



Governance revisited

Een quickscan en vergelijking na vijf jaar van wettelijke en bestuurlijke knelpunten bij governance voor natuur in grote wateren

Marcel Pleijte en Roel During

Governance revisited

Een quickscan en vergelijking na vijf jaar van wettelijke en bestuurlijke knelpunten bij governance voor natuur in grote wateren

Marcel Pleijte en Roel During

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Duurzame rivieren, meren en intergetijdengebieden' (projectnummer BO-43-118-004: Integrated Governance Approach).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, januari 2023

Gereviewd door:

Jeroen Veraart, Specialist Climate Change and Adaptive Water Management (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

Wies Vullings, teamleider van team Applied Spatial Research (ASR)

Rapport 3234

ISSN 1566-7197

Marcel Pleijte, Roel During, 2023. *Governance revisited; Een quickscan en vergelijking na vijf jaar van wettelijke en bestuurlijke knelpunten bij governance voor natuur in grote wateren*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3234. 56 blz.

In dit rapport is in opdracht van Life IP Deltanatuur door onderzoekers van WENR nagegaan wat de huidige stand van zaken is ten opzichte van de gevonden wettelijke en bestuurlijke knelpunten in 2017 en hoe de huidige governance voor natuur in grote wateren wordt ervaren. Dit rapport is gebaseerd op meningen en percepties van geïnterviewden en kan feitelijke onjuistheden bevatten. De overeenkomsten en verschillen tussen de geïnterviewden geven aan in hoeverre de overeenkomsten of verschillen in percepties een basis dan wel obstakel vormen voor samenwerking in de governance van de grote wateren. De hoofdconclusie is dat ondanks – of wellicht dankzij – een steeds complexer werkveld de samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies en ngo's over het geheel genomen als beter wordt ervaren in de afgelopen vijf jaar. De governance als systeem van samenhangende procedures en regels is over het geheel genomen niet verbeterd, waardoor er sprake blijft van een permanent onderhandelingsproces om eigen organisatiedoelen te verwezenlijken.

In this report, commissioned by Life IP Deltanatuur, researchers from WENR investigated the current state of affairs in relation to the legal and administrative bottlenecks found in 2017 and how current governance for nature in large water areas is experienced. This report is based on opinions and perceptions of interviewees and may contain factual inaccuracies. The similarities and differences between the interviewees indicate to what extent the similarities or differences in perceptions form a basis or an obstacle for cooperation in the governance of the large water areas. The main conclusion is that despite – or perhaps because of – an increasingly complex field of work, cooperation between ministries, implementing organisations, provinces and NGOs is generally perceived as improving over the past five years. Overall, governance as a system of coherent procedures and rules has not improved, which means that there remains a permanent negotiation process to achieve the organisation's own goals.

Trefwoorden: Barro, bestuurlijke knelpunten, governance, IenW, LNV, natuur in grote wateren, ngo's, PAGW, percepties, provincies, uitvoeringsorganisaties, wettelijke knelpunten

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/584462> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2023 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem.

In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3234 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Verantwoording	5
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Achtergronden	17
1.2 Doel- en vraagstelling	18
1.3 Analytisch kader en methodologie	19
2 Analyse van beleving van bestuurlijke knelpunten	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in grote wateren	23
2.2.1 Taakverdeling LNV en IenW	23
2.2.2 Samenwerking met en tussen uitvoeringsorganisaties	26
2.2.3 Samenwerking met provincies	28
2.2.4 Samenwerking met ngo's	31
2.2.5 Ervaringen met provinciale ruimtelijke verordening	33
2.2.6 Bevoegd gezag bij vergunningverlening	36
2.3 Doelen natuur in grote wateren	38
2.3.1 Strijdigheid tussen KRW-doelen en N2000-doelen	38
2.3.2 Inspelen op klimaatverandering	39
2.3.3 Spanningen robuuste/veerkrachtige en KRW-/N2000-natuur	40
2.4 Middelen natuur in grote wateren	42
2.4.1 Natuurbeheer en -onderhoud en de reservering van middelen	42
2.4.2 Toereikende structureel financiële middelen voor KRW-doelen en N2000-doelen	43
2.4.3 Natuurambities van provincies op rijksgronden en SNL-subsidies	44
2.4.4 Ervaringen met MIRT bij PAGW	45
2.5 Overaloordeel over governance	46
2.5.1 Verschillende governance-aspecten	46
2.5.2 Integraliteit van de governance	46
2.5.3 Afstemming doelen, middelen, procedures en mandaten	47
3 Conclusies, reflectie en aanbevelingen	48
3.1 Conclusies	48
3.2 Reflectie op governance-veranderingen	49
3.3 Aanbevelingen	51
3.4 Discussie en reflectie op methode	52
Literatuur	53
Bijlage 1 Vragenlijst governance in grote wateren	54



Verantwoording

Rapport: 3234

Projectnummer: 5200046956

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Thema-coördinator Duurzame rivieren, meren en intergetijdengebieden

naam: Jeroen Veraart

datum: 12-05-2022

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Wies Vullings

datum: 21-12-2022

Woord vooraf

Life IP Deltanatuur vroeg Wageningen Environmental Research (WENR) om via interviews na te gaan hoe in 2017 gesignaleerde wettelijke en bestuurlijke knelpunten voor natuur in grote wateren in 2022 worden ervaren.

Het komt maar weinig voor dat een onderzoek van enkele jaren terug herhaald wordt om te zien of de knelpunten van destijds zijn opgelost. Toch is dat hier gebeurd. Het gaat hier om knelpunten in de afstemming tussen het waterbeheer en -beleid en het natuurbeheer en -beleid. Het is dan vooral interessant als de mensen die voor het eerste onderzoek geïnterviewd zijn, ook voor dit onderzoek opnieuw gesproken worden. Dat is deels gelukt. Sommige medewerkers zitten nog op hun post en kunnen de vergelijking tussen destijds en nu heel goed maken op basis van vijf jaar observaties. Anderen zijn nieuw, en kijken met een frisse blik. Aan hen moet verteld worden hoe het vijf jaar terug was, en dan komt het gesprek op gang of de huidige situatie daar eigenlijk wel van afwijkt. Het verbaasde ons dan ook niet dat de meningen ver uiteenlopen en de observaties soms ronduit strijdig zijn. Het idee dat de werkelijkheid een sociale constructie is, zijn we hier in optima forma tegengekomen. Dit werpt een zeker licht op de praktijk, waarin er sprake is van een continue strijd om het realiseren van de doelen van de eigen organisatie. Het biedt een kijkje in de keuken waarin nog veel stroperigheid bestaat. Met het etaleren van strijd en strijdigheden zijn we in het rapport prudent omgegaan. Aan de ene kant is dat zonde, omdat er veel uit te leren valt. Alleen als het besef in het veld dat er geen eenduidige werkelijkheid is en dat iedereen onderdeel uitmaakt van een bepaald discours, zou wonderen kunnen verrichten. Anderzijds hebben we ons de vraag gesteld of we de verhoudingen tussen de geïnterviewden onderling en hun relatie met collega's in het veld niet nodeloos op scherp gaan stellen door er de nadruk op te leggen. We hebben gekozen voor prudentie, maar vragen u als lezer dit idee van de werkelijkheid als sociale constructie in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit rapport. Dat scherpt het denken.

Dit rapport is gebaseerd op meningen en percepties van geïnterviewden. Dit betekent dat het rapport feitelijke onjuistheden kan bevatten. Het hoofddoel van de interviews was om na te gaan in hoeverre er overeenkomsten en verschillen zijn in meningen en percepties van geïnterviewden. Het hoofddoel was daarmee niet waarheidsvinding. De overeenkomsten en verschillen tussen de geïnterviewden geven ons aan in hoeverre de overeenkomsten of verschillen in percepties een basis dan wel obstakel vormen voor samenwerking in de governance van de grote wateren.

Wij willen de geïnterviewden bedanken voor de tijd die zij vrijmaakten voor de gesprekken. Ook de openhartigheid tijdens de gesprekken waardeerden wij zeer. Tot slot hebben reacties van de geïnterviewden op het conceptrapport de teksten versterkt, waarvoor wij hen zeer erkentelijk zijn.

De auteurs

Samenvatting

Aanleiding

Life IP Deltanatuur vroeg WENR na te gaan wat de huidige stand van zaken is ten opzichte van de gevonden wettelijke en bestuurlijke knelpunten in 2017 en hoe de huidige governance voor natuur in grote wateren wordt ervaren. Daarbij dient gerealiseerd te worden dat een dergelijke update na vijf jaar onderzoekstechnisch beperkingen kent om het onderzoek exact te herhalen. De vragen zijn in de tijdsgeest van toen gesteld en door de respondenten in die context beantwoord. Die vragen zijn in dit onderzoek herhaald, maar daarbij is er natuurlijk wel enige onzekerheid of gesignaleerde veranderingen na vijf jaar zijn toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen, wijzigingen in beleid dan wel aan wijzigingen in de beeldvorming van de respondenten.

Doel- en vraagstelling

Het onderzoek kent de volgende doelen:

- De huidige stand van zaken in 2022 aangeven ten aanzien van de gevonden wettelijke en bestuurlijke knelpunten in 2017;
- Aangeven hoe de governance voor natuur in grote wateren van de afgelopen vijf jaar wordt ervaren.

Deze doelen zijn uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen, die exact overeenkomen met de vragen uit het eerder uitgevoerde onderzoek in 2017:

1. Via welke bestuurlijke en wettelijke afspraken over doelen, geld, verantwoordelijkheden en rollen is de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren geregeld?
2. Welke onduidelijkheden en knelpunten ervaren betrokkenen bij de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren met deze afspraken en kaders?
3. Welke mogelijke aanpakken suggereren betrokkenen voor deze onduidelijkheden en knelpunten?

Analytisch kader

Het onderzoek richt zich op de analyse van het in de tijd vergroten, verkleinen of veranderen van bestuurlijke knelpunten. Knelpunten ontstaan door institutionele verschillen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Een institutioneel verschil hoeft niet a priori te leiden tot een knelpunt. Het is de kwaliteit van samenwerking die mede bepaalt of een knelpunt wel of niet kan worden verminderd of opgelost. Er zijn drie processen die van belang zijn om te bepalen of een knelpunt vermindert, oplost, verergert of verandert. Veranderingen in knelpunten kunnen het gevolg zijn van:

- aangepaste regels en procedures: Knelpunten kunnen verminderen doordat de institutionele verschillen kleiner worden, bijvoorbeeld door verandering van taken, verantwoordelijkheden, regels en procedures. Knelpunten kunnen ook verergeren doordat dergelijke institutionele verschillen groter worden. Knelpunten kunnen ook veranderen door nieuwe opgaven die niet goed passen bij bestaande instituties.
- gebrekkige of goed verlopende samenwerking: Knelpunten kunnen verminderen omdat de kwaliteit van de samenwerking (vertrouwen, gedeelde kennis, dialoog etc.) in staat is om met institutionele verschillen of veranderingen om te gaan. Knelpunten kunnen verergeren omdat de kwaliteit van de samenwerking niet goed genoeg is om met de institutionele verschillen of veranderingen om te gaan.
- verschil of overeenkomst in werkelijkheidsconstructie: Knelpunten kunnen vergroten als actoren geheel verschillende perspectieven op de werkelijkheid of verschillende probleemdefinities hebben (cognitieve dissonantie); ze zullen verkleinen als er consensus is over de werkelijkheid of als er consensus is over probleemdefinities (cognitieve consonantie).

Methodologische aanpak

De focus van dit onderzoek was er vooral op gericht of eerdere bestuurlijke knelpunten al dan niet zijn verminderd door verkleining van institutionele verschillen, betere samenwerking dan wel volgens de beleving van de geïnterviewden. Om dit te kunnen onderzoeken, zijn vanwege een beperkt onderzoeksbudget alleen interviews afgenomen. Er heeft dus geen documentanalyse of literatuuronderzoek plaatsgevonden. Dit rapport is gebaseerd op meningen en percepties van geïnterviewden. Dit betekent dat het rapport feitelijke

onjuistheden kan bevatten. Het hoofddoel van de interviews was om na te gaan in hoeverre er overeenkomsten en verschillen zijn in meningen en percepties van geïnterviewden. Het hoofddoel was daarmee niet waarheidsvinding. De overeenkomsten en verschillen tussen de geïnterviewden geven ons aan in hoeverre de overeenkomsten of verschillen in percepties een basis dan wel obstakel vormen voor samenwerking in de governance van de grote wateren.

Conclusies

Bij de onderzoeksvragen zijn de volgende conclusies te trekken.

1. Via welke bestuurlijke en wettelijke afspraken over doelen, geld, verantwoordelijkheden en rollen is de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren geregeld?

De ervaren verbetering van samenwerking

Respondenten geven aan dat de samenwerking is verbeterd door duidelijkheid over de rol van IenW/RWS voor natuur in de grote wateren, gezamenlijk opdrachtgeverschap van IenW en LNV bij PAGW, uitvoeringsorganisaties die meer afstemmen bij de PAGW, provincies en Rijk die proberen af te stemmen over uiterwaarden. Anderzijds is de scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering versterkt en raken daarmee losgezongen van elkaar. Dit komt door het aanhangen van de sturingsstijl van New Public Management waar we in de reflectie aan het einde van deze rapportage nog op terugkomen.

Gebrek aan inhoudelijke samenhang

Er is met de PAGW veel geld gereserveerd voor natuurontwikkeling. De PAGW kan niet altijd direct in verband worden gebracht met de verbetering van N2000- en KRW-doelen, omdat niet altijd duidelijk is hoe PAGW-projecten doelrealisatie voor N2000 of KRW dichterbij brengen. Vaak wordt aangegeven dat het natuurbeheer en onderhoud daarmee nog steeds niet op orde is. Met de PAGW, en straks ook met NPLG, lijkt het geld sturend te worden in plaats van de opgaven (projecten worden bij geld verzonnen i.p.v. bij N2000- en KRW-opgaven). Verder lopen veel natuurbeheerplannen Natura2000 voor grote wateren zes jaar achter. RWS mist de financiële middelen en vooral capaciteit om tot een goede update te komen. Dat is zorgelijk, maar hierover zijn afspraken gemaakt met de Tweede Kamer. Het gebrek aan inhoudelijke samenhang manifesteert zich bijvoorbeeld in de onduidelijke relatie tussen KRW- en N2000-doelen, welke vervolgens verder compliceert onder invloed van stikstofplannen en omgevingsprogramma's als NPLG van het nieuwe kabinet. Onduidelijkheid in de relatie tussen KRW en N2000 heeft te maken met het gebrek aan duidelijkheid omtrent de trade-offs (wat betekenen de middelen om het ene doel te bereiken voor het doelbereik voor het andere?) en hoe die trade-offs gehanteerd moeten worden, waardoor juridische argumenten en inschattingen prevaleren boven inhoudelijke en systeemgerichte. Als voorbeelden zijn genoemd Zwarte Water, waarbij een stalen damwand de voorkeur kreeg boven een natuurlijke oever of de Noordwaard, waar oobos niet gerealiseerd kan worden omdat er nu stroomdalgrasland aanwezig is en in een samenwerkingsovereenkomst tussen LNV en IenW is afgesproken dat daar stroomdalgrasland bevorderd zal worden.

2. Welke onduidelijkheden en knelpunten ervaren betrokkenen bij de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren met deze afspraken en kaders?

Toename van complexiteit

Complexiteit vloeit voort uit een gebrek aan inhoudelijke samenhang van beleidsdoelen, die, tijdens implementatie, telkens herzien moeten worden door nieuwe opgaven met een toenemend crisiskarakter. Het crisiskarakter betreft onder meer: de strijdigheid met N2000- en KRW-doelen en toevoeging van nieuwe planologische functies als energie en woningbouw die op gespannen voet staan met bijvoorbeeld PAGW-projecten en kaders. De culturen van beleidsmakers en uitvoerders lijken meer van elkaar te zijn gaan verschillen de afgelopen vijf jaar. Beleidsmakers komen met concretere doelen en beleidsuitvoerders werken in een beleidspraktijk van complexiteit en onzekerheid waarmee zij dienen om te gaan.

