
Het Nieuwe Verdrogingsbeleid: Déjà Vu of Vooruitgang?

Een vraaggesprek met het Landelijk Steunpunt

Verdroging

Joost Heijkers

Toen het er in 2004 niet meer van leek te gaan komen dat de verdrogingsdoelstelling ('Reductie van het verdroogde areaal met 25% in 2000 en 40% in 2010') zou worden gehaald, is op initiatief van het ministerie van LNV de Taskforce Verdroging ingesteld. Het IPO heeft het idee omarmd en de Utrechtse gedeputeerde Binnekamp heeft vervolgens de taak op zich genomen om de kar bestuurlijk te trekken. De Taskforce bestond verder uit bestuurlijke vertegenwoordigers van drie ministeries van LNV, VROM en V&W, de Unie van Waterschappen, de terreinbeheerders, LTO en de Vewin.

De belangrijkste doelstelling van de Taskforce was duidelijk: de verdrogingsbestrijding weer op de rails krijgen. Na een jaar studie (in welk kader met name vele verdrogingsprojecten, ook in het veld, onder de loep werden genomen) kwam deze Taskforce met een concrete set aan aanbevelingen:

- A. Er dient een sterkere aansturing en regie te worden gevoerd, primair door de provincies;
- B. Er dienen realistische doelen te worden gesteld;
- C. Instrumenten dienen doelgericht te worden toegepast;
- D. Er dient een geconcentreerde inzet van mensen en middelen te worden georganiseerd.

Conform het advies van de Taskforce centreert het nieuwe beleid zich rond de zogenaamde TOPgebieden. Hier richt de volle inzet van de partijen zich op. Bij de voorbereiding van de plannen zal eerst alles in het werk moeten worden gesteld om ze met vrijwillige medewerking van grondeigenaren en omwonenden te kunnen uitvoeren. Pas als dit echt niet lukt kan besloten worden om voor een beperkt aantal percelen over te gaan tot onvrijwillige vernatting of onteigening. De financiering van de aanpak is geregeld via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit is ingebed in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland.

Twee mensen die vanaf het eerste uur bij de Taskforce betrokken zijn, zijn Frank van Pruissen (provincie Utrecht) en Heiko Prak (Dienst Landelijk Gebied, DLG). Ze bemanen nu het Landelijke Steunpunt Verdroging.

Omdat verdroging altijd een beleidsthema is geweest dat in de Stromingen veel aandacht heeft gekregen, leek het de redactie een goed idee de beide heren uit te nodigen voor een vraaggesprek

Heren, nog even voor de wat jongere lezers onder ons, wat is verdroging ook alweer, wat is er sinds de constatering van dit probleem gebeurd en waarom heeft dit niet geleid tot het gewenste resultaat? Verdroging is eind jaren 80 van de vorige eeuw op de bestuurlijke agenda gekomen. Het gaat om een milieuprobleem waarbij de terrestrische natuur als gevolg van dalende grondwaterstanden, afnemende kwel en inlaat van gebiedsvreemd water wordt aangetast. 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.

Sinds die tijd hebben zowel Rijk, provincies als waterschappen beleid ontwikkeld, veel onderzoek uitgevoerd, plannen uitgewerkt en projecten uitgevoerd. Echter met onvoldoende resultaat. Dat komt vooral doordat door het nemen van maatregelen om de grondwaterstanden in de natuurterreinen te verhogen, de grondwaterstanden in landbouwpercelen in de nabijheid soms ook omhoog gaan.

De landbouwopbrengsten kunnen daardoor dalen. Deze belangentegenstelling leidde ertoe dat er van anti-verdrogingsmaatregelen in de praktijk op veel plaatsen niet veel terecht kwam. Door onenigheid over de aard en grootte van het probleem, door te weinig inzet van partijen om er uit te komen en ook door gebrek aan bestuurlijke durf, is men blijven steken in de planvorming.

Goed, en nu liggen er dus de aanbevelingen van de Taskforce (zie www.verdroging.nl), in navolging daarop is dit Steunpunt ontstaan. Wat is de exacte doelstelling van dit Steunpunt? Het faciliteren van partijen bij de regionale en lokale implementatie van het advies van de Taskforce. Onze inspanning is vooral gericht op ambtenaren van provincies, waterschappen en terreinbeheerders en DLG. Concreet: hoe werk ik de aanbevelingen van de Taskforce uit tot regionaal beleid, hoe kom ik vervolgens tot concrete uitvoering van anti-verdrogingsmaatregelen en hoe kom ik tot oplossingen waarmee de schadelijke neveneffecten waar je mee te maken kunt krijgen worden verminderd?

