

In de rapportage moet worden aangegeven waar de knip ligt tussen de historische en de meest recente bevindingen (plus de richting die de ontwikkelingen uitgaan). De evaluatie betrof een periode van ruim

tien jaar en het is vanzelfsprekend dat daarin ontwikkelingen zijn geweest. De onderzoekers zullen dit onderscheid in de rapportage duidelijk aangeven.

Het feit dat kaders niet helder zijn wordt breed naar voren gebracht door de respondenten. De bijeenkomst vraagt de onderzoekers om mee te nemen dat kaders uiteraard helder moeten zijn maar dat ze daarnaast ook eenduidig moeten zijn; in de ene nota moet niet iets anders over natuur en verdroging worden beweerd dan in de andere. Afstemming is noodzaak. Ook vraagt de bijeenkomst aandacht voor het feit dat de klacht over onduidelijke kaders een stok kan zijn om de hond te slaan.

Een voorbeeld van gebrek aan afstemming tussen nota's in het gebiedenbeleid volgens SGR moeten alle effecten van verdroging binnen de grenzen van de EHS worden opgelost (ook bufferen in de EHS). Daarbuiten mag als het ware de landbouw geen strobreed in de weg worden gelegd. Dat strookt niet met de stroomgebiedenbenadering en de erkenning van onderlinge (water)afhankelijkheid van gebieden.

Een van de deelnemers is van oordeel dat het kernprobleem is dat de rijksoverheid geen integraal omgevingsbeleid heeft. Sommige provincies hebben dat wel (en dan loopt ook de verdrogingsbestrijding beter) andere hebben dat niet.

Er wordt op gewezen dat als rijksdoel nog steeds 25% (40%) wordt gehanteerd en dat in de Tweede Kamer wel af en toe wordt gevraagd wat er is bereikt. Er moet dus zeker een vorm van afstemming zijn en op een of andere manier moeten de provinciale doelen en de rijksdoelen worden gekoppeld. Op dat gebied zijn er zeker ontwikkelingen (zoals AGOR, OGOR en GGOR) die de mogelijkheden daartoe vergroten. Ook in NMP en in SGR 2 heeft het rijk geprobeerd een stap voorwaarts te doen, door naast verdroging ook bijv. ammoniakproblematiek mee te nemen. Het gaat dan over de kwaliteit van natuurgebieden, met verdroging als belangrijk aspect.

Men vindt dat de doelen (met natuurdoeltypen en GGOR) nu wel beter zijn gedefinieerd; dan moet er ook de bereidheid zijn om dat met elkaar te willen vaststellen. Van groot belang is dan wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover beslist. Als het Rijk wel decentraliseert maar daarbij niet de bijbehorende verantwoordelijkheden vastlegt ontstaat er veel verwarring. De rollen en taken moeten goed worden vastgesteld.

In de bijeenkomst wordt geconstateerd dat naast de belangentegenstellingen tussen landbouw en natuur (vernatting) ook de belangentegenstellingen tussen vernatting en infrastructuur, tussen vernatting en verspreide bebouwing, tussen vernatting en stedelijk gebied en tussen vernatting en recreatief gebruik een grote rol spelen. Daardoor is het niet overal mogelijk om de doelen voor vernatting te halen. Wel blijkt hieruit duidelijk dat een afweging van de verschillende belangen nodig is. Daarvoor zijn de gebiedsgerichte processen bij uitstek het middel.

Eén van de deelnemers geeft aan dat een aantal van die keuzen op provinciaal niveau wordt gemaakt: functies vaststellen. In een aantal provincies blijkt het politiek draagvlak voor verdere uitbreiding van gebieden met hoofdfunctie natuur onvoldoende is. Ook in gebieden met nevenfunctie natuur is de praktijk weerbarstig.

Een aantal deelnemers vraagt zich af waarom men zich nog druk moet maken voor verdrogingsbestrijding als er ook op een mager 3%-resultaat vanuit de landelijke politiek slechts een lauwe reactie komt. Men ziet een inertie op het gebied van verdrogingsbestrijding. Waterbeleid heeft wel een impuls gekregen met WB21, maar daar komt verdrogingsbestrijding niet in voor; dat had beslist wel een plek moeten hebben. (Is nu wel gerepareerd in de deelstroomgebieden en de watertoets). In de politiek is er wel enige belangstelling getoond voor verdroging; bij de begrotingsbehandeling zijn hierover kamervragen gesteld. Op ambtelijk niveau heeft "de 3%" er toch voor gezorgd dat het huidige onderzoek wordt uitgevoerd, met als doel de verdrogingsbestrijding nieuw leven in te blazen.

Wanneer het Rijk een bepaald ambitieniveau heeft voor verdroging en daarop ook wil afrekenen, dan zal men tevens moeten verduidelijken wat precies wordt bedoeld. Als men niet wil afrekenen moet men de huidige situatie accepteren.