Kritische geluiden over de samenwerking

De toegenomen samenwerking en toegenomen onderhandelingen hebben ook een keerzijde. Het leidt tot depolitiseren en daarmee tot meer geslotenheid voor buitenstaanders. Ook betrokkenen ervaren nadelen en doen hun beklag dat besluitvorming lang duurt of dat er sprake blijft van conflicten. Er is verder een gebrek aan consensus over wat het systeem nu is en wat een systeembenadering inhoudt. Ook over de gewenste

mate van integraliteit hebben mensen een verschillend beeld. Er ontbreken momenten om die verschillende beelden op elkaar te betrekken.

3. Welke mogelijke aanpakken suggereren betrokkenen voor deze onduidelijkheden en knelpunten?

Tijdens de interviews zijn soms door individuele respondenten aanbevelingen gedaan:

- Re-centraliseer de natuurtaken en stop met de decentralisatie-impuls.
- Zorg voor één beleidsautoriteit voor natuur binnen het Rijk, voeg natuur van IenW en van LNV samen en haal het weg bij belangen/gebruiksfuncties die op gespannen voet staan met natuur.
- Betrek ngo's zowel bij beslissingen van de politiek als bij keuzes van beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Zet natuur-ngo's aan tafel met ngo's van belangen/gebruiksfuncties om met eigen compromissen te komen.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie is dat ondanks – of wellicht dankzij – een steeds complexer werkveld de samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies en ngo's over het geheel genomen als beter wordt ervaren in de afgelopen vijf jaar, maar de governance als systeem van samenhangende procedures en regels is over het geheel genomen niet verbeterd, waardoor er sprake blijft van een permanent onderhandelingsproces om eigen organisatiedoelen te verwezenlijken. Voor natuur betekent dit dat ze deel uitmaakt van dit onderhandelingsproces, waardoor een benadering van voorzorg en natuurinclusief handelen onvoldoende uit de verf komt om de deltanatuur in belangrijke mate te verbeteren.

Summary

Introduction

Life IP Delta Nature asked Wageningen Environmental Research (WENR) to investigate the current state of affairs in relation to the legal and administrative bottlenecks found in 2017 and how current governance for nature in large water areas is experienced. In addition, it should be realized that such an update after 5 years has research-technical limitations in order to repeat the research exactly. The questions were asked in the spirit of the time and answered by the respondents in that context. These questions have been repeated in this study, but there is of course some uncertainty as to whether the observed changes after 5 years can be attributed to autonomous developments, changes in policy or changes in the perceptions of the respondents.

Objectives and questions

The research has the following objectives:

- indicate the current state of affairs in 2022 with regard to the legal and administrative bottlenecks found in 2017;
- indicate how the governance for nature in large water areas has been experienced over the past 5 years.

These goals have been elaborated in the following research questions, which correspond exactly to the questions from the previously conducted research in 2017:

1. Through what administrative and legal agreements about goals, money, responsibilities and roles is the implementation of Natura 2000 in the large water areas regulated?
2. What ambiguities and bottlenecks do those involved experience in the implementation of Natura 2000 in the large water areas with these agreements and frameworks?
3. What possible approaches do those involved suggest for these ambiguities and bottlenecks?

Analytical framework

The research focuses on the analysis of the increase, decrease or change of administrative bottlenecks over time. Bottlenecks arise from institutional differences and the way in which they are dealt with. An institutional difference does not necessarily lead to a bottleneck a priori. It is the quality of cooperation that partly determines whether or not a bottleneck can be reduced or resolved. There are three processes that are important to determine whether a bottleneck is reduced, resolved, worsened or changed. Changes in bottlenecks can be the result of:

- *adapted rules and procedures*: Bottlenecks can be reduced because institutional differences become smaller, for example due to changes in tasks, responsibilities, rules and procedures, and bottlenecks can also worsen because such institutional differences widen. Bottlenecks can also change due to new tasks that do not fit well with existing institutions.
- *poor or successful cooperation*: Bottlenecks can decrease because the quality of the cooperation (trust, shared knowledge, dialogue, etc.) is able to deal with institutional differences or changes, and bottlenecks can worsen because the quality of the cooperation is not good enough to deal with the institutional differences or changes.
- *difference or similarity in reality construction*: Bottlenecks can increase if actors have completely different perspectives on reality or have different problem definitions (cognitive dissonance); they will narrow if there is consensus about reality or if there is consensus about problem definitions (cognitive consonance).

Methodological approach

The focus of this study was mainly on whether or not previous administrative bottlenecks have been reduced by reducing institutional differences, better cooperation or according to the perception of the interviewees. Due to a limited research budget, only interviews were conducted to investigate this. No document analysis or literature search has therefore taken place. This report is based on opinions and perceptions of interviewees. This means that the report may contain factual inaccuracies. The main purpose of the interviews was to find out to what extent there are similarities and differences in opinions and perceptions of

interviewees. The main goal was therefore not to find the truth. The similarities and differences between the interviewees indicate to us to what extent the similarities or differences in perceptions form a basis or an obstacle for cooperation in the governance of the major waters.

Conclusions

The following conclusions can be drawn from the research questions.

1. Through what administrative and legal agreements about goals, money, responsibilities and roles is the implementation of Natura 2000 in the large water areas regulated?

The perceived improvement of cooperation

Respondents indicate that cooperation has improved due to clarity about the role of IenW/RWS for nature in the large water areas, joint commissioning by IenW and LNV at PAGW, implementing organizations that coordinate more with the PAGW, provinces and the national government that try to coordinate on floodplains. On the other hand, the division between politics, policy and implementation has been strengthened and is becoming detached from each other. This is due to the adherence to the management style of New Public Management, which we will come back to in the reflection at the end of this report.

Lack of substantive coherence

A lot of money has been reserved with the PAGW for nature development. The PAGW cannot always be directly linked to the improvement of N2000 and KRW targets, because it is not always clear how LAGW projects bring N2000 or KRW goal achievement closer. It is often stated that nature management and maintenance are still not in order. With the PAGW and soon also with NPLG, money seems to be leading instead of the tasks (projects are invented for money instead of N2000 and KRW tasks). Furthermore, many Natura2000 nature management plans for large water areas bodies are 6 years behind schedule. RWS lacks the financial resources and, above all, the capacity to come up with a good update. That is worrying, but agreements have been made about this with the House of Representatives. The lack of substantive cohesion manifests itself, for example, in the unclear relationship between KRW and N2000 targets, which then becomes further complicated under the influence of nitrogen plans and environmental programs such as NPLG of the new cabinet. Uncertainty in the relationship between KRW and N2000 has to do with the lack of clarity about the trade-offs (what means the means of achieving one goal for the goal achievement for the other) and how those trade-offs should be handled, leading to legal arguments and estimates prevail over substantive and system-oriented ones. Black Water was mentioned as examples, where a steel sheet pile wall was preferred to a natural bank, or the Noordwaard where floodplain forest cannot be realized because stream valley grassland is now present and it has been agreed in a cooperation agreement between LNV and IenW that stream valley grassland will be promoted there.

2. What ambiguities and bottlenecks do those involved experience in the implementation of Natura 2000 in the large water areas with these agreements and frameworks?

Increase in complexity

Complexity arises from a lack of substantive coherence of policy goals, which, during implementation, have to be revised time and time again due to new challenges of an increasing crisis nature. The crisis character concerns, among other things: the conflict with N2000 and KRW objectives and the addition of new planning functions such as energy and housing that are at odds with, for example, PAGW projects and frameworks. The cultures of policy makers and implementers seem to have started to differ more from each other over the past 5 years. Policy makers come up with more concrete goals and policy implementers work in a policy practice of complexity and uncertainty that they have to deal with.

Critical voices about the collaboration

The increased cooperation and increased negotiations also have a downside. It leads to depoliticization and thus to more closedness to outsiders. Those involved also experience disadvantages and complain that decision-making takes a long time or that conflicts persist. There is also a lack of consensus about what the system is now and what a systems approach entails. People also have different ideas about the desired degree of integrality. There are no moments to relate these different images to each other.

3. What possible approaches do those involved suggest for these ambiguities and bottlenecks?

Recommendations were sometimes made by individual respondents during the interviews:

- Re-centralize nature tasks and stop the decentralization impulse;
- Provide a single policy authority for nature within the national government, merge nature from IenW and LNV and remove it from interests/use functions that are at odds with nature;
- Involve NGOs in both political decisions and choices made by policy makers and policy implementers. Bring nature NGOs to the table with NGOs of interests/use functions to come up with their own compromises.

Main conclusion

The main conclusion is that despite or perhaps thanks to an increasingly complex field of work, cooperation between ministries, implementing organisations, provinces and NGOs has generally been perceived as improving in the past five years, but governance as a system of coherent procedures and rules is not about improved overall, so that there remains a permanent negotiation process to achieve own organizational goals. For nature, this means that it is part of this negotiation process, as a result of which an approach of precaution and nature-inclusive action is insufficient to significantly improve delta nature.

1 Inleiding

1.1 Achtergronden

LIFE IP Deltanatuur¹ is een Europees programma, lopend van 2016 tot en met 2022, dat zich richt op het geven van een impuls aan de ontwikkeling van waardevolle deltanatuur. Hierbij wordt verbinding gezocht met andere aspecten die belangrijk zijn voor delta's zoals economie, veiligheid en klimaat, waarbij het behouden en ontwikkelen van deltanatuur vooropstaat. LIFE IP Deltanatuur richt zich op de grote wateren van Nederland: de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren. Deze grote wateren zijn onderdeel van Natura 2000, het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden. Projecten vanuit LIFE IP Deltanatuur hadden betrekking op functiecombinaties, nature based solutions, getijdennatuur en rivierherstel. Partijen die aan LIFE IP Deltanatuur deelnemen, zijn onder meer ministeries (LNV en IenW), provincies (Flevoland, Groningen en Zeeland), uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, Staatbosbeheer en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en private partijen (zoals Wereldnatuurfonds, ARK en Vogelbescherming Nederland).

Met het oog op bovenstaande ambitie wil LIFE IP Deltanatuur onder meer de governance in de grote wateren verbeteren. Uit een eerdere knelpuntenanalyse van het LIFE IP Deltanatuur uit 2017 bleek namelijk dat er sprake is van onduidelijkheden in de verdeling van financiële bijdragen en verantwoordelijkheden en knellende Natura 2000 wetgeving. Het destijds voor natuur verantwoordelijke ministerie, Economische Zaken, vroeg Wageningen Environmental Research in 2017 een quickscan van de knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken met betrekking tot natuur in de grote wateren te maken. Die knelpunten zijn geïnventariseerd via documentanalyse en interviews met medewerkers van betrokken organisaties, zoals het Ministerie van IenW (destijds IenM) en LNV (destijds bij EZ) RWS en SBB. Dit leidde tot een notitie (Boonstra en Pleijte, 2017) waarin meerdere knelpunten zijn aangegeven.

In 2022 heeft LIFE IP Deltanatuur via het Ministerie van LNV aan Wageningen Environmental Research gevraagd opnieuw na te gaan wat de huidige stand van zaken is ten opzichte van de gevonden wettelijke en bestuurlijke knelpunten in 2017 en hoe de huidige governance voor natuur in grote wateren wordt ervaren. Daarbij dient gerealiseerd te worden dat een dergelijk update na vijf jaar onderzoekstechnisch beperkingen kent om het onderzoek exact te herhalen.

De vragen zijn in de tijdsgeest van toen gesteld en door de respondenten in die context beantwoord. Die vragen zijn in dit onderzoek herhaald, maar daarbij is er natuurlijk wel enige onzekerheid of gesignaleerde veranderingen na vijf jaar zijn toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen, wijzigingen in beleid dan wel aan wijzigingen in de beeldvorming van de respondenten. Om die reden is bij de respondenten navraag gedaan naar de nieuwe beleidsontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar. Er zijn extra vragen gesteld over die nieuwe beleidsontwikkelingen zoals Life IP Deltanatuur, Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en Integraal Rivierenmanagement (IRM), die er immers op gericht zijn om de governance voor natuur in de grote wateren nu of in de toekomst te verbeteren.

Verder spelen ook nog diverse autonome ontwikkelingen in het natuurbeleid in het algemeen en breder die de governance rond natuur beïnvloeden, waarbij respondenten bij het beantwoorden van vragen kunnen verwijzen naar beleidsontwikkelingen in de afgelopen twee jaar, zoals het Programma Natuur, het Programma Stikstof en onlangs het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

In het onderzoek van vijf jaar terug stonden de wettelijke en bestuurlijke kaders en knelpunten rond Natura 2000 centraal, waarbij de focus sterk lag op doelrealisatie. De huidige context waarin dit onderzoek nu na vijf jaar is uitgevoerd, is sterk veranderd. Natuur is nu breder ingebed bij de ministeries van IenW en LNV, inclusief de middelen. Het is nu een gezamenlijke verantwoordelijkheid geworden waarbij samenwerking

¹ <https://life-ip-deltanatuur.nl/>

belangrijker is geworden dan ervoor. Nu, vijf jaar verder, is de focus meer op samenwerking gericht: hoe wordt de samenwerking geconditioneerd? Governance is een complex speelveld, waarin samenwerking nodig is. Die samenwerking dient niet gebruikt te worden om alleen de eigen doelen te realiseren. Wanneer actoren op deze manier samenwerken, komen zij in een negatieve spiraal terecht. Ook bestuurlijk-organisatorisch is er na vijf jaar veel veranderd. In de nieuwe kabinetsperiode is het beleid anders georganiseerd dan voorheen. De verantwoordelijkheid voor natuur ligt nu niet alleen bij LNV en provincies, maar ook bij andere departementen. En daar zijn ook middelen aan gekoppeld. Voor natuur hebben we het dan over de ministeries van LNV, IenW en Defensie, naast de provincies. En voor water hebben we het over de ministeries van IenW, LNV en BZK. Conform de filosofie van de Omgevingswet is het beleid uitgewerkt in de Nationale Omgevingsvisie en het Nationaal Water Programma en wordt het uitgewerkt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit vraagt om veel intensievere samenwerking. Die samenwerking kristalliseert zich verder uit naarmate er toegewerkt wordt naar regionale opgaven. Dit gebeurt deels werkende weg en niet vanuit een vooraf opgesteld organisatorisch kader. Het grote aantal opgaven dat speelt en het crisiskarakter dat daarbij aan de orde is, kunnen leiden tot een strijdtoneel van thema's die om voorrang strijden. De samenwerking zal uiteindelijk meer vaste structuur krijgen als duidelijk is hoe opgaven zich tot elkaar verhouden en hoe het beleid die samenhang kan gebruiken voor een systeem van instrumenten, procedures, normen en regels waarmee de kwaliteit van de omgeving zo goed mogelijk kan worden geborgd.

De knelpunten van toen worden hier stuk voor stuk opnieuw tegen het licht gehouden, in het besef dat de omstandigheden mogelijk geheel anders zijn. We gaan er in dit onderzoek van uit dat een knelpunt pas opgelost is als de mensen die ermee te maken hebben vinden dat het opgelost is. We hebben het daarom zinvol gevonden om zo veel als mogelijk is dezelfde mensen te interviewen als in het eerdere onderzoek.

Leeswijzer

In dit rapport bespreken we eerst de doel- en vraagstelling. Daarna volgt de aanpak (Hoofdstuk 1). Vervolgens tonen we de bevindingen en de analyse over de bestuurlijke en wettelijke afspraken over implementatie van het natuurbeleid in de grote wateren, de door de gesprekspartners ervaren knelpunten, onduidelijkheden en geopperde oplossingsrichtingen (Hoofdstuk 2). We sluiten af met conclusies, aanbevelingen en reflectie (Hoofdstuk 3).

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek kent de volgende doelen:

- de huidige stand van zaken in 2022 aangeven ten aanzien van de gevonden wettelijke en bestuurlijke knelpunten in 2017;
- aangeven hoe de governance voor natuur in grote wateren van de afgelopen vijf jaar wordt ervaren.