Kunnen jullie kort uitleggen wat jullie sinds de oprichting bereikt hebben? We zijn begonnen met het inventariseren waar alle betrokken partijen behoefte aan hadden. De resultaten hebben we verwerkt in een Plan van Aanpak met daarin de activiteiten en onderwerpen waar we mee aan de slag zijn gegaan.

Zo is er op 1 november 2007 een themabijeenkomst gehouden. Centraal stond hierbij de regie die provincies voeren om de aanpak van de gebieden op de TOPlijst van de grond te krijgen. Deze werd goed bezocht en er zijn zeer vruchtbare discussies gevoerd; menig deelnemer haalde er waardevolle tips uit voor het werk 'thuis'. Duidelijk is dat de provincies de regie op vele verschillende manieren voeren. De ene provincie stuurt de aanpak sterker bij dan de andere, afhankelijk van het succes van de eigen (oude) aanpak. Een van de concrete conclusies die zijn getrokken is dat de waterschappen die lekker op gang waren, gewoon door moeten gaan met het goede werk, maar daarbij wel oog moeten houden voor de adviezen van de Taskforce.

Het Steunpunt heeft verder de website www.verdroging.nl nieuw leven ingeblazen. Deze wordt gebruikt als communicatiemiddel voor het steunpunt. De site wordt nog uitgebreid met mogelijkheden om met elkaar in discussie te gaan.

Wij hebben gezamenlijk één fte tot onze beschikking om de Steunpunt-taken uit te voeren. Daar kunnen we natuurlijk geen bergen mee verzetten.

Frank, je bent als ambtenaar bij de provincie nauw betrokken bij de Utrechtse implementatie van het nieuwe beleid. Hoe loopt het daar en hoe verhoudt zich de uitwerking tot de oorspronkelijke aanbevelingen? Zie je nog grote verschillen? Loopt men in Utrecht voorop? Zoals al gezegd is de uitwerking per provincie verschillend. In Utrecht werken we nu aan een convenant met alle betrokken partijen. Hiermee willen we de aanpak van de projecten op de Utrechtse TOPlijst verder richting geven. We werken nu aan een concreet programma voor de aanpak van onze twaalf belangrijkste gebieden.

Het verschil tussen provincies komt goed tot uiting in de provinciale TOPlijsten. Sommigen hebben een korte lijst met grote gebieden, anderen een lange lijst met vele kleine gebieden. De ene provincie heeft een veel groter oppervlak opgenomen dan de andere. Ondanks de handleiding die de Taskforce heeft opgesteld om de TOPlijst te maken, zijn deze verschillen ontstaan.

Bij de ene provincie leidt het advies van de Taskforce echt tot nieuw beleid, nieuw te sluiten convenanten. Andere provincies gaan veelal op de oude voet door, omdat het daar vaak al goed liep. Een voorbeeld hiervan is Friesland: daar is de TOPlijst nog steeds niet klaar, maar daar is voorlopig wel het grootste areaal verdroogd gebied aangepakt.

Welke provincie voor loopt op de andere is daarom ook moeilijk te zeggen, maar Noord-Brabant en Limburg lijken hun zaak toch al behoorlijk voor elkaar te hebben.

Heiko, jij werkt als gezegd bij DLG. Hoe zie jij de rol van DLG bij de verdere verdrogingsbestrijding, zeg van nu tot 2013? Vooral uitvoerend. DLG werkt in principe altijd met als opdrachtgever de provincie. Ik verwacht bijvoorbeeld dat de komende tijd veel DLG'ers actief in de weer zullen zijn met de grondaankoop die nodig is voor verdrogingsbestrijding en natuurlijk ook met de concrete uitvoering van verdrogingsbestrijdingsprojecten. DLG ziet vooral een taak voor zich weggelegd bij het managen van projecten.