Vaak zijn het waterschappen die projecten aanvragen en uitvoeren. Voor waterschapsbesturen is een financiële dekking van de projecten van groot belang. Soms duren projecten en procedures zo lang dat

de termijn waarbinnen een subsidie moet zijn besteed wordt overschreden. Dan ontstaan er soms grote financiële gaten.

Doorvertaling van Rijksbeleid naar Provinciaal niveau

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheadsheet)

- Kerntaak provincie is de integrale belangenafweging
- Provincies hebben verdrogingsbestrijding met toenemende energie opgepakt
- Mogen provincies een eigen definitie hanteren of is er behoefte aan uniformiteit om landelijk te kunnen rapporteren?
- Vanuit rijksdoelstellingen bezien is er behoefte aan adequate afstemming en terugkoppeling (was onvoldoende, wel aanzetten voor verbetering)
- Provincies onderling weinig coördinatie, nu ook voor GGOR
- Behoeft aan instrumenten voor gebiedsgerichte toepassing
- Men laat veel afhangen van reconstructie (goede integrale afweging versus kans op ondersneeuwen verdroging)
- Reconstructiecommissies krijgen zeer ambitieus plan opgelegd

Discussie

Men vindt dat de provincies zelf hun GGORs moeten vaststellen. De 'Methode Brabant' is daarvoor geschikt, omdat die rekening houdt met plaatselijke situaties en lokale problematiek. De afweging vindt ook lokaal plaats.

Er wordt verschillend over gedacht of het mogelijk is de OGOR landelijk vast te stellen voor alle gebieden. Niet iedereen blijkt een zelfde regime te hanteren voor bijv. een gruttoweiland.

Er wordt nu wel landelijk een AGOR kaart gemaakt; dat is een nuttige exercitie

Er wordt eveneens verschillend over gedacht of elke provincie een eigen proces moet doorlopen of dat dat centraal zou moeten worden gecoördineerd. Men is het er wel in grote lijnen over eens dat niet iedereen opnieuw het wiel moet uitvinden, maar over de mate van sturing en coördinatie lopen de meningen uiteen.

De benadering op stroomgebiedniveau wordt wel als goede benadering gezien; logisch gevolg hiervan is dat er tussen provincies tenminste een zekere mate van afstemming plaats vindt.

Enkele deelnemers signaleren dat doelen ook binnen de provincie niet altijd goed worden afgestemd op elkaar. Sectoren binnen de provincie (bijv water en natuur) werken niet altijd goed samen, terwijl dit een voorwaarde is om tot integrale omgevingsplannen te komen. Waterschappen hebben plannen nodig waarin duidelijke keuzes zijn gemaakt, om tot uitvoering over te gaan.

Het grote aantal instrumenten, samen met alle beperkingen en voorwaarden in elke regeling, maakt het moeilijk om tot uitvoering te komen. Buiten SGB gebieden iets doen aan verdrogingsbestrijding met gebruikmaking van een subsidieregeling is bijna onmogelijk. Hoe dichter bij het uitvoeringsniveau des te groter de scepsis over continuïteit in de regelingen.

Men erkent dat de vrijwilligheid een probleem is bij de voortgang. Het feit dat draagvlak heilig is zorgt ervoor dat het proces stopt. Daarover zijn de terreinbeheerders kritischer dan de bestuurders. Provinciale bestuurders zijn van oordeel dat dit nauw samenhangt met het bestuurlijk model; voor sommigen is "samen met" een voorwaarde.

WB21 biedt kansen ook voor verdrogingsbestrijding, bijv. samen met het vasthouden van water. Aanvankelijk werd dit alleen in de beekdalen gepland en niet in verdroogde gebieden, omdat daar een agrarisch belang ligt. Waterberging speelt per provincie een andere rol en bergingsmogelijkheden lopen ook sterk uiteen.

In ieder geval hebben de meeste waterschappen een ommezwaai gemaakt; van afvoeren/afvoeren/afvoeren is men overgestapt op vasthouden/bergen/afvoeren.

De reconstructie is een bijzondere vorm van een gebiedsgericht proces, waarin het waterbeleid zeker een sturende rol speelt. Het principe van de gezamenlijke aanpak staat niet ter discussie, wel kost het proces veel meer tijd.

Doorwerking naar waterschappen

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheadsHEET)

- Functioneel bestuur
- Waterschappen willen uitvoering in integrale benadering
- Waterschappen willen wel zwaardere taak, maar zijn organisatorisch nog niet (alle) toegerust
- Waterschappen hebben veel gebiedskennis, minder proceskennis (verschilt sterk per schap)
- Knopen doorhakken (RO) moet liggen bij de provincies
- Taakverdeling waterschappen en provincies niet eenduidig
- Itererend proces van planvorming en besluitvorming is kansrijk

Discussie

Wie is eigenaar van het probleem verdroging? In eerste instantie zijn dat de beheerders van natuurterreinen (en boeren die last hebben van droogteschade); bij de waterschappen wordt hier verschillend over gedacht. Sommige waterschappen zien het ook als hun probleem (ook omdat het een probleem is van de grondeigenaren die zij moeten bedienen). Men constateert op dat punt grote verschillen tussen waterschappen, maar het is niet per definitie zo dat grote waterschappen het beter doen dan de kleinere.