Deze doelen kunnen worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Via welke bestuurlijke en wettelijke afspraken over doelen, geld, verantwoordelijkheden en rollen is de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren geregeld?
2. Welke onduidelijkheden en knelpunten ervaren betrokkenen bij de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren met deze afspraken en kaders?
3. Welke mogelijke aanpakken suggereren betrokkenen voor deze onduidelijkheden en knelpunten?

Onder bestuurlijke knelpunten verstaan we in navolging van Korsten (2007) knelpunten die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot hun omgeving. Een bestuurlijk knelpunt is daarmee in dit onderzoek een onderwerp van bestuurlijke aard, waarvoor nog geen duidelijk oplossing beschikbaar is of gerealiseerd is en voor substantiële vertraging van de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren leidt of kan leiden.

In 2017 (Boonstra en Pleijte) werden de volgende dertien knelpunten benoemd, onderverdeeld naar drie themavelden, te weten a) bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in grote wateren; b) doelen natuur in grote wateren en c) middelen voor natuur in grote wateren.

A. Bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in de grote wateren

1. Het is voor betrokken partijen bij het natuurbeleid in de grote wateren onduidelijk wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen IenM, RWS en EZ.
2. De decentralisatieafspraken gaan, behoudens de genoemde afspraak over de Maaswerken en de NURG, niet in op de rol die provincies elders (kunnen) spelen bij de ecologische verbetering van de grote wateren.
3. Provincies bepalen in hun provinciale beheerplannen welke gebieden voor SNL-subsidie in aanmerking komen. RWS en SBB maken zich zorgen over de continuïteit van dit natuurbeheer, omdat de provinciale beheerplannen jaarlijks aangepast kunnen worden en provincies er dus voor kunnen kiezen gebieden niet meer voor subsidie in aanmerking te laten komen.
4. Conform het Barro (2.10 EHS) kunnen provincies geen rijkswateren begrenzen als EHS/Natuurnetwerk in hun ruimtelijke verordening. Dit is aan het Rijk. De provinciale praktijk om toch delen van de rijkswateren aan te wijzen als EHS/Natuurnetwerk en daar bepaalde voorwaarden aan te koppelen, leidt tot onduidelijkheid over de heersende spelregels.
5. De regels worden niet eenduidig geïnterpreteerd. Er zijn daardoor discussies tussen RWS, EZ en provincies wie waarvoor bevoegd gezag is (bijv. t.a.v. vergunningverlening KRW-maatregelen in de uiterwaarden). Volgens RWS zijn er door onjuiste interpretatie van de regels zelfs natuurvergunningen verleend door de verkeerde instantie (provincie).
6. RWS ervaart het als lastig dat de rol van voortouwnemer niet voor iedereen helder is. Het betreft een procesmanagementrol, maar partijen verwachten soms dat RWS als voortouwnemer ook een belangrijke rol speelt in de financiering van de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen.
7. Voor de financiering van het natuurbeheer van RWS t.b.v. de uitvoering van de Natura 2000-beheerplannen hebben IenM en EZ geen structurele middelen vrijgemaakt.
8. Met de invoering van de Wnb is de minister van IenM verplicht tot het treffen van benodigde instandhoudingsmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden (inspanningsverplichting). Hierover was geen afstemming tussen EZ en IenM (lees nu LNV en IenW).

B. Doelen natuur in grote wateren

9. Sommige doelen van VHR en KRW zijn moeilijk verenigbaar. Onduidelijk is wat in dergelijke gevallen voorrang heeft.
10. Voor de langere termijn zijn de KRW- en Natura 2000-maatregelen onvoldoende. Klimaatverandering en economische ontwikkeling nopen volgens verschillende respondenten tot inzetten op veerkracht, robuuste en dynamische systemen. Dit gedachtegoed vormt ook de basis voor de Natuurambitie Grote Wateren van EZ.
11. Dynamische natuur kan op gespannen voet staan met de statische instandhoudingsdoelen uit de aanwijzingsbesluiten Natura 2000. De implementatie van de VHR in NL biedt niet de ruimte die EZ ambieert in de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren. De Wnb heeft daarin geen wijziging gebracht.

C. Middelen voor natuur in grote wateren

12. Voor het natuurbeheer van gronden in eigendom bij RWS is geen geld beschikbaar gesteld via het Natuurpact of direct door EZ of IenM. Hierdoor dreigen natuurambities van provincies in de uiterwaarden op rijkswateren niet gerealiseerd te worden.
13. RWS komt als publiekrechtelijk orgaan niet in aanmerking voor SNL-subsidie voor het natuurbeheer van de drogere oevergebieden.

In 2022 is via interviews onderzocht wat de huidige stand van zaken is omtrent deze genoemde knelpunten.

1.3 Analytisch kader en methodologie

In deze paragraaf beschrijven wij eerst ons analytisch kader om bestuurlijke knelpunten te benaderen. Dit kader wordt toegepast bij de presentatie van de resultaten in Hoofdstuk 2. Vervolgens schetsen wij onze methodologie.

Analytisch kader

Het onderzoek richt zich op de analyse van het in de tijd vergroten, verkleinen of veranderen van bestuurlijke knelpunten. Knelpunten ontstaan door institutionele verschillen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Een institutioneel verschil hoeft niet a priori te leiden tot een knelpunt. Het is de kwaliteit van samenwerking die mede bepaalt of een knelpunt wel of niet kan worden verminderd of opgelost. Er zijn drie processen die van belang zijn om te bepalen of een knelpunt vermindert, oplost, verergert of verandert.

Veranderingen in knelpunten kunnen het gevolg zijn van:

- aangepaste regels en procedures;
- gebrekkige of goed verlopende samenwerking;
- verschil of overeenkomst in werkelijkheidsconstructie.

Analytisch kader		
Aangepaste regels en procedures	Gebrekkige of goed verlopende samenwerking	Vershil of overeenkomst in werkelijkheidsconstructie
Knelpunten kunnen verminderen doordat de institutionele verschillen kleiner worden, bijvoorbeeld door verandering van taken, verantwoordelijkheden, regels en procedures; knelpunten kunnen ook verergeren doordat dergelijke institutionele verschillen groter worden. Knelpunten kunnen ook veranderen door nieuwe opgaven die niet goed passen bij bestaande instituties.	Knelpunten kunnen verminderen omdat de kwaliteit van de samenwerking (vertrouwen, gedeelde kennis, dialoog etc.) in staat is om met institutionele verschillen of veranderingen om te gaan; knelpunten kunnen verergeren omdat de kwaliteit van de samenwerking niet goed genoeg is om met de institutionele verschillen of veranderingen om te gaan.	Knelpunten kunnen vergroten als actoren geheel verschillende perspectieven op de werkelijkheid of verschillende probleemdefinities hebben (cognitieve dissonantie); ze zullen verkleinen als er consensus is over de werkelijkheid of als er consensus is over probleemdefinities (cognitieve consonantie).

Hieruit kan worden opgemaakt dat institutionele verschillen tussen organisaties niet altijd het knelpunt vormen, maar de vereiste samenwerking of de blijvende verschillen in ervaring of beleving van de institutionele verschillen vanuit personen binnen of tussen organisaties. Het voortbestaan van knelpunten kan met andere woorden betekenen dat: 1) de institutionele verschillen te groot zijn, 2) de kwaliteit van de samenwerking tekortschiet, 3) betrokkenen verschillend refereren aan knelpunten. Daar waar daar in de interviews sprake van is, zijn die teksten nader geanalyseerd.

Methodologische aanpak

De focus van dit onderzoek was er vooral op gericht of eerdere bestuurlijke knelpunten al dan niet zijn verminderd door verkleining van institutionele verschillen, betere samenwerking dan wel volgens de beleving van de geïnterviewden. Om dit te kunnen onderzoeken, zijn vanwege een beperkt onderzoeksbudget alleen interviews afgenomen. Er heeft dus geen documentanalyse of literatuuronderzoek plaatsgevonden.

Het houden van interviews is een onderzoekstechniek die valt onder kwalitatief onderzoek waarbij de onderzoeksstrategie is gericht op het achterhalen van de manier waarop een respondent betekenis geeft aan iets. Waar bij kwantitatief onderzoek tellen vooropstaat, is bij kwalitatief onderzoek interpretatie belangrijk. Rapporten op basis van kwalitatieve data-analyse kenmerken zich, bijvoorbeeld, door het veelvuldig gebruik van citaten of door verwijzing naar constatering van respondenten in plaats van tabellen.

Bij het gebruik van verstrekte informatie en constatering is er voor ons bij interpretatie niet één werkelijkheid, maar laat het onderzoek met interviews zien dat er verschillende percepties zijn hoe de werkelijkheid eruitziet. Er is daarmee sprake van verschillende sociale werkelijkheidsconstructies. Met andere woorden: het levert geen eenduidig beeld op over de werkelijkheid. In kwalitatief onderzoek wordt juist veel waarde gehecht aan de (al dan niet verschillende) betekenissen die geïnterviewden toekennen. Daarmee verschilt de wetenschapsfilosofische positie van de meeste kwalitatieve onderzoekers van positivisten die stellen dat de sociale werkelijkheid op eenzelfde manier onderzocht kan (en moet) worden als de natuurwetenschap en waarbij veel waarde wordt gehecht aan principes als objectiviteit en herhaalbaarheid en er één sociale werkelijkheid is. Als onderzoekers gaan wij ervan uit dat objectiviteit via interviews

überhaupt niet is te realiseren. Bij het beantwoorden van vragen worden politiek-normatieve afwegingen gemaakt. Geïnterviewd worden is daarmee ook politiek bedrijven.

Het eerste conceptrapport dat wij bij de respondenten hadden teruggelegd voor commentaar bevatte in eerste instantie vooral citaten. Wanneer de weergave van citaten (spreektaal) volgens de respondenten zelf tot onnavolgbare redeneringen leidde, was het (alleen) aan de respondenten zelf om dit te corrigeren. Onderzoekers of andere respondenten konden geen wijzigingen aanbrengen in citaten. Dat recht was alleen voorbehouden aan de geciteerde respondenten zelf. Respondenten gaven niet alleen hun eigen observaties weer, maar gaven soms ook aan wat anderen er volgens hen van vonden (dit wordt ook wel tweede-orde-observaties genoemd). Uiteraard zijn op- of aanmerkingen of nuanceringen gemaakt door anderen voorgelegd aan de geïnterviewden die zijn geciteerd. Er wordt dan immers een andere context achteraf door anderen toegevoegd die daarmee de betekenisgeving door de respondent kan doen veranderen (zowel versterken als verzwakken).

Uit de reacties van de respondenten bleek dat vooral ook de citaten van anderen tot reacties leidden, vooral wanneer deze vermeende onjuistheden bevatten. Interviews geven inzage hoe mensen het zien, vanuit hun eigen werkelijkheid. Van ons als onderzoekers werd verwacht dat wij de interviews zouden valideren dan wel hier neutraal kritischer op zouden reflecteren: is het wel waar wat wordt gezegd? Daarbij moeten wij nogmaals aangeven dat het ons minder om eenduidige neutrale waarheidsvinding is te doen en veel meer om belevingen en betekenisgevingen door geïnterviewden. Dit betekent voor het onderzoek dat feiten, meningen en vooroordelen niet meer gemakkelijk zijn te scheiden en zelfs in deze rapportage door elkaar lopen. Wij willen de lezer er daarom nogmaals op attenderen dat het niet om eenduidige waarheidsvinding gaat, maar vooral om belevingen en betekenisgevingen. Voor ons als onderzoekers zijn belevingen en betekenisgevingen erg interessant, omdat we daarmee een veel dieper inzicht verkrijgen in mogelijke misverstanden die allerlei verhoudingen op scherp kunnen stellen. Verschillen in werkelijkheidsconstructies kunnen de samenwerking ernstig bemoeilijken.

De opdrachtgever had uiteindelijk moeite met citaten waar personen uitspraken doen over andere personen of organisaties, vooral omdat ze voor de insider vaak ook herleidbaar zijn naar de persoon. Met de opdrachtgever is daarom toen afgesproken om bij de eindrapportage niet met citaten te werken, maar wel de bevindingen weer te geven. Dit heeft als nadeel dat we nu slechts in algemenere termen kunnen spreken over de vraag hoe er gewerkt is om eerdere knelpunten op te lossen en wat daarin goed en fout gaat, maar als voordeel dat er geen ruis ontstaat in het werkveld. De conclusies staan daarbij uiteraard nog steeds overeind. Wij hebben tijdens het onderzoeksproces aan de respondenten medegedeeld en gerustgesteld dat citaten uit het rapport zouden worden gehaald, voor zover er bij hen vervelende gevoelens over het gebruik van citaten zouden zijn blijven hangen. Alle constatering uit de interviews die relevant zijn, die direct ingaan op de vragen of indirect van groot belang zijn voor het beeld van hoe de governance zich ontwikkeld heeft, zijn integraal opgenomen in dit rapport. Waar een onderwerp op verschillende plaatsen in het interview op verschillende manieren terugkwam, hebben de onderzoekers in eigen woorden aangegeven wat er gezegd is. Hierbij is getracht zo dicht mogelijk bij de woordkeuze te blijven van de geïnterviewde. Van belang voor de selectie van eerst citaten, die later zijn omgewerkt naar constatering, is het expliciete karakter van een uitspraak of de concrete ervaringen waarop die zijn gestoeld. Op deze manier komen verschillen aan het licht.

Met de respondenten is uiteindelijk afgesproken dat wij de uitspraken of constatering van de respondenten zo veel mogelijk anonimiseren. Soms zal mogelijk toch herleidbaar zijn vanuit welke organisatie of welke persoon een uitspraak afkomstig is, omdat dit simpelweg uit de aard van de uitspraak of constatering is op te maken. De constatering zijn in conceptrapportagevorm voorgelegd aan de respondenten en zijn door hen geaccepteerd.

Procesmatige aanpak

Er zijn in de maanden maart en april 2022 negen semigestructureerde interviews (twee keer een interview met twee respondenten) gehouden. De interviews waren semigestructureerd, omdat enerzijds is gewerkt met een gestructureerde vragenlijst (bijlage 1) waarin de structuur al grotendeels werd ingegeven door het eerder verrichte onderzoek van vijf jaar geleden, anderzijds kregen respondenten de ruimte om ook zelf onderwerpen aan te dragen.

De selectie van de respondenten gebeurde in overleg met het opdrachtgeversteam: Chantal van der Linden (eindverantwoordelijke), Jeroen de Jong (contactpersoon), Wim Lammers (Staatsbosbeheer) en Gerrit Dommerholt (Vogelbescherming). Voor de selectie van de respondenten hanteerden wij de volgende overwegingen:

- Respondenten uit het eerdere onderzoek.
- Een vervangende respondent van Staatsbosbeheer, omdat een van de respondenten nu in het opdrachtgeversteam zit en het daarom niet wenselijk is dat die persoon als respondent en opdrachtgever wordt geïnterviewd.
- Een vervangende respondent namens een provincie die de afgelopen vijf jaar intensief met Rijk en uitvoeringsorganisaties heeft gewerkt.
- Verder is door de opdrachtgever verondersteld dat de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) een aantal van de gesignaleerde bestuurlijke knelpunten in 2017 mogelijk heeft weggenomen. Daarom heeft de opdrachtgever ook respondenten aangedragen die nadrukkelijk bij de PAGW zijn betrokken.
- Tot slot is door de opdrachtgever gevraagd om ook private partijen te bevragen hoe zij de samenwerking tussen overheidsorganisaties hebben ervaren en de ruimte die ngo's, en daarmee private partijen, wordt geboden bij de governance voor natuur in grote wateren. Alle gesprekken zijn digitaal gevoerd via Teams en zijn opgenomen. Verder is er gewerkt met transcripties. De verslagen worden begin mei op hoofdlijnen teruggelegd bij de respondenten, evenals het conceptrapport. Verder is het conceptrapport voorgelegd bij het opdrachtgeversteam en bij een interne collega (Jeroen Veraart).