Men zou kunnen zeggen dat het GGOR-beleid is ontstaan uit het verdrogingsbeleid. Tijdens het proces dat leidt tot het vaststellen van het GGOR zouden bestuurders 'met de billen bloot moeten gaan'. Door ze te laten kiezen uit verschillende maatregelen met steeds daarbij aangegeven de bijbehorende effecten, zullen ze in ieder geval bij het nemen van besluiten weten of die nu goed of slecht zijn voor de natuur. Wat is er volgens jullie tot op heden terechtgekomen van deze ambities? Is het Waterlood-gedachtengoed voldoende geïmplementeerd en komt het de verdrogingsbestrijding ten goede? De Waterlood systematiek is en blijft een heldere afwegingsystematiek waarmee de verdrogingsbestrijding gebiedsgericht kan worden uitgevoerd. Toepassing ervan maakt op een regionaal schaalniveau duidelijk waar de problemen liggen. In de natuurdoelen, in de door te rekenen scenario's en in de inschatting van te bereiken effecten zit soms nog veel interpretatieruimte. Dit leidt er toe dat bestuurders uiteindelijk alleen op hoofdlijnen tot keuzes komen en er voor kiezen om de verdrogingsproblematiek verder in onderhandeling met de eigenaren en omwonenden lokaal in te vullen. De GGOR vaststelling heeft

dan wel gezorgd voor een nadere inkadering van de oplossingsruimte voor de lokale projecten en dat komt de verdrogingsbestrijding zeker ten goede.

De KRW is zondermeer het beleidsthema dat het hoogst op de bestuurlijke agenda staat. Zien jullie deze als kans of bedreiging voor de verdrogingsbestrijding? De KRW is in feite een kans. Deze heeft er immers voor gezorgd dat natuurbescherming en –ontwikkeling weer nationaal en internationaal op de bestuurlijke agenda zijn gezet. Goed en wel beschouwd is het behalen van de verdrogingsdoelstellingen onderdeel van het op orde krijgen van gezonde ecosystemen, en dat is een kerndoelstelling van de KRW. We liften daarom mee op zowel de planning (die soms ook wel al een keurslijf werkt) als op de bestuurlijke positieve wind die de KRW met zich meebrengt. Hoe het ook zij: de KRW heeft ervoor gezorgd dat 2013 het nieuwe ijkjaar van het verdrogingsbeleid is geworden.

Wat kunnen de verdrogingsbestrijdende hydrologen voor 2008 verwachten vanuit het Steunpunt, gegeven de doelstellingen die jullie voor jezelf hebben geformuleerd? Het Steunpunt zal in ieder geval tot juli 2008 in de lucht blijven. Dan wordt besloten of het een vervolg krijgt. Mensen kunnen via mail en telefoon van adviezen worden voorzien. We zullen waarschijnlijk nog twee themabijeenkomsten organiseren. De eerste wordt waarschijnlijk gehouden op 26 maart 2008 en gaat over de monitoring van verdroging en de evaluatie van de behaalde resultaten binnen de ILG-Bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies. De tweede zal waarschijnlijk gaan over de aanpak van de gebiedsprocessen in individuele TOPgebieden. Via de website zal het Steunpunt over haar activiteiten communiceren.

Liggen er nog duidelijke hydrologische vragen open, is er nog behoefte aan bepaalde instrumenten, methoden en/of informatie van hydrologische aard die de anti-verdrogingsdoelstelling kunnen faciliteren? Op dit moment lijkt het er op dat het wat betreft hydrologische methoden en informatie wel goed zit. Wel moet je je realiseren dat de doelen van ecologische aard zijn en dat je moet waarborgen dat de werkwijze van de hydroloog aansluit op hoe de ecooloog er verder mee moet. Het probleem, of liever gezegd, de uitdaging ligt nu vooral in de organisatie van de aanpak en het gebiedsproces in de TOPgebieden en het succesvol afronden van de onderhandelingen met lokaal betrokken partijen en particulieren. Goede en breed gedragen schadevergoedingsregelingen en een heldere, haalbare grondverwervingsstrategie zijn daarbij essentieel.