Men is het er over eens dat verdroging het best wordt aangepakt, wanneer provincie, waterschap en terreinbeheerder dat gezamenlijk doen. Hoewel niet meteen alle doelen worden bereikt, is er dan wel vooruitgang. Gezamenlijkheid en wederzijds vertrouwen zijn voorwaarden voor welslagen.

Wanneer het waterschap een integraal waterschap is, is dat een voordeel; dan hoeven er geen discussies gevoerd te worden tussen bijvoorbeeld kwaliteitsschappen en inliggende kwantiteitsschappen.

Gebiedsgerichte aanpak is de beste aanpak voor verdrogingsbestrijding. Dan komt ook de sociaal-economische kant aan de orde. De provincie is dan per definitie voorzitter.

Voor de waterschappen is een belangrijke overweging dat elke cent die in een gebied wordt besteed ook door de bewoners moet worden opgebracht.

Er is verschil van mening over het feit of waterschappen wel of niet probleemeigenaar zijn van het verdrogingprobleem. Sommigen vinden van wel, ook omdat zij mede het probleem hebben veroorzaakt, anderen vinden waterschappen wel uitvoerder maar geen probleemeigenaar. Hierbij kan dan ook DLG een rol spelen; DLG heeft grote kennis van gebieden en gebiedsgerichte processen (en de voorganger van DLG heeft een deel van de verdroging veroorzaakt).

Enkele aanwezigen vragen zich af of de grote hoeveelheid projecten soms een probleem is (verdunning). Dat lijkt niet zo te zijn.

Doorwerking naar terreinbeheerders en boeren

Voorlopige conclusies (gepresenteerde overheadsHEET)

- Zeer diverse groep
- Verdroging wordt meer en meer ook gezien als een probleem van de landbouw
- Samenwerking boeren en waterschappen loopt beter dan boeren en provincie/terreinbeheerders
- Allen vinden het overheidsbeleid voor de lange termijn niet consistent
- Landbouw wil vanaf begin ook betrokken zijn
- Terreinbeheerders stellen zich erg voorzichtig op

Boeren moeten gezien worden als ondernemers. Op hun erf moeten zij veel zaken realiseren; verdroging is maar één van de problemen. Naast de agrarische productie 'levert' een boer ook landschap, natuur enz. Men zou de boer ook als ondernemer kunnen zien die op zijn grond 'een waterproduct' moet realiseren. Als ondernemer heeft een boer er baat bij om de kostprijs laag te houden en dat kan o.a. door bijdragen van de overheid.

Daarbij moet men zich wel realiseren dat boeren grip op hun grond willen houden en tenminste een zekere mate van vrijheid in hun keuzen. Vanuit een wantrouwen naar de overheid en gebrek aan

continuïteit in het beleid wil men daarbij het liefste niet op lange termijn afspraken maken. Het wantrouwen is een groot probleem.

Wanneer oplossingen van tevoren bedacht zijn en dan in een gebied worden neergelegd, werkt het niet; het is van belang dat alle betrokkenen vanaf het begin van een project meedenken. Als men een probleem niet gezamenlijk erkent, is er geen basis op tot oplossingen te komen.

Niet altijd lukt het om met zakelijke argumenten de problemen op te lossen; vaak is er ook sprake van emotionele binding. Niet alleen boeren, maar ook beheerders van natuurterreinen hebben een emotionele band met hun terreinen.

De basis voor het oplossen van problemen is gezamenlijkheid, gebaseerd op vertrouwen. In Brabant is er op basis van vertrouwen veel uitonderhandeld, maar samenwerking tussen boeren en overheid is niet overal een gebruikelijke cultuur. Wel is duidelijk dat het proces veel tijd kost. En bovendien kost het proces bij elke nieuwe regeling opnieuw extra veel tijd.

Sommigen vragen zich af of het mogelijk is om in een gezamenlijke aanpak de doelstellingen te halen; zij zijn van oordeel dat er ook –soms pijnlijke– knopen moeten worden doorgehakt.

Rondje ter afsluiting

- Ga als overheid met één boodschap naar de streek toe
- Vasthouden aan het verdrogingprobleem en doorgaan met werken aan oplossingen
- Is verdroging nog wel een probleem?
- Het is een verademing om met zijn allen nu over het verdrogingprobleem te praten
- Let op kritische succesfactoren en besteed ook aandacht aan wat goed gaat
- Niet alleen focussen op 100% hersteld, maar ook op alle inspanningen die worden geleverd.
- Vooral inzetten op de procesmatige benadering
- Veel succes te verwachten in nabije toekomst
- Probeer uit te zoeken hoe we kansen beter kunnen benutten
- Benieuwd naar wat er met de resultaten van het onderzoek wordt gedaan.
- Als er lokaal/regionaal geen probleemeigenaar is, lukt de verdrogingsbestrijding alleen als de rijksoverheid er veel geld in steekt
- Goede discussie en goede sfeer geproefd