Er zijn geen schriftelijke bronnen zoals beleidsdocumenten, notities of onderzoeksrapporten bestudeerd, zodat de focus geheel is komen te liggen bij de ervaringskennis van betrokkenen. Gezien het beperkte aantal gesprekken hebben wij daarmee niet de pretentie een volledig beeld te schetsen en is het daarmee wederom een quickscan. Het toont vooral impressies omtrent de aangehaalde wettelijke en bestuurlijke kaders, ervaren bestuurlijke knelpunten en gesuggereerde oplossingen. Er is door ons geen verder onderzoek gedaan naar de omvang of mate van voorkomen van genoemde knelpunten en de effecten voor de verdere implementatie van Natura 2000. Net als vijf jaar terug moet dit onderzoek daarom gezien worden als een tussenstand, wat een vervolg verdient.

2 Analyse van beleving van bestuurlijke knelpunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews weergegeven. Centraal staan de bestuurlijke knelpunten uit 2017 en of deze al dan niet de afgelopen vijf jaar zijn weggenomen of verminderd. Voor de subparagrafen is steeds dezelfde structuur aangehouden. Eerst wordt een gesignaleerd bestuurlijk knelpunt uit 2017 beschreven. Dan wordt de vraag over dit bestuurlijk knelpunt gepresenteerd die in 2022 aan de respondenten is gesteld. Vervolgens worden de conclusies over dit bestuurlijk knelpunt gepresenteerd. Tot slot volgt een toelichting waarop de conclusies zijn gebaseerd.

Dit hoofdstuk kent de volgende paragraafopbouw. Allereerst worden de resultaten van de bestuurlijke knelpunten rond bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in grote wateren weergegeven (paragraaf 2.2). Hierna volgen de bestuurlijke knelpunten voor de doelen van natuur in grote wateren (paragraaf 2.3) en vervolgens de bestuurlijke knelpunten rond de middelen voor natuur in grote wateren (paragraaf 2.4). In de laatste subparagraaf (2.5) wordt niet meer verwezen naar afzonderlijke bestuurlijke knelpunten, maar wordt het hoofdstuk afgesloten met bespiegelingen van de respondenten op het overall beeld van de governance voor grote wateren in de afgelopen vijf jaar.

2.2 Bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in grote wateren

2.2.1 Taakverdeling LNV en IenW

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat het voor betrokken partijen bij natuur in de grote wateren onduidelijk was wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen (destijds) IenM/RWS en EZ. In deze paragraaf concentreren we ons op de verhouding tussen de rijksministeries IenW en LNV. Aan de respondenten is in 2022 gevraagd of voor betrokken partijen bij het natuurbeleid in de grote wateren de afgelopen vijf jaar duidelijker is wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen IenW en LNV en hoe de samenwerking tussen deze ministeries de afgelopen vijf jaar verloopt.

Geconcludeerd kan worden dat het originele knelpunt uit 2017 is verminderd door invoering van verschillende institutionele veranderingen, namelijk de introductie van de Wet natuurbescherming, de introductie van de Programmatische Aanpak Grote Wateren en het Europees programma LIFE IP Deltanatuur. Deze hebben bijgedragen aan verheldering van verantwoordelijkheden rond doelen, financiering, rollen en mandaten. Deze institutionele veranderingen hebben de samenwerking tussen IenW en LNV versterkt. Anderzijds is het bestuurlijke knelpunt van karakter veranderd met de introductie van nieuwe instituties of planfiguren, waardoor het knelpunt weer deels is toegenomen en de samenwerking tussen IenW en LNV bemoeilijkt. We doelen hierbij op de nationale beleidsontwikkelingen rond natuur in de afgelopen twee jaar (bijvoorbeeld Programma Natuur, Programma Stikstof en NLPG). De institutionele veranderingen hebben als bijeffect dat de actoren nauwer moeten samenwerken, omdat ze elkaar tegenkomen in de keuzes die ze maken ten aanzien van natuur. De onderlinge afhankelijkheden zijn dus toegenomen. De reacties van enkele respondenten laten zien dat ze daar moeite mee hebben, omdat ze zo minder controle hebben over het bereiken van hun doelen. Het knelpunt mag dan wel in institutioneel opzicht zijn aangepakt, de beleving ervan laat zien dat het nog steeds niet opgelost is.

Deze conclusies zijn gebaseerd op antwoorden van respondenten die betrekking hadden op vier instituties: de Wet natuurbescherming, de Programmatische Aanpak Grote Wateren, LIFE IP Deltanatuur en kunnen als volgt worden toegelicht.

Wet natuurbescherming

Allereerst heeft een institutionele verandering, namelijk de introductie van de Wet natuurbescherming (Wnb) in 2017, de taakverdeling tussen IenW/RWS en LNV rond natuur in de grote wateren aanzienlijk verhelderd en heeft dit de samenwerking tussen LNV en IenW versterkt. Meerdere keren is door respondenten aangegeven dat de afgelopen vijf jaar duidelijk werd dat natuur in de grote wateren een verantwoordelijkheid is voor IenW en RWS. Met name de Wet natuurbescherming (Wnb), die in 2017 in werking trad, heeft verduidelijkt dat IenM (heet nu IenW) en RWS natuur serieus zijn gaan nemen. Het toenmalige Ministerie van IenM was volgens een respondent toen redelijk verrast dat IenM/DGRW verantwoordelijk werd voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000 in de rijkswateren. Instandhoudingsbeheer ging via de Wnb naar IenM. IenM liet nog in de toelichting bij de wet een passage opnemen dat Rijkswaterstaat alleen aangesproken kon worden voor zaken waarvoor financiering werd verkregen. De constatering was dat het Deltafonds helemaal niet geschikt was om het natuurbeheer te financieren op dat moment. IenM was bereid om de eerste tranche beheerplannen voor zijn rekening te nemen. Dezelfde respondent geeft aan dat de verschuiving naar IenM via de Wnb leidde tot een omslag bij de beleidskant van IenM en bij RWS, waarbij natuur, natuurbeheer en onderhoud een van de kerntaken van RWS werd. De mindset is volgens deze respondent daarmee de afgelopen vijf jaar binnen IenW veranderd en de governance is mede veranderd. Het is helderder ten opzichte van vijf jaar geleden wat binnen de Rijkswateren rijksverantwoordelijkheid is. Ook is strategisch schuiven van taken vanwege gescheiden verantwoordelijkheden tussen IenM en LNV verleden tijd. LNV en IenW kijken hoe ze samen kunnen optrekken bij beleidsvorming en financiering van natuuropgaven in de grote wateren. Eén respondent geeft ten slotte aan dat dit niet betekent dat er geen discussies meer zijn. Interne discussies binnen IenW en RWS van wat nou slim en verstandig is, zijn er uiteraard nog steeds. Ook zijn deze discussies tussen IenW met LNV niet verdwenen.

Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)

Ten tweede heeft een andere institutionele verandering ook bijgedragen aan verheldering van budgetten voor natuur in de grote wateren en versterking van de samenwerking tussen IenW en LNV: het gezamenlijk opdrachtgeverschap voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). De PAGW heeft ook bijgedragen aan het verduidelijken van doelen en verantwoordelijkheden. Een voordeel is dat dit tot meer commitment leidde; een nadeel is dat dit ook meer complexiteit met zich meebrengt. Een respondent geeft aan dat de PAGW tot een mooie omgeving leidde om tussen de verschillende actoren de rollen, taken en bevoegdheden te beschrijven en af te bakenen. Een andere respondent geeft aan dat het een positieve ontwikkeling is dat het programma PAGW een gedeeld opdrachtgeverschap kent tussen LNV en IenW. PAGW is volledig rijkswateren en die verantwoordelijkheid ligt bij de minister van IenW, LNV is stelselverantwoordelijk voor heel Nederland. PAGW wordt grotendeels door IenW gefinancierd en voor een klein deel door LNV. PAGW-projecten worden vaak samen met regionale overheden bedacht. Die betalen daar ook vaak aan mee en krijgen daarmee ook een soort opdrachtgeversrol. LNV en IenW zijn daarmee met veel meer mensen en partijen in verbinding. Het werken met meer partijen heeft als voordeel dat het meer commitment kan laten zien en heeft als nadeel dat het ook ingewikkelder wordt. De keerzijde is daarmee dat de governance complexer is geworden: betrokken partijen hebben eigen financiële spelregels. De respondent geeft aan dat de kluwen waarin gewerkt wordt, eigenlijk steeds groter wordt. Ook hebben andere organisaties soms ook net even andere belangen die meespelen. Dus daarmee is de governance de afgelopen vijf jaar wel ingewikkelder geworden.

LIFE IP Deltanatuur

Ten derde helpt ook gezamenlijke deelname aan het Europees programma LIFE IP Deltanatuur om de samenwerking tussen IenW en LNV te bevorderen.

Nieuwe planfiguren: Programma Natuur, Programma Stikstof en Nationaal Programma Landelijk Gebied

Tot slot zijn er ook institutionele veranderingen die de samenwerking tussen IenW en LNV bemoeilijken: nationale beleidsontwikkelingen rond natuur in de afgelopen twee jaar (bijvoorbeeld Programma Natuur, Programma Stikstof en NPLG). Programma Natuur, Programma Stikstof en NPLG gaan weliswaar niet direct over de grote wateren, maar wel over de oeverzones en het achterland, die een directe relatie hebben met de grote wateren. Er zijn beleidsmatig momenteel veel dingen (klimaatadaptatie, PFAS, biodiversiteitscrisis, Europees beleid dat zijn weg moet vinden, stikstofcrisis, weerextremen etc.) in beweging en het is niet duidelijk wat dit nog gaat inhouden voor de verhoudingen tussen Rijk, provincies en uitvoeringsorganisaties.

De afgelopen twee jaar waren er allerlei nieuwe beleidsontwikkelingen die juist weer onduidelijker maken hoe de verantwoordelijkheden tussen overheden zijn verdeeld als het gaat om de governance rond natuur in de grote wateren.

Uit de interviews kwam naar voren dat, sinds het natuurpact, de taken voor een deel naar de provincie waren gedelegeerd, maar voor de grote wateren niet. De afgelopen jaren doet het Rijk volgens respondenten pogingen om de regie weer wat meer naar zich toe te trekken, met als voorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Stikstofplannen. Steeds blijft onduidelijk hoe de financieringsstromen dan daarop aansluiten. Er zijn dus veel dingen in beweging en het is niet duidelijk wat dit inhoudt voor de verhoudingen tussen Rijk, provincies en uitvoeringsorganisaties. Het wordt allemaal complexer, met als nadeel de strijd om voorrang en ook weer wat meer versnippering dan voor twee jaar terug. De scherpste en focus van de plannen moeten nog ontwikkeld worden, en het geld lijkt volgens een respondent nu meer sturend in plaats van de opgaven. Het Rijk richt zich nu met opgaven voor N2000 ook meer op de gebieden buiten N2000, zonder duidelijke afspraken over de governance van deze gebieden en de te bieden beschermingsafspraken.

Nu al kan worden geconstateerd dat het qua governance allemaal complexer wordt, met als nadeel de strijd om voorrang tussen thema's, wat het integraal werken bemoeilijkt en daarmee ook weer wat meer versnippering in de hand werkt dan in de periode voor twee jaar terug. Met de introductie van bijvoorbeeld het Programma Natuur, Programma Stikstof en NLPG zijn er meer taken en bevoegdheden bijgekomen, verdeeld over meerdere overheden.

De afgelopen vijf jaar werd duidelijker dat natuur in de grote wateren een verantwoordelijkheid is voor IenW en RWS. Met name de Wnb heeft verduidelijkt dat IenM (IenW) en RWS natuur serieus zijn gaan nemen. Moeilijk blijft dat natuur bij ministeries is ondergebracht die ook andere belangen behartigen die op gespannen voet kunnen staan met natuur. Omdat RWS geen bevoegd gezag is bij N2000 (IenW/RWS is wel bevoegd gezag als het gaat om het opstellen van het beheerplan N2000), kan LNV vanuit andere belangen tegen natuurbeheerbelangen ingaan.

Een respondent mist op de schaal van Nederland overigens structureel overleg tussen regio en Rijk over de natuuropgave. Het is volgens de respondent tot nu toe allemaal ad hoc en financieel gestuurd (weer een programma) en er wordt van alles gedecentraliseerd.

Een andere respondent geeft aan dat het bestuurlijke bouwwerk niet fundamenteel genoeg is veranderd omdat RWS geen bevoegd gezag is geworden (IenW/RWS is wel bevoegd gezag als het gaat om het opstellen van het beheerplan N2000). Binnen het hele bestuurlijke bouwwerk is volgens de respondent niet echt fundamenteel iets gewijzigd in Nederland in de governance. Rijkswaterstaat heeft de taak om vanuit Natura 2000 een aantal dingen voor elkaar te krijgen, maar is geen bevoegd gezag voor Natura 2000, waarmee RWS afhankelijk is van anderen voor resultaten voor Natura 2000. De respondent geeft een voorbeeld: de provincie Friesland is onder meer initiatiefnemer voor een vismigratierivier. RWS maakt dit mogelijk middels een coupure in de Afsluitdijk. RWS legt voorzieningen voor vismigratie aan en verbetert leefgebied voor vis. LNV geeft vervolgens toestemming om in het IJsselmeer te vissen. LNV is in afstemming met IenW wel bezig om visserijvrije zones in te stellen.

Weer een andere respondent stelt dat er qua procedures niks is veranderd in de samenwerking. Er zijn volgens deze respondent nog steeds heilige huisjes, ook binnen het Ministerie van IenW en RWS, zoals het primaat voor waterveiligheid en scheepvaart. Daar wil IenW volgens deze beleidsmedewerker niks in veranderen. De samenwerking tussen de departementen en de betrokken uitvoeringsorganisaties is de facto verbeterd. Toch zijn er ook kanttekeningen bij te plaatsen: soms worden de doelen van RWS volgens een respondent te gemakkelijk op SBB-terreinen geprojecteerd onder het motto van één overheid. Een andere respondent reageerde hierop dat dit onjuist is. De publieke taken/verantwoordelijkheden van IenW in de rijkswateren beperken zich niet tot de eigen eigendommen. Het maakt dus niks uit of RWS, SBB of een particulier eigenaar is. Bijvoorbeeld: IenW/RWS is verantwoordelijk voor het vegetatieonderhoud in de gehele uiterwaarden (waterveiligheid), terwijl RWS maar circa 18% van het eigendom heeft. Maar de Waterwet geeft RWS de instrumenten om dat ook op de gronden van anderen af te dwingen.

Een andere respondent geeft aan dat het niet in de formele structuren, maar vooral in de culturen gezocht moet worden. De taakverdeling zelf roept volgens deze respondent niet zo veel vragen en moeilijkheden op, maar het is de houding van mensen die soms tot problemen leidt. Dan gaat het om mensen die beleidsveranderingen, zoals ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor N2000-gebieden, niet geïncorporeerd hebben in hun eigen handelen. Dat kan gaan over het formuleren van doelen en prioriteiten, het beschikbaar stellen van middelen of het geven van vergunningen. Hier valt een verschil te zien tussen kader en werkvloer, ofwel de scheiding tussen beleid en uitvoering. Beleidsmakers komen met concretere doelen en beleidsuitvoerders werken in een beleidspraktijk van complexiteit en onzekerheid waarmee zij dienen om te gaan. Beleidsmakers hebben een imperfect beeld waar de uitvoerders mee te maken hebben en andersom. Er is volgens de respondent maatwerk per project nodig en een houding om elkaar te helpen in het opvangen van nieuwe ontwikkelingen, zoals rondom stikstofplannen of het NPLG. Hoe eerder dit plaatsvindt in het proces, hoe beter het resultaat ervan.

2.2.2 Samenwerking met en tussen uitvoeringsorganisaties

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat het voor betrokken partijen bij natuur in de grote wateren onduidelijk was wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is met en tussen uitvoeringsorganisaties. Aan de respondenten is in 2022 gevraagd hoe de samenwerking met en tussen de uitvoeringsorganisaties RWS, SBB en RVO de afgelopen vijf jaar is verlopen.

Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties de afgelopen vijf jaar vooral via de institutionele veranderingen vanuit LIFE IP Deltanatuur en PAGW is versterkt; vanuit de instituties N2000- en KRW-regelgeving en verschillende posities in rechtsvormen zijn de mogelijkheden voor samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties echter nog steeds beperkt. De samenwerking met en tussen uitvoeringsorganisaties wordt met andere woorden deels versterkt door instituties (LIFE IP Deltanatuur en PAGW) en deels beperkt door instituties (N2000, KRW en rechtsvormen van organisaties). Over samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties laten respondenten positieve geluiden horen: er is meer heroriëntatie op natuur en door de PAGW zien uitvoeringsorganisaties elkaar meer als partners. Er blijft wel institutionele ongelijkheid tussen uitvoeringsorganisaties bestaan. De verschillen in ongelijkheid tussen de uitvoeringsorganisaties is door verbeterde samenwerking deels weggenomen, maar zal deels vanuit verschillende institutionele posities ook blijven voortbestaan. De verschillende rechtsvormen van RWS en Staatsbosbeheer bemoeilijken de samenwerking vanuit aanbestedingsregels. De samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties kan ook per programma of thema verschillen: samenwerking binnen de PAGW gaat gemakkelijker dan binnen de KRW. Daar komt bovenop dat beleids- en uitvoeringsorganisaties elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden onvoldoende in beeld hebben. Er bestaan geheel eigen perspectieven op elkaars werkelijkheden en dat is een bron van frustratie en misverstand. Deze misverstanden en eigen werkelijkheidsconstructies spelen een zodanig belangrijke rol dat ze de institutionele verbeteringen overschaduwden. Dit knelpunt is nog onverminderd aanwezig.

Aanbeveling: Ministeries dienen vooraf goed na te denken hoe zij financiële middelen willen inzetten en daarbij vooral ook de verschillen in rechtspersonen en posities van uitvoeringsorganisaties in acht nemen. Een goed ontwerp voor de allocatie van financiële middelen vanuit de ministeries voorkomt afstemmingsproblemen met en tussen uitvoeringsorganisaties naderhand.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht vanuit de interviews, waar door respondenten uitspraken zijn gedaan over: de heroriëntatie van de uitvoeringsorganisaties op natuur, ongelijkheid in institutionele machtsverhoudingen, verschillende programma's of thema's die de mogelijkheden voor samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties verschillend beïnvloeden, RWS die verschillend omgaat met RWS-doelen voor waterveiligheid, scheepvaart en natuur, financieringsconstructies en aanbestedingsregelgeving en tot slot pachtvoorwaarden. Deze categorieën worden hieronder successievelijk besproken.

Heroriëntatie op natuur

Positieve geluiden zijn te horen over de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Een respondent geeft aan dat bij alle drie de uitvoeringsorganisaties (RWS, SBB en RVO) de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een heroriëntatie gericht op natuur. Een andere respondent merkt op dat de PAGW eerst echt een Rijkswaterstaatprogramma was en nu qua uitvoering echt samengewerkt wordt met RVO en Staatsbosbeheer. Daarbij wordt opgemerkt dat het natuurlijk nog niet op alle vlakken 100% goed verloopt, maar dat er echt wel heel duidelijk goede stappen zijn gezet. Het wordt ingeregeld.

Ongelijke institutionele machtsverhoudingen van uitvoeringsorganisaties

Er is sprake van ongelijkheid tussen de genoemde uitvoeringsorganisaties in institutionele machtsverhoudingen. Rijkswaterstaat is een grote organisatie, met een groot areaal en verhoudingsgewijs heeft RWS in mankracht én ook in procedures de overhand. De uitvoeringsorganisaties weten ondanks deze ongelijkheid elkaar wel steeds beter te vinden en ook beter van elkaar gebruik te maken, al is volgens een respondent niet op voorhand duidelijk of de samenwerkingsconstructies ook de efficiëntste procedure is. Ook een andere respondent beaamt dat de ongelijkheid tussen uitvoeringsorganisaties minder wordt, waarbij Staatsbosbeheer eerder in de ogen van RWS een soort onderaannemer leek en nu meer partner is. Dat betekent dat organisaties ook anders naar elkaar moeten kijken, wat tijd kost voordat de hele organisatie dat heeft verinnerlijkt.

Ongelijkheid tussen uitvoeringsorganisaties is deels weggenomen, maar zal deels ook blijven voortbestaan. Een respondent geeft aan dat de verschillende rechtsvormen van RWS (Agentschap) en Staatsbosbeheer (ZBO) de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer bemoeilijken vanuit aanbestedingsregels. Staatsbosbeheer heeft omschreven taken vanuit de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Deze taken beperken zich grotendeels tot de aan hen toevertrouwde terreinen. Omdat Staatsbosbeheer geen onderdeel is van de rechtspersoon 'Staat', maar als ZBO een eigen rechtspersoon is, heeft IenW/RWS te maken met aanbestedingsregels. IenW/RWS kan dus niet zomaar een 'aanbestedingsplichtige' overheidsopdracht een-op-een geven aan Staatsbosbeheer. Dat betekent niet dat RWS Staatsbosbeheer niet ziet als een overheidspartij (dit kan RWS ook niet met een waterschap of gemeente). In de uiterwaarden is een samenwerkingsovereenkomst tussen RWS en Staatsbosbeheer getekend en die gaat over het zuiver samenwerken vanuit de publieke taken die beide partijen hebben. RWS en Staatsbosbeheer zijn ook allebei aanbestedende diensten. Dat kan betekenen dat ze bijvoorbeeld samen naar de markt gaan voor de inkoop van beheer en onderhoud van aangrenzende gebieden.

Vanuit het perspectief van een uitvoeringsorganisatie voor natuur is governance één grote zoektocht. Actoren moeten volgens een respondent wel samenwerken, bijvoorbeeld voor realisatie van verschillende doelen, zoals KRW-doelen van RWS die landen op terreinen van SBB. RWS en SBB zijn strategische samenwerkingspartners. Toch is die samenwerking soms moeizaam vanwege issues die er spelen op inhoudelijk vlak, maar ook op structuur- en cultuurvlak. RWS is agentschap en SBB ZBO. Dit betekent dat ze in de samenwerking aan rijksopgaven, bijvoorbeeld KRW of uiterwaardenbeheer, vaak zoeken naar 'juridisch houdbare' samenwerkingsconstructies. RWS werkt bijvoorbeeld voor KRW vaak heel sectoraal (andere opgaven worden gezien als koppelkansen), gericht op maatregelen en minder op doelrealisatie, budget-gestuurd met bijvoorbeeld in het rivierengebied een groot pakket aan maatregelen (150 ongeveer) in één Planstudie. Dit betekent een complex en veelomvattend omgevings- en besluitvormingsproces. Staatsbosbeheer heeft vaak een grondpositie die voor het doelbereik van KRW essentieel is. Daarom wil SBB op systeem- en gebiedsniveau meedenken met de planvorming en realisatie van al die maatregelen. Die inzet valt niet vanuit het reguliere beheerbudget/capaciteit te bemensen, dus moet ervoor betaald worden. Daarmee kom je niet in een gelijkwaardige partnerpositie terecht, die wel is afgesproken in de samenwerkingsovereenkomst RWS en SBB. SBB is gericht op systeembenken, redenerend vanuit het DNA van de rivier en dat integraal vertalen naar (KRW)maatregelen op de goede plek. Bovendien beschikt SBB over gebiedskennis, heeft SBB intensief contact met de streek en werkt SBB dus veel meer systeemgericht en integraal.

In het rivierengebied is er de afgelopen jaren weinig veranderd in de kaders en de afspraken. Met de intrede van de nieuwe Wet natuurbescherming is er wel het een en ander gewijzigd in de verantwoordelijkheden ten aanzien van N2000. Maar hoe dit precies uitpakt, is onduidelijk voor de vele betrokken overheden. Verder zijn er in 2020 wel diverse overeenkomsten gesloten tussen RWS en SBB voor het rivierengebied.

De samenwerking in PAGW helpt wel om elkaar beter te begrijpen; de samenwerking tussen RWS, RVO en SBB is goed (rivierengebied). Dit komt mede omdat hier sprake is van een gedeeld opdrachtgeverschap van I&W en LNV aan de drie uitvoeringspartners (RWS, RVO, SBB).

Vanwege regelgeving over aanbesteding is de samenwerking tussen RWS en SBB lastig vorm te geven als er geld in het spel is. Als IenW de personele kosten voor een RWS-SBB-project aan RWS overmaakt, kan RWS

niet een deel daarvan doorzetten naar SBB. Dat werk moet openbaar worden aanbesteed (maar dat is niet wat je wilt in een samenwerkingsrelatie). Oftewel wet- en regelgeving belemmert de samenwerking. Zoiets speelt ook bij het meekoppelen van natuurprojecten op dijkversterking HWBP. Waterschappen doen dan een deel van het werk van RWS (of SBB en RVO) en hun personele inzet wil je vergoeden. Formeel moet je dat ook aanbesteden (terwijl er maar een partij is dat die werk kan en moet doen...).

Verschillende programma's of thema's die de mogelijkheden voor samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties verschillend beïnvloeden

De samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties kan ook tussen programma's of thema's verschillen. Binnen PAGW is de samenwerking tussen Staatsbosbeheer, RVO en Rijkswaterstaat beter geworden en kan bijvoorbeeld onverhit worden gepraat of nu stroomdalgraslanden of oobossen in de Noordwaard gewenst zijn. Vanuit de KRW is dat minder het geval. Overigens is de Noordwaard geen N2000-gebied en ook (vrijwel) geen NNN of natuurbestemming. Voor de Noordwaard heeft RWS feitelijk vooral de taak van waterveiligheid. Wel hebben LNV en IenW een samenwerkingsovereenkomst om in de Noordwaard stroomdalgrasland te bevorderen. Het voorbeeld van de Noordwaard laat zien dat mensen van verschillende organisaties de feitelijke situatie met aanspraken en verantwoordelijkheden vanuit beleid geheel verschillend zien. Als de werkelijkheid zo verschillend wordt ervaren of beleefd, leidt dit ook tot het voortbestaan van meningen of knelpunten al dan niet zijn opgelost en zijn de knelpunten daarmee dus niet opgelost. Het is een voorbeeld van cognitieve dissonantie. De verschillende actoren hanteren een geheel eigen perspectief op de werkelijkheid en geven er blijk van dat ze elkaars context niet goed begrijpen. Dit gegeven speelt door alle knelpunten heen een zekere rol.

RWS die verschillend omgaat met RWS-doelen voor waterveiligheid, scheepvaart en natuur

Algemeen heeft RWS vaak taken voor waterveiligheid, scheepvaart en N2000. Volgens een respondent zit er hiërarchie in deze belangen en is het voor RWS nog moeilijk om deze drie belangen in balans te zien. Zo gaat waterveiligheid voor in een crisissituatie. Bij inrichting van dijken of landschap dient RWS die drie belangen wel in onderlinge samenhang te beschouwen, waarbij niet zonder meer gezegd kan worden dat bomen worden gekapt voor waterveiligheid. Het rivierengebied moet zo worden ingericht dat je ook de andere doelen kunt realiseren. Bij wegaanleg of vaargeulverruiming gaat het over natuurcompensatie. Voor het project Noordwaard bijvoorbeeld, maar ook voor veel andere waterveiligheidsprojecten heeft natuurcompensatie plaatsgevonden. Een dijk verhogen of verleggen zou ook kunnen om ruimte te bieden voor oobos, maar daarmee wordt het dan wel al gauw het duurste bos van Nederland.

Financieringsconstructies en aanbestedingsregelgeving

Deelname gekoppeld aan financiering dient goed doordacht te worden. Bij het begin van de PAGW wilde LNV dat Staatsbosbeheer mee zou doen. Toen heeft RWS aangegeven dat LNV er dan voor moet zorgen dat niet al dat geld bij RWS wordt gestald, want RWS kan en gaat Staatsbosbeheer niet inhuren (vanwege aanbestedingsregelgeving). Staatsbosbeheer zit daar vanuit een convenant met LNV. RWS krijgt geld vanuit IenW, maar dit gaat toch nog wel wat hoofdbreken met zich meebrengen op het moment dat de realisatiefase wordt ingegaan. Hoe gaat RWS ermee om als Staatsbosbeheer de trekker is?

Pachtvoorwaarden

Het verpachten van gronden is een probleempunt voor Staatsbosbeheer. Verpachten is geen aanbesteden (en geen opdracht), maar een recht om grond te gebruiken onder voorwaarden. Niet RWS, maar het RVB verpacht staatsgronden. RWS mag alleen voorwaarden aan het RVB stellen, die voortkomen uit de verantwoordelijkheden van de minister van IenW. Je mag ook via privaatrechtelijke weg geen eisen stellen als daar een publiekrechtelijk spoor voor is. RWS en RVB zijn in gesprek met SBB om te komen tot uniforme pachtvoorwaarden, waarbij de huidige SBB-werkwijze volgens RVB en RWS juridisch niet houdbaar is.

2.2.3 Samenwerking met provincies

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat de decentralisatie-afspraken tussen Rijk en provincies, behoudens de genoemde afspraak over de Maaswerken en de NURG, niet ingaan op de rol die provincies elders (kunnen) spelen bij de ecologische verbetering van de grote wateren. Een ander knelpunt is dat provincies in hun provinciale beheerplannen bepalen welke gebieden voor SNL-subsidie in aanmerking komen. RWS en SBB maakten zich zorgen over de continuïteit van dit natuurbeheer, omdat de provinciale beheerplannen

jaarlijks aangepast kunnen worden en provincies er dus voor kunnen kiezen gebieden niet meer voor subsidie in aanmerking te laten komen. Gevraagd is aan respondenten in 2017 hoe de samenwerking met provincies de afgelopen vijf jaar is verlopen en of hierbij duidelijk is voor betrokken partijen bij grote wateren wat de verantwoordelijkheden voor het Rijk zijn en wat de verantwoordelijkheden voor provincies zijn.

Geconcludeerd kan worden dat via een institutionele verandering, de introductie van de Wnb, de afgelopen vijf jaar duidelijker is geworden waarvoor IenW/RWS voor natuur in de grote wateren inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is/zijn en waarvoor provincies in de uiterwaarden verantwoordelijk zijn. De samenwerking tussen Rijk en provincies wordt nog bemoeilijkt door onduidelijkheden over de overgangen land-water, de agendering van nieuwe vraagstukken zoals energie met gevolgen voor de ruimtelijke ordening en PAGW-projecten en de verschillende verantwoordingsystemen en verschillende opstellingen omtrent na te streven integraliteit bij gebiedsontwikkeling. Dit is de reden dat er zo veel verschillende onderwerpen zijn aangedragen in de interviews. Het knelpunt is niet weggenomen en mogelijk zelfs toegenomen door de toenemende complexiteit, die voeding geeft aan interpretatieverschillen en cognitieve dissonanties.

De respondenten hebben veel en ook verschillende thema's aangedragen die volgens hen de samenwerking met provincies inkleuring gaven: Wet natuurbescherming, Natura 2000-beheerplannen, land-waterovergangen, verhouding natuur versus waterveiligheid, onduidelijkheden over bevoegd gezag en verschillende interpretatie van regels, verschillen tussen Rijk en provincies bij PAGW in financieringsstromen, verantwoordingslijnen en planhorizonten, verschillen tussen Rijk en provincies omtrent gewenste integraliteit bij PAGW, PAGW als cofinanciering of meekoppelgeld en tot slot onduidelijkheid door introductie van nieuwe planfiguren. De conclusies kunnen als volgt worden toegelicht vanuit de interviews.

Met provincies zijn in 2013 alleen inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt over de Decentralisatie-Impuls/het Natuurpact. Grote wateren vielen buiten de decentralisatie-impuls en daardoor waren er aanvankelijk geen aanvullende middelen voor natuur. Nu is dat grotendeels opgelost binnen het eigen Ministerie van IenW. Boven op het Natuurpact zijn de afgelopen twee jaar afspraken gemaakt over het Programma Stikstof en het Programma Natuur en wordt momenteel nagegaan welke nieuwe afspraken vanuit het NPLG tussen het Rijk en provincies kunnen worden aangegaan.