Wat is overigens het standpunt van het Steunpunt inzake de door Alterra/Jaco van der Gaast geadresseerde problematiek van de numerieke verdroging en de mogelijke overschatting van de verdrogingsproblematiek die daar uit voortkomt? Wordt door Alterra/Van der Gaast een daadwerkelijk bestaand probleem aan de orde gesteld, of ligt het genuanceerder? Heiko: Het begrip numerieke verdroging riep, toen ik dat voor het eerst hoorde, bij mij verkeerde associaties op. Ik dacht aan moeilijke modellen, integralen en kromme d'tjes. Daar gaat het echter helemaal niet over. Waar het wel over gaat is dat door de manier waarop filters in vooral de nieuwere 'freatische grondwaterstandsbuizen' worden geplaatst je in een aantal gevallen geen freatische grondwaterstanden meet, maar stijghoogten op wat grotere dieptes. Bij een

in de regel neerwaartse grondwaterstroming is de stijghoogte die je meet dan lager dan de freatische grondwaterstand. Dat verschil kan volgens onderzoekers van Alterra die dit hebben onderzocht, wel oplopen tot een paar decimeter. Waar dit speelt zou je kunnen zeggen dat de grondwaterstanden gemiddeld dus hoger zijn dan eerder gedacht en daarmee een eventueel verdrogingsprobleem navenant kleiner. Verdroging speelt echter vooral in voorjaar en zomer en dan is die neerwaartse grondwaterstroming er meestal niet. Dat zal wel één van de redenen zijn dat de wetenschappelijke discussie over de numerieke verdroging nog niet over is. Ik ben geen wetenschapper en lig er ook nog niet echt van wakker. Naast wat ik net al opmerkte, hebben vast niet alle buizen de vermeende tekortkoming in de filterstelling en ook daarom valt het probleem van de numerieke verdroging misschien wel mee. Tenslotte moet je zeker zijn hoe de dosis-effect-relaties tussen grondwaterstanden en natuurwaarden zijn afgeleid. Waar die berusten op grondwaterstandsgegevens met het manco van numerieke verdroging en je deze wilt corrigeren moet je zowel de grondwaterstand als de dosis-effect-relatie aanpassen met als gevolg dat de resulterende natuurwaarde (en daarmee de ernst van de verdroging) mogelijk niet verandert. Ook deze redenering nuanceert het beeld dus. Kortom: het zou met de numerieke verdroging wel eens mee kunnen vallen. Maar laten we wel de juiste grondwaterstanden meten. De discussie attendeert ons daar in ieder geval wel op.

Frank vult aan: Ik ben het eens met wat Heiko zegt en ik wil er nog wat aan toevoegen: Voor we gaan roepen dat het met de verdroging mee zou kunnen vallen, lijkt het me goed om het beeld dat geschetst wordt wat te differentieren en nuanceren:

- 1) Of een gebied verdroogd is wordt niet alleen beoordeeld op basis van peilbuismetingen, maar vooral ook aan de hand van de ontwikkeling van de vegetaties;
- 2) Op basis van wat voor metingen is de dosis-effect relatie gebaseerd? Pas als dat afwijkt van de wijze waarop in projecten wordt gemeten, is er mogelijk een probleem;
- 3) Als dit een structurele fout zou zijn, zou dit dan ook niet moeten leiden tot moeilijk te calibreren grondwatermodellen? Is dat onderzocht? Dat is wellicht een hydrologisch vraag die t.b.v. de verdrogingsbestrijding nog zou kunnen worden opgelost, als ik even terug mag komen op jouw vorige vraag.

Het lijkt me nuttig als Jaco verder na zou gaan in welke situaties je op moet passen met de grondwaterstandsmetingen. Daar hebben we wat aan. Niet aan uitspraken in de trant van 'misschien is er wat aan de hand'.

We gaan als steunpunt trouwens in maart een landelijke Themadag over monitoring organiseren.

Tenslotte: Stel dat de aanbevelingen overal worden overgenomen, er komt via ILG/AVP voldoende geld vrij voor de uitvoering ervan, en ook de noodzakelijke natuurwetenschappelijke kennis is voorhanden. Waar zou het dan naar jullie idee alsnog op fout kunnen lopen en zijn er manieren om niet in de val(len) te trappen? Nu de financiering rond is, de instrumenten beschikbaar zijn gesteld en aangestuurd wordt op een intensief proces met de streek, blijft er mogelijk toch nog een knelpunt over: weerstand in de gebieden waar het daadwerkelijk moet gebeuren. Als deze weerstand dan leidt tot een bestuurlijke keuze om de beschikbare instrumenten niet in te zetten, dan is dat de uitkomst van een democratisch proces. Daar hebben we dan mee te leven. En dat is dan geen déjà vu, maar vooruitgang.