Wet natuurbescherming

Met de verduidelijking van de verantwoordelijkheid voor natuur in grote wateren met de Wnb in 2017 is natuur in de grote wateren onder verantwoording van IenW/RWS gekomen, waarmee de financiering ook bij IenW werd geadresseerd en er geen discussies meer waren met provincies. Wel is de afspraak dat wanneer gronden geen staats eigendom zijn (dus ook gronden van SBB) de financiering nog steeds loopt via de provincies en SNL via terreinbeherende organisaties. Een respondent geeft aan dat de grote wateren buiten de Decentralisatie-Impuls vielen die het Rijk en provincies in 2013 ondertekenden. Daardoor waren er aanvankelijk geen middelen voor natuur. Dat is nu opgelost binnen het Ministerie van IenW. Vanuit de Wnb heeft RWS de verantwoordelijkheid voor natuur gekregen. Doordat provincies allemaal een eigen koers varen, is het niet mogelijk om met landelijke afspraken op uniforme wijze te werken aan doelen. Dat vraagt dus om veel overleg. In de afstemming tussen Natuur Netwerk Nederland (NNN) en N2000 is nog veel onduidelijk.

Natura 2000-beheerplannen

Een andere respondent geeft aan dat voor het feitelijk beheren van natuur in 2017 niks was geregeld. Natura 2000-beheerplannen gaan over inrichting, gebruik en beheer. Het feitelijke beheer van bijvoorbeeld een stuk uiterwaard wordt overigens vaak weggeschreven op regulier beheer. De beheerfase was daarmee eigenlijk niet goed geregeld. Het grootste gedeelte van de grote wateren wordt uitgezonderd van de spelregels van de NNN, die gebieden mogen ook niet als NNN worden aangewezen door provincies. Dat is echt een rijksverantwoordelijkheid, met uitzondering van de NNN buiten N2000 in de uiterwaarden. In de uiterwaarden heeft RWS ongeveer 18% van de eigendommen. De rest van die eigendommen zijn versnipperd. De taak van Rijkswaterstaat als beheerder beperkt zich niet tot het eigendom, maar gaat eigenlijk over het geheel, dus ook voor de KRW. Heel pragmatisch is daar de afspraak gemaakt tussen IenW en LNV en provincies dat op het moment dat het geen staats eigendom is, de financiering nog steeds loopt

via de provincies en SNL via terreinbeherende organisaties. Dat zijn volgens de respondent de rafelranden uit de nacht van Bleker.

Doordat provincies allemaal een eigen koers mogen varen, is het niet altijd mogelijk om met landelijke afspraken en op uniforme wijze te werken aan natuurdoelen. Dat vraagt dus om veel overleg. Bij het beheerplan N2000 IJsselmeergebied zijn bijvoorbeeld zes verschillende provincies betrokken. Hoe met elkaar om te gaan binnen NNN is nog onduidelijk. Ook is niet duidelijk wat het NPLG extra gaat doen boven op de N2000-beheerplannen: veel verschil van insteek bij provincies en dat levert onduidelijkheid op.

Land- en waterovergangen

De overgangen tussen land en water maken een strakke verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies nog steeds moeilijk en maken samenwerking noodzakelijk. Het is niet altijd duidelijk wanneer LNV of de provincie bevoegd gezag is en de waterveiligheidsdoelen en natuurdoelen zijn weleens strijdig: dat geldt niet voor de huidige N2000-doelen, maar wel voor de verregaande PAGW- en Bossenstrategie-ambities in de uiterwaarden. Provincies kijken vooral vanuit afspraken die zijn aangegaan vanuit het Natuurpact. Binnen de provincies wordt er volgens een respondent nog veel sectoraal gewerkt en dat maakt de samenwerking met rijksorganisaties niet makkelijk. Er is onlangs een duidelijke afgestemde kaart gemaakt waar de grenzen van rijks- en provinciale verantwoordelijkheden liggen. Die kaart is door LNV, IenW, RWS en de provincies gezamenlijk geagendeerd en wordt binnenkort in de voortgangsrapportage natuur door LNV/NenS naar de Tweede Kamer gestuurd. Hieruit kan worden opgemaakt dat er nu pas, na vijf jaar, meer duidelijkheid wordt verschaft. Sommigen respondenten verwijzen naar deze gemaakte kaart, maar er zijn ook respondenten die nog niet weten dat deze kaart is gemaakt.

Natuur versus Waterveiligheid

Samenwerking met provincies is nog erg onduidelijk. Provincies willen rivieren vernatuurlijken. Provincies gaan over N2000 in uiterwaarden en werken vanuit het beheerplan N2000, bijvoorbeeld voor de Rijntakken. Daar hoort ook ooibos bij, hetgeen moeilijk te realiseren is vanwege verruwing in het winterbed door spontane vegetatieontwikkeling. RWS kijkt naar stromingsweerstand en wil dan geen ooibos, maar juist lage vegetaties. Afwegingen tussen natuurontwikkeling binnen de kaders van waterveiligheid moeten bestuurlijk bevestigd worden, maar dat blijkt in de praktijk uitermate weerbarstig.

Onduidelijkheden over bevoegd gezag en verschillende interpretatie van regels

De provincie is soms bevoegd gezag voor Natura 2000. Niet altijd is helder wanneer dit nu LNV is of de provincie. En LNV en provincies kijken ook nog weleens verschillend naar de striktheid van de regels. Dat is toch volgens deze respondent na vijf jaar nog wel zo gebleven. Dit geeft aan dat de verschillen in ervaring en beleving van dit knelpunt door betrokkenen niet is veranderd. Er is sprake van cognitieve dissonantie.

Verschillen tussen Rijk en provincies bij PAGW in financieringsstromen, verantwoordingslijnen en planhorizonnen

Samenwerking tussen Rijk en provincies in de PAGW wordt bemoeilijkt door verschillende financieringsstromen, verschillende verantwoordingslijnen en verschillende planhorizonnen. Het is steeds zoeken hoe dit op elkaar is af te stemmen. Een respondent geeft aan dat bij de PAGW wordt samengewerkt met regionale partijen. De sturingsverantwoordingslijnen zijn hier nog niet goed op ingericht. Het PAGW-budget komt uit Den Haag. Daar is dus uiteindelijk de minister op bepaalde punten beslissend in. Regionale financiering kent eigen besluitvorming. Hoe krijg je dat goed ingeregeld, zodat duidelijk is wie op welk moment wat daarvan moet vinden? Daar worden stappen in gezet, maar volgens een respondent kan dat nog helderder en strakker.

Verschillen tussen Rijk en provincies omtrent gewenste integraliteit bij PAGW

De mate van integraliteit bij gebiedsontwikkeling waar rijkspartijen die betrokken zijn bij natuur in grote wateren zich mee in kunnen laten, wordt beperkt door de financiële structuren en mandaten die vanuit bijvoorbeeld PAGW worden meegegeven aan de ministeries en uitvoeringsorganisaties. Provincies zouden vaak graag een brede integrale gebiedsontwikkeling zien. Dit inzicht kan pas ontstaan als het PAGW-project al is opgesteld. Een respondent merkt op dat er nu PAGW-projecten zijn waar ook de regionale energieopgave in wordt geschoven. De RES overvleugelt de PAGW qua omvang, dynamiek en financiën. Wie koppelt dan met wie mee? Gevraagd wordt om een integrale gebiedsontwikkeling, terwijl Rijkswaterstaat

daartoe vanuit de PAGW niet bevoegd is. Als RWS opdracht had gekregen voor integrale gebiedsontwikkeling, doet RWS dat. Punt is dat bijvoorbeeld voor het PAGW-project IJsselmeer vooraf niet om integrale gebiedsontwikkeling is gevraagd, maar dit nu wel wordt gewenst vanuit andere partijen, zoals de provincie Noord-Holland. Begroting-technisch worden wateropgaven betaald uit het Deltafonds. Dat geld mag uitgegeven worden aan dijken, stuursluizen of waterkwaliteit, maar niet aan de energietransitie. Dat maakt het allemaal complex. Het gaat hierbij overigens niet alleen om het rechtmatig uitgeven van geld. Het gaat er volgens een respondent ook om dat de waterbeheerder niet de aangewezen partij is voor integrale gebiedsprocessen, maar de provincie. Men kan zich afvragen of het instrument PAGW nu institutioneel beperkend is voor integraliteit of dat het een kwestie is van hoe breed de integraliteit binnen PAGW wordt meegenomen. Hierover verschillen de respondenten van mening (cognitieve dissonantie).

PAGW als cofinanciering of meekoppeld geld

Met de PAGW lijken provincies de grote wateren meer op het netvlies te krijgen, omdat er op basis van cofinanciering deels geld is te halen en opgaven gekoppeld kunnen worden in gebieden.

Onduidelijkheid door introductie van nieuwe planfiguren

Het is nu nog niet duidelijk wat het NPLG extra gaat doen boven op de stikstofplannen. Er zijn veel verschillen tussen provincies omtrent stikstofplannen en dat levert onduidelijkheid op. Provincies hebben de grote wateren (nog) niet op het netvlies. Provincies hebben ook geen verantwoordelijkheid voor N2000 of NNN. Provincies beginnen nu te bewegen, omdat er in het NPLG veel geld voor provincies is te halen.

2.2.4 Samenwerking met ngo's

Bij het onderzoek naar de bestuurlijke knelpunten in 2017 is de relatie van rijksoverheden, provincies en uitvoeringsorganisaties met ngo's buiten beschouwing gebleven. Voor het onderzoek in 2022 heeft de opdrachtgever nadrukkelijk gevraagd om de governance voor natuur in de grote wateren ook door respondenten van ngo's te laten beoordelen. Aan twee respondenten van ngo's is daarom gevraagd wat zij van de governance van de afgelopen vijf jaar vonden en wat de invloed van de ngo's is in een omgeving waarin overheden met elkaar samenwerken. Ook is gevraagd of nieuwe beleidsontwikkelingen zoals LIFE IP Deltanatuur, PAGW en IRM voor ngo's de samenwerking tussen de ministeries en met provincies en uitvoeringsorganisaties heeft versterkt.

Geconcludeerd kan worden dat de institutionele veranderingen door de introductie van Life IP Deltanatuur en PAGW de relatie tussen overheden en ngo's de afgelopen vijf jaar heeft versterkt, maar dat die relatie op andere gebieden zoals de KRW nog tekortschiet. Wanneer ngo's (bijvoorbeeld WNF of VBN) hun bijdragen niet via het interactieve circuit in netwerken kunnen realiseren, verleggen zij hun invloed naar het politieke circuit. Uit het geheel van de interviewresultaten valt op te maken dat beleids- en uitvoeringsorganisaties in toenemende mate hun handen vol hebben om meer integraal te werken en elkaars doelen te respecteren. Dit heeft als bijeffect dat geluiden van buiten de beleids- en uitvoeringscontext snel als verstorend worden gezien. Kennis van buiten wordt dan geweerd. Dit knelpunt is door alle institutionele veranderingen, die vooral op beleid en uitvoering zijn gericht, eerder vergroot dan opgelost.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht.

Life IP Deltanatuur en de PAGW hebben een positief effect op de betrokkenheid van ngo's bij governance voor grote wateren. Meer dan bijvoorbeeld bij de KRW. Met LIFE IP Deltanatuur en de PAGW is er volgens een respondent veel overleg, veel ruimte voor inspraak om mee te denken. Dat is in het verleden weleens anders geweest en in die zin is de governance verbeterd. Life IP Deltanatuur en de PAGW hebben volgens twee respondenten een positief effect op de betrokkenheid van ngo's bij governance voor grote wateren. Er is meer contact en dialoog over meer zaken.

Een respondent geeft aan dat bij de PAGW informeel afstemmingsoverleg met ngo's wordt gevoerd, een paar keer per jaar. Ook op het directieniveau is er informeel afstemmingsoverleg. Dat loopt nu twee jaar. Conceptbesluiten worden met de ngo's doorgesproken omdat zij ook heel veel invloed in de Kamer hebben, overheden willen ngo's niet tegen zich krijgen. Dus ngo's krijgen best veel ruimte. Dit geldt niet voor alle

natuurprojecten van het Rijk in dezelfde mate. Het KRW-programma doet dat bijvoorbeeld niet op deze manier. De betrokken partijen bij de governance in grote wateren zijn meer natuurinclusief geworden: Al acht jaar geleden lieten de beleidsstukken een kentering zien. Nu is die kentering inmiddels ook vaak in beleidsvormingsprocessen te zien. Volgens een respondent van een ngo gaat het nog wel onnodig langzaam en inefficiënt.

WNF heeft zelf een visie op de grote wateren. Er zijn geen nieuwe instrumenten of werkprocessen binnen de programma's die een verbetering inhouden om de visie van WNF kracht bij te zetten. Die invloed gaat via de TK, waardoor ze in gesprek komen met hoge ambtenaren van ministeries. WNF zet de volgende strategieën in: het verhaal vertellen op allerlei plekken, het benaderen van het management op DG-niveau, het benaderen van media en dan gaan bevriende Kamerleden WNF vaak wel bellen. De geïntensiveerde samenwerking tussen de overheidspartners kan toch ook leiden tot meer geslotenheid, die zich uit in het minder openstaan voor ideeën van buitenaf en meer druk om in te stemmen met de keuzes die zich na een lang beleidsproces hebben uitgekristalliseerd. LIFE IP-geld komt volgens de ngo's niet bij partijen die disruptief (ontwrichtend) kunnen zijn, wat nodig wordt gevonden voor het doorbreken van systematische knelpunten. Bij de PAGW kunnen ngo's zelf projecten aandragen, waarbij niet op voorhand duidelijk is welke criteria worden gehanteerd door overheden.

Overall is er volgens een respondent van een ngo nog weinig progressie, waarin de governance het maatschappelijk middenveld naar binnen haalt. Dit ondanks grote ambities in al lopende platforms, zoals de adviesgroep Rijn, Adviesoverleg Zuidwestelijke Delta. De grotere betrokkenheid van ngo's in de afgelopen vijf jaar leidt ertoe dat de ngo's dichterbij staan en meer vernemen, ook bijvoorbeeld over discussiepunten op een ministerie.

Vanuit ngo's is er ook samenwerking met uitvoeringsorganisaties, maar wel vaak in de fase van beleidsbeïnvloeding. Vanuit ngo's zijn de ervaringen met RWS zeer wisselend. Enerzijds wordt bejubeld dat bij RWS veel ecologen werken, die zich meer opstellen als natuurbeheerder. Anderzijds wordt aangegeven dat overheden niet altijd openstaan voor visies van ngo's.

Een respondent van WNF geeft aan dat WNF een visie heeft waar het heen moet en ontmoet tegenstanders of mensen vinden het te nieuw. Er zijn geen nieuwe instrumenten of werkprocessen binnen de programma's die een verbetering inhouden om de visie van WNF kracht bij te zetten. Dus nog steeds moet WNF werken via het mechanisme van een motie in de Tweede Kamer om in gesprek te komen met een hoge beleidsambtenaar. Issues liggen nog steeds op meerdere bordes en dan is er nog steeds het ouderwetse mechanisme van afschuiven. Er is bij verschil van inzicht nog steeds geen oplossing, geen interventieteam na opschaling. Dit kan betekenen dat je twee jaar lang praat tegen gesloten deuren, zoals volgens de respondent bij IRM het geval was. De doelstellingen voor natuur in de startnotitie vormden een helder verhaal. Dat is tweemaal in de stuurgroep geweest en die zeiden 'dit gaat niet over natuur'. Dan moet de ngo via de minister invloed afdwingen.

WNF wordt niet als organisatie buitengesloten. De governance rond grote wateren laat andere kennis van ngo's niet of onvoldoende toe. Bestuurders ontvangen het niet of kunnen er niet naar handelen. Als WNF met voorstellen komt voor het oplossen van conflicterende belangen, gebeurt daar nooit iets mee. Er is weerstand van ambtenaren, die zich aangevallen voelen. Om buitensluiting tegen te gaan, maakt WNF gebruik van verschillende strategieën. Ze beginnen met verificatie: het verhaal vertellen op allerlei plekken. Dan benaderen ze het management op DG-niveau. Dan media, en dan gaan bevriende Kamerleden WNF vaak wel bellen. WNF wordt vaak om akkoord gevraagd. Een respondent van WNF vindt het laf om niet mee te doen in beleidsprocessen. Maar het beleid zou hen in hun kracht moeten zetten. De medewerker van WNF vindt de politieke kaders niet oké. Het gesprek daarover kan nooit gevoerd worden. Meer participatie van ngo's betekent dus ook dat je beter met tegengeluiden moet kunnen omgaan. De praktijk is nu dat ze net zo lang praten totdat WNF ja zegt. In plaats van het adresseren van de punten waar ze het niet over eens kunnen worden: *agree to disagree*.

Ngo's kunnen het niet eens zijn met wat er in de politiek is besloten. Ngo's zijn naast lobbyclubs vaak ook betrokken als uitvoerders van projecten. Ngo's stellen dat er geen doelen meer ter discussie kunnen worden gesteld waarover in de politiek is besloten en die vervolgens worden uitgewerkt door beleidsmakers en

uitvoerders. Ngo's ervaren dit als een gesloten systeem. Doelen of opgaven worden door de politiek doorgezet naar beleidsmakers en die naar uitvoeringsorganisaties. Die doelen of opgaven zijn dan vaak nog niet scherp verwoord vanuit de politiek: ze bevatten ruimte om ze af te stemmen op andere, systeem gerelateerde doelen. Het gaat immers om opgaven en doelen in een complex speelveld: er moet daarom beleidsruimte zijn, ook in de implementatie. De opgaven en doelen zijn vanuit de politiek dus zo geformuleerd dat er beleidsruimte is voor beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties om ze uit te werken. Uitvoeringsorganisaties hanteren een eigen visie om daar invulling aan te geven. Ngo's willen ook op uitvoeringsniveau meebepalen hoe die visie in de praktijk wordt uitgewerkt, waarbij beleidsruimte wordt gebruikt om opgaven om te zetten in concrete maatregelen. Toen er een minder strikte scheiding was tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders waren beleidsmakers dieper bij uitvoeringspraktijken betrokken. Voor ngo's betekende dit dat er via hun contacten met beleid en politiek invloed uitgeoefend kon worden op de uitvoering van plannen. Met een scherpere scheiding tussen beleid maken en beleid uitvoeren, worden er concrete eisen gesteld aan de beleidsuitvoering, waarbij er toch ruimte blijft voor afstemming en lokaal maatwerk. De beleidsruimte in de uitvoeringspraktijk wordt door uitvoeringsorganisaties daarom als klein verondersteld in reactie op ngo's die daar invloed op willen uitoefenen. De vraag is hoe terecht dat is.

Life IP Deltanatuur helpt niet om systemische knelpunten op te lossen. Europees geld moet naar partijen die disruptief (ontwrichtend) kunnen zijn. Vaak zit je nu tegen een leger ambtenaren te vechten.

Een respondent geeft aan dat bij de PAGW ngo's nadrukkelijk worden betrokken om na te denken over welke projecten wel of niet zinvol zijn. Wel vindt deze medewerker dat de overheid moet aangeven welke criteria worden gehanteerd. Er worden nu wel veel projecten gehonoreerd die ngo's leuk vinden. Er is een onderscheid te maken tussen ngo's die naast belangenbehartiger tegelijkertijd beheerder zijn: een grondpositie hebben, waar overheden op hun grond of naast hun grond aan de slag willen met veranderingen in de grote wateren. Ngo's hebben dan van nature een positie. Ze hebben geen doorslaggevende stem in hoe de afweging tussen waterveiligheid en natuur plaats moet vinden. Er zijn ook ngo's die meedenken met het hoogwaterbeschermingsprogramma en ook meefinancieren en partijen die eisen op tafel leggen zonder geld. Als het gaat om draagvlak in de uiterwaarden zit de complexiteit over het algemeen niet bij de natuurorganisaties, maar bij de agrariërs of gemeenten.

Volgens een medewerker van een ngo kunnen particulieren en belangenorganisaties zorgen voor meer vaart. Daarvoor is meer sturing nodig inzake de spelregels hoe maatschappelijke organisaties met elkaar kunnen deelnemen. Nu zijn ze altijd reactief. Ngo's kunnen uitgedaagd worden om ontwikkelingsstappen te zetten. Het gaat om een gedeeld beeld maken van de mogelijkheden. Daarvoor kunnen maatschappelijke organisaties tot een dialoog worden gedwongen, wat de versnelling kan helpen.

2.2.5 Ervaringen met provinciale ruimtelijke verordening

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat conform het Barro (2.10 EHS) provincies geen rijkswateren kunnen begrenzen als EHS/Natuurnetwerk in hun ruimtelijke verordening. Dit is aan het Rijk. De provinciale praktijk om toch delen van de rijkswateren aan te wijzen als EHS/Natuurnetwerk en daar bepaalde voorwaarden aan te koppelen, leidt tot onduidelijkheid over de heersende spelregels. In het verleden werden dus delen van rijkswateren opgenomen in de provinciale ruimtelijke verordening. Aan respondenten is in 2022 gevraagd of dit nog gebeurt.

Geconcludeerd kan worden dat de juridische en bestuurlijke verwarring over water-landovergangen na vijf jaar nog niet is weggenomen en onlangs is dit beleidsmatig door LNV, IenW, RWS en provincies gezamenlijk geagendeerd. Dat heeft nu geresulteerd in een nieuwe kaart die binnenkort in de voortgangsrapportage natuur door LNV/NenS naar de TK wordt gestuurd. Via samenwerking is dus een nieuwe institutie gecreëerd, een nieuwe kaart, die duidelijkheid dient te verschaffen.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Provincies verschillen in hun opstelling over medewerking voor provinciale bijdragen op rijkswateren. Er bestaan ook nog steeds fouten omtrent provinciale begrenzingen van de NNN op Rijkswateren, wat niet mag. De overgangen tussen land en (rijks)wateren zijn vanuit het ecosysteem (natuur) gezien cruciaal. De overgangen tussen water en land leiden nog steeds tot discussies waar een ambtelijke groep onlangs mee aan het werk is gegaan. Wat betreft overgangen tussen nat en droog is de samenwerking tussen rijksoverheden met provincies wisselend. Geconstateerd wordt dat er meer gepraat wordt over afbakenen dan over samenwerken. Als het namelijk over afbakenen begint, is het de vraag of men wel wil samenwerken. Dit vergt eigenlijk omdenken: als men eerst in gesprek gaat over de gewenste doelen kan men vervolgens heel goed afbakenen en samenwerken.

In de Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) is de EHS vervangen door NNN. Rijkswateren worden aangewezen door het Rijk, met uitzondering van uiterwaarden. In de uiterwaarden bij aanwijzingen op Rijkswaterstaatgronden is het nog steeds niet goed geregeld. Daar worden nu afspraken gemaakt tussen RWS Oost-Nederland met de provincie Gelderland. Gelderland wil vanuit provinciaal beleid ook bijdragen op Rijkswaterstaatgronden. Overijssel wil dat bijvoorbeeld niet. Daarmee ontstaat een verspringend vlekkenpatroon tussen provincies omtrent medewerking. RWS is nu met IenW in gesprek om wat betreft uiterwaarden – hoewel het geen wettelijke verplichting voor IenW/RWS is (RWS heeft in de uiterwaarden wel een wettelijke taak in het kader van beheer van de waterkwaliteit; zie Waterwet. Maar dit brengt geen wettelijke verplichting voor NNN buiten N2000 met zich mee. Wel om bijvoorbeeld de ecologische waterkwaliteit op orde te houden of te verbeteren) – toch mee te werken aan het beheer in uiterwaarden, vanuit een eigen verantwoordelijkheid, ook al hangt daar een prijskaartje aan. RWS vraagt dan wel om vergoeding van de extra kosten die RWS maakt boven op het normale beheer dat we al doen.

Wat volgens een respondent ook nog steeds niet goed is geregeld, zijn de provinciale begrenzingen van de NNN. In verschillende provincies zijn ze gewoon gebieden aan het begrenzen geweest binnen rijkswateren, wat eigenlijk niet mag. Niemand beseft eigenlijk waar nou de grens ligt tussen water en land (kaart van de Waterwet is doorslaggevend. Voor een leek ziet Rottumeroog eruit als land, terwijl dat conform de Waterwet rijksoppervlaktewater is). Waar begint en eindigt nou die provinciale verantwoordelijkheid en waar begint dan de NNN² om het zo maar even te noemen? Er is momenteel een clubje ambtenaren mee bezig. Dat heeft ook meerwaarde voor LNV. LNV wil niet dat provincies hectaren natuur onder de provinciale NNN opvoeren die eigenlijk onder het Rijk vallen (provincie Zeeland moet niet de Hedwigepolder na ontpoldering gaan opvoeren als NNN op land). Er gaan nu goede kaarten gemaakt worden.

De provincie en gemeenten (in het kader van bestemmingsplanprocedures voor ontwikkelingen in uiterwaarden) zijn bevoegd gezag voor ruimtelijke ordening. De werelden tussen Rijk en regionale overheden zijn veelal gescheiden. De randmeren en Flevoland zijn een voorbeeld waar het RO-spoor van de provinciale omgevingsvisie parallel loopt aan het water- en natuurspoor. Veelal zijn er discussies en gesprekken tussen provincies en Rijk vanuit concrete casuïstiek. Er zijn geen fundamentele gesprekken omtrent gezamenlijke ambities. Verantwoordelijkheden die niet altijd op voorhand duidelijk zijn, moeten zich uitkristalliseren als resultaat van afstemmingsoverleg, het liefst zo vroeg mogelijk in het proces.

Wat betreft overgangen tussen nat en droog is de samenwerking met provincies volgens een respondent wisselend. Met de ene provincie gaat het moeizamer dan met de andere. Dat zit in belangen en wat provincies in gebiedsontwikkelingen belangrijk vinden, de kleur van het College in de provincie. De provincie Gelderland is coöperatief. Ze vinden de PAGW machtig mooi, maar hikken nu aan tegen het hier-en-nu, met zaken in uiterwaarden die lastig vergunbaar zijn. Je ziet dat Gelderland wel iets meer aandacht voor dit soort natuuraspecten heeft dan bijvoorbeeld Overijssel. Provincies verschillen in bestuurscultuur. In Gelderland is men heel actief met rivieren (Panorama Gelderse Rivieren), provincie Overijssel heeft de gebiedsontwikkeling in de IJsselvallei uitbesteed aan een partner die hier echter weinig initiatief in toont; in de praktijk gebeurt er weinig/niets. Bij provincies zijn de portefeuilles 'water' en 'natuur' vaak verdeeld over meer dan één

² De provincies zijn verantwoordelijk voor het Natuurnetwerk Nederland op het land. Ook alle grote wateren (grote rivieren, Deltawateren, IJsselmeergebied en Waddenzee) en de gehele Noordzee behoren tot het NNN. Voor deze gebieden is het Rijk verantwoordelijk.

gedeputeerde (water en dan ook natuur en landbouw): je hebt ze beiden nodig voor een integraal besluit over de toekomst van het rivierengebied (IRM).

De belangen of de interesses zijn toch net even anders merk je, ook in Groningen of Friesland. Dat is ook verschillend qua bestuurscultuur of politieke kleur in Nederland. Het Wetterskip in Friesland is toch iets meer door de landbouw gedomineerd dan het Noorderzijlvest in Groningen waar de stedelingen bij wijze van spreken toch meer en meer invloed hebben. Volgens een andere respondent verschillen provincies vanwege verschillen in bestuurscultuur. Bij provincies valt het vaak onder meer dan gedeputeerde (water en dan ook natuur en landbouw): je hebt ze beiden nodig.

Een respondent merkt op dat provincies en gemeenten (in het kader van bestemmingsplanprocedures voor ontwikkelingen in uiterwaarden) bevoegd gezag zijn voor ruimtelijke ordening. Daarin hebben zij wel de lead. Als het gaat om integrale gebiedsgerichte projecten zou feitelijk wel de provincie de trekker moeten zijn. Tussen het Rijk en de regio zijn het nu gescheiden werelden. Een andere respondent benadrukt juist dat de RO ook parallel kan wijzigen aan de hand van water en natuurvraagstukken. Vanuit het besef dat Oostvaardersplassen en Lepelaarsplassen sterk samenhangen met het Markermeer, is vanuit de provincie Flevoland deelgenomen aan de governance van de randmeren. Meer wederzijds begrip is nu een van de parels die de PAGW heeft opgeleverd. Het herzien van de provinciale omgevingsvisie is hierbij een parallel proces.

Bij het bestuurlijk platform IJsselmeer en bij het gebiedsgericht overleg zuidwestelijke Delta worden ook de gesprekken over de randen gevoerd. Collega's in de regio van de uitvoering hebben ook wel afstemmingsoverleg met provincies. In het streefbeeldverhaal (ecologische en hydrologische systeemvisie voor de grote wateren) is het nog niet gebeurd, maar dat staat nog aan het begin. In die gebiedsgerichte bestuurlijke overleggen komt de PAGW langs op het moment dat er echt wat gaande is, in dit geval nu voor de derde tranche PAGW.

Een andere respondent merkt op dat gesprekken worden gevoerd vanuit concrete casuïstiek. Er zijn geen fundamentele gesprekken omtrent gezamenlijke ambitie. Een initiatiefnemer wilde een windpark in de Noordoostpolder plaatsen. De gemeente Urk heeft daar toen geen vergunning voor gegeven. Toen klopte de initiatiefnemer bij RWS aan de deur: mag ik ze dan in het water, in het IJsselmeer zetten? Ze stonden niet op de dijk, niet in de vaargeul en we zagen geen problemen met de waterkwaliteit. RWS had geen mogelijkheden om de watervergunning te weigeren. Toen kwam iedereen klagen bij ons. Voor een deel onze eigen collega's die zeiden: wij gaan toch ook over de ruimte? Nee. De gemeente Urk en de provincie waren boos: Waarom houden jullie dat niet tegen, terwijl zij zelf eigenlijk bevoegd zijn voor de RO op dat stukje van het IJsselmeer, maar goed. Hier kan de governance nog verbeteren.

Een respondent geeft aan dat ze middenin de IJssel-Vechtdelta waar een preverkenning voor de PAGW loopt, samen ook met de provincie en alle partijen zich ineens een wending voordoet. In een halfjaar tijd is er opeens weer een gigantische grindwinning gestart, waarvoor de provincie vergunning heeft gegeven, midden in het projectgebied. Een preverkenning is overigens nog geen besluit over een MIRT-traject, laat staan een besluit over aanleg van natuur. Dus er gaat geen schorsende werking vanuit. Wel laat het zien dat ook op provinciaal niveau belangen door elkaar lopen. In dat gebied IJssel-Vechtdelta is een aantal gebieden al van Staatsbosbeheer. De gemeente Kampen zou daar het liefst een containerterminal willen bouwen, die wil ook een zeehaven hebben. Dat de sluisen in de IJssel en in de Afsluitdijk groter worden, zodat grote schepen ook naar Kampen kunnen varen. Daar heb je dus met de droge natuur meer last van dan met de natte natuur.

Een medewerker van een provincie geeft aan dat de verantwoordelijkheden niet altijd op voorhand duidelijk zijn en zich moeten uitkristalliseren als resultaat van afstemmingsoverleg, het liefst zo vroeg mogelijk in het proces. Afstemming dient vooral te gebeuren met ministeries op directieurniveau, maar de minister geeft RWS de opdrachten. Daar ligt uiteindelijk de besluitvorming. Als nieuwe eilanden nog niet formeel landbodem zijn gemaakt, dan is RWS eigenaar en verantwoordelijk. Marker Wadden is bijvoorbeeld nog steeds geheel waterbodem en oppervlaktewater.

2.2.6 Bevoegd gezag bij vergunningverlening

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat regels niet eenduidig worden geïnterpreteerd. Er waren daardoor discussies tussen RWS, EZ en provincies wie waarvoor bevoegd gezag is (bijv. ten aanzien van vergunningverlening KRW-maatregelen in de uiterwaarden). Volgens RWS waren er door onjuiste interpretatie van de regels zelfs natuurvergunningen verleend door de verkeerde instantie (provincie). In het verleden werden dus nog weleens natuurvergunningen afgegeven door de verkeerde instantie: de provincie die hiertoe niet bevoegd was. Een ander bestuurlijk knelpunt was dat RWS het als lastig ervaart dat de rol van voortouwnemer niet voor iedereen helder is. Het betreft een procesmanagementrol, maar partijen verwachten soms dat RWS als voortouwnemer ook een belangrijke rol speelt in de financiering van de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen. Aan respondenten is in 2022 gevraagd of vergunningen wel door de juiste partijen zijn afgegeven en of de rol van RWS als voortouwnemer helder is.

Geconcludeerd kan worden dat de vergunningverlening na vijf jaar nog steeds als een wettelijk en bestuurlijk knelpunt wordt ervaren. Dit bestuurlijke knelpunt lijkt vooral op verschillende perspectieven van betrokkenen te berusten en op verschillende belangen die het bevoegd gezag ook vertegenwoordigen naast natuur en die hiermee op gespannen voet staan. Er is niet zo zeer sprake van institutionele onduidelijkheid of een gebrek aan samenwerking. Provincies en LNV zijn voor natuur bij Natura 2000 beide bevoegd gezag. Vergunningverlening vanuit andere belangen dan natuur door de ministeries van LNV en IenW komt regelmatig voor. Het Ministerie van LNV moet belangen afwegen binnen één ministerie en binnen één bevoegd gezag. Er wordt getoetst op mogelijke beperkende effecten op het doelbereik van andere actoren die verantwoording dragen voor natuur. Vergunningverleners volgen de wet en niet de beleidsstukken zoals het Natuurwinstplan of projecten uit de PAGW, die op dit gedachtegoed zijn gebaseerd. Dat is ook logisch, want je kunt vergunningverlening niet op beleid baseren, maar alleen toetsen aan de wet zelf. Het Ministerie van LNV wil via beleidsdocumenten soms nieuwe ontwikkelingen realiseren die strijdig zijn met ander beleid of met regelgeving vanuit N2000 of de KRW en staat via een vergunning zaken toch toe. LNV en provincies interpreteren regels voor N2000 soms anders bij de vergunningverlening. Provincies zitten er wat minder strak in dan LNV. Dat zou niet moeten mogen, dat verschillende overheden andere besluiten nemen vanuit dezelfde wet. Onduidelijk is ook waarom of wanneer LNV en wanneer provincies bevoegd gezag zijn. Hier speelt het achterlopen van de wettelijke context een cruciale rol in het persisteren van dit knelpunt. De vergunningverlener opereert met de wet in de hand en is niet gekend in de belangen van een ander departement voor natuur. Dit is volgens de respondenten een ernstige bron van onbegrip, misverstand en wantrouwen. Het knelpunt is verre van opgelost.

De conclusies kunnen als volgt worden toegelicht.

Bij de beantwoording van deze vraag wijzen veel respondenten erop dat overheden vergunningen afgeven voor andere belangen dan natuur en dat dit vaak overheden zijn die ook zelf natuur in portefeuille hebben. Voor LNV gaat het om visserij- en landbouwvergunningen en voor IenW om scheepvaart- en hoogwaterbelangen en voor provincies bijvoorbeeld om een delfstoffenwinning.

Provincies en LNV zijn voor natuur bij Natura 2000 beide bevoegd gezag. LNV stelt geen beheerplannen op. RWS wel, maar is geen bevoegd gezag. RWS is voortouwnemer, die de regie voert op het tot stand komen van het beheerplan. Dit is vooral een procesrol en die komt ook niet voort uit de wet. In een beheerplan moeten alle afspraken over verantwoordelijkheden worden vastgelegd en vervolgens komen overheden hierover met elkaar in gesprek.

Voor RWS als waterbeheerder is het altijd duidelijk geweest voor welke gebieden RWS een verantwoordelijkheid had, de zogenaamde voortouwgebieden (grote wateren). RWS beheert daardoor het allergrootste deel van het N2000-areaal. Nu gaan waarden buiten N2000 meetellen om de landelijke staat van instandhouding te kunnen gaan halen. Onduidelijk is nog welke verplichtingen dat met zich meebrengt. Binnen RWS wordt de rol als natuurbeheerder steeds prominenter onderkend en ingevuld met nieuwe programma's als PAGW en door natuur te zien als een asset die beheer en onderhoud vergt.

Een respondent geeft aan moeite te hebben met hoe ministeries belangen moeten afwegen binnen één ministerie en binnen één bevoegd gezag. De VHR vraagt eigenlijk om toepassing van het voorzorgbeginsel, maar daar wordt volgens een respondent door LNV vaak aan voorbijgegaan. Er wordt soms makkelijk overgegaan tot vergunningverlening. Grote wateren zijn allemaal in eigendom van het Rijk. De impact op

natuur van visserij en landbouw is ingewikkeld om te reguleren. De belangen zijn groot. Natuurwetgeving is strikte wetgeving. Maar in de praktijk is natuur slechts een deel van de afwegingsfactoren in vergunningsverlening. Het is erg lastig om effecten wetenschappelijk aan te tonen. Economische partijen zijn gebaat bij onzekerheid. Er wordt geen voorzorgsbeginsel toegepast. Zie ook de discussie over de kabel door Schiermonnikoog. PAGW richt zich vooral op fysieke maatregelen. Maar beheer en gebruik moeten ook gereguleerd zijn. Medegebruik mag volgens deze respondent de natuurwinst niet tenietdoen. Denk aan de Fitness Check VHR: sommigen hebben belang om te zeggen dat het niet werkt. Ze hebben belang bij ruis.

Een andere respondent verwijst naar over de tegenstrijdige belangen bij LNV. Rijkswaterstaat heeft als doel om de natuurdoelen te halen. Die hebben last van te snel afgegeven vergunningen door LNV. Kijk bijvoorbeeld naar de spiering. De populatie van spiering etende vogels gaat achteruit. LNV heeft de spieringvisserij stilgelegd. Toen kwam er een verzoek om ze te mogen vissen in de spuikom van het IJsselmeer. LNV heeft daar een vergunning voor verleend. Er lag een passende beoordeling die de effecten wegschreef. Dit staat weer in contrast met Rijkswaterstaat, die investeert in een vispassage. RWS en de provincie Friesland hebben een zienswijze ingediend. Deze zienswijze was niet met LNV afgestemd.

Er is een coalitie van alle natuurorganisaties tegen LNV. De vergunningverleners van LNV hebben een andere interpretatie van VHR dan hoe die oorspronkelijk bedoeld is. Er zitten juridische, rechtmatige en doelmatige aspecten aan. LNV wil de visserij de ruimte geven, want die staat onder druk. Rechtszaken die ze voeren, gaan over de toepassing van de juridische verplichtingen die voortkomen uit hun eigen doelen.

In het geval van de stalen damwanden in het Zwartewater bij Zwolle was de minister van IenW de vergunningverlener. Daar heeft RWS een stalen damwand goedgekeurd om de KRW-doelen te realiseren. Staatsbosbeheer had liever natuurvriendelijke oevers gezien en een oplossing die past bij een robuust natuurlijk systeem.

LNV, provincies en RWS zijn alle aan te merken als vergunningverleners. RWS doet aan vergunningverlening vanuit bijvoorbeeld de Waterwet, waarbij ook effecten op ecologische waterkwaliteit worden meegenomen. Vergunningverleners denken niet vanuit Natuurwinstplannen, maar vanuit de wet. Vergunningen voor natuur worden door provincie of Rijk (LNV) afgegeven. Wat volgens een respondent niet altijd goed gaat, is de juiste inhoud van een passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de conclusie en het besluit op basis waarvan activiteiten worden vergund.

Het type projecten vanuit de PAGW is niet altijd door LNV of provincies te vergunnen. Een respondent geeft aan dat ministeries via beleidsdocumenten soms nieuwe ontwikkelingen willen realiseren die strijdig zijn met ander beleid of via een vergunning zaken toestaan die op gespannen voet staan met N2000 of de KRW. Er is op een gegeven moment een nationale bossenstrategie gepubliceerd. Die is niet goed afgestemd met IenW en ook niet met Rijkswaterstaat. Dan stond er ineens bijvoorbeeld een enorme uitbreiding bos in de Noordwaard, terwijl dat volgens een respondent absoluut niet mogelijk is, omdat daar gewoon helemaal geen hydraulische overruimte is. Komt nog bij dat voor de Noordwaard een samenwerkingsovereenkomst tussen LNV en IenW is afgesloten om daar stroomdalgrasland te bevorderen. RWS noch Staatsbosbeheer denkt overigens dat daar grootschalige bosontwikkeling mogelijk is. Maar het staat dan wel ineens in een plan dat namens het kabinet samen met de provincies wordt uitgegeven. Daar waren IenW en RWS door verrast. Datzelfde geldt ook voor LNV als vergunningverlener voor de grote windparken. Voor het windpark IJsselmeergebied is een vergunning van LNV afgegeven waarin staat dat ze voor natuurcompensatie een eiland in het IJsselmeer moeten gaan realiseren. Ten eerste is RWS de beheerder en de eigenaar. Ten tweede heeft dat windpark geen voorkeurspositie bij het RVB om dat stuk staatgrond (t.b.v. eiland) te mogen gebruiken. Past dat nou eigenlijk wel bij de opgave die we vanuit water hier hebben? Maar het staat dan wel al in zo'n natuurvergunning. Dat heeft wel geleid tot hele moeizame gesprekken tussen Rijkswaterstaat en het windpark bijvoorbeeld.

Een respondent merkt op dat LNV en provincies regels anders interpreteren bij de vergunningverlening. Provincies zitten er wat minder strak in dan LNV. Even als voorbeeld: Het Natura 2000-gebied de Waddenzee, dat loopt tot aan de teen van de dijk. Je kunt eigenlijk niks in de Waddenzee doen zonder een natuurvergunning. De initiatieven die wij willen, wij willen een aantal kwelders ontwikkelen, dat een schaars habitat is en daarvan zegt LNV eigenlijk: ja nou, dat willen we niet vergunnen. Het was een KRW-maatregel.

Die kon dus niet doorgaan, want zij zeggen: ja, dan gaat een ander te beschermen habitattypen verloren. En zij zeggen dan eigenlijk principieel van: ja, dat soort maatregelen moet je binnendijs doen. Oftewel boeren uitkopen en dan ontpolderen. De provincie Noord-Holland heeft wel een vergunning afgegeven voor de prins Willem Alexanderdijk op Texel. Dat is een buitendijkse dijkversterking in de vorm van een duinlandschap. Eigenlijk wel het type projecten dat wij ook willen doen. Je ziet dit soort vraagstukken op meerdere plaatsen terugkomen in de rijkswateren.

Een medewerker van een ngo geeft aan dat provincies deels bevoegd gezag zijn voor vergunningen, soms is het onduidelijk wie dat is. Provincies zijn meer bezig met landnatuur. Rond oevers zijn provincies vaak bevoegd gezag. Provincies zijn ook bevoegd gezag voor vergunningverlening vanuit de Wnb in de rijkswateren, maar hebben geen beleidsverantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen: dat is voor de minister van IenW. Er is geen geld voor provincies behalve de NNN. LNV had zelf ook weinig geld (nu niet meer: het Programma Natuur, Programma Stikstof, NPLG). Je wilt eigenlijk een helder toetsingskader voor natuurvergunningen. Het is nu erg complex. Niet duidelijk hoe dit gaat uitpakken in de Omgevingswet. De oplossing wordt volgens deze respondent altijd gezien in flexibiliteit. Flexibiliteit wordt dan vaak als doel gesteld. Maar het moet een middel zijn voor het doel van natuurherstel.

Vijf jaar geleden kwam het nog weleens voor dat vergunningen werden verleend door organisaties die hiertoe niet bevoegd waren. Dit knelpunt is nu nagenoeg niet meer aan de orde.

2.3 Doelen natuur in grote wateren

2.3.1 Strijdigheid tussen KRW-doelen en N2000-doelen

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat sommige doelen van VHR en KRW moeilijk verenigbaar zijn. Onduidelijk was wat in dergelijke gevallen voorrang heeft. Aan respondenten is in 2022 gevraagd of duidelijk is welke doelen voorrang hebben bij strijdigheid tussen KRW-doelen en N2000-doelen.

Geconcludeerd wordt dat het knelpunt van strijdigheid tussen KRW- en N2000-doelen nog steeds bestaat, omdat er zo veel verschillende geluiden over worden geuit, die een situatie van grote cognitieve dissonantie aangeven.

De bewering van een respondent dat KRW-doelen meetbaarder en toetsbaarder zijn en N2000-doelen minder hard zijn uit te drukken omdat het wezenlijke kenmerken en waarden zijn die worden aangetast, wordt door andere respondenten niet onderschreven. KRW-projecten kunnen ook niet vergunbaar zijn vanuit de Wet Natuurbescherming en kunnen dan gewoon geen doorgang vinden.

Problematisch is volgens de respondenten wel dat beide soorten doelen sterk van elkaar verschillen qua concreetheid en tijdshorizon, waardoor het zeer lastig is om ze op dezelfde leest te schoeien, ondanks het belang dat respondenten toekennen aan een systeembenadering. De institutionele verschillen tussen de KRW en N2000 blijft daarmee groot, maar volgens de respondenten bemoeilijkt dit nauwelijks de samenwerking en is het naar beleving geen groot knelpunt meer.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht. Over de verhouding tussen KRW-doelen en N2000-doelen bestaan verdeelde beelden tussen de respondenten.

Een respondent geeft aan dat soms KRW-doelen worden geplaatst voor de N2000-doelen, omdat ze meetbaarder en toetsbaarder zijn vanuit juridisch perspectief. Volgens een andere respondent is dit niet waar en zijn dit geen valide redenen. N2000 kent een wettelijk toetsingskader, KRW niet. N2000-instandhoudingsdoelen zijn kwantitatief geformuleerd (in aantallen, oppervlaktes).

KRW-projecten kunnen ook niet vergunbaar zijn vanuit de Wet Natuurbescherming en kunnen dan gewoon geen doorgang vinden. Als het al zo is, kan het verklaard worden vanuit dat IenW pas met de Wnb verantwoordelijk is voor N2000 (en vanaf dag 1 wel voor de KRW) of dat KRW wel en N2000 geen harde einddatum heeft. Het is niet eenvoudig aan te tonen dat wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied zo worden aangetast dat iets geen doorgang mag vinden. Eigenlijk zouden de doelen moeten gaan over

gezonde ecosystemen die *fit for future* zijn. Dat gaat over systeemherstel. Die plus van fit for future wordt niet gemaakt, want dat schrijft de wet niet voor. Er is veel over geschreven in termen van veerkracht en absorptievermogen, maar er is niet aangegeven hoe hiertoe te komen. Kenmerk van systemen is onvoorspelbaarheid, maar als dat het vertrekpunt vormt, wordt er geen geld aan projecten toegekend.

KRW-doelen zijn vaak vertaald naar kortetermijnmaatregelen. Zoals gezegd, zijn veel van de KRW-maatregelen voortgekomen uit inschattingen op uitvoerbaarheid en vergunbaarheid. Als daar geen goede systeemanalyse aan ten grondslag ligt, is de kans groot dat zo'n KRW-maatregel eigenlijk niet goed past in het systeem. Een voorbeeld is de in het kader van N2000 beschermde ganzen en eenden (Vogelrichtlijngebieden) die zich inmiddels gevestigd hebben in uiterwaarden (foerageergebied); deze hebben vooral baat bij sappig groene weilanden (korte vegetaties), waardoor de lange termijn-N2000-doelen op landschapsecologisch niveau (bijv. oibossen, rietmoerassen e.d.) niet te realiseren zijn.

Een andere respondent brengt hier tegenin dat KRW wel wordt gerealiseerd door systeemmaatregelen: aanleg nevengeulen, vistrappen, zachte oevers.

Volgens weer een andere respondent zijn er nog veel 'groenknolorchis problemen' in aantocht, omdat veel plannen nog op de tekentafel liggen. Het denken in termen van natuurwinstplannen levert niet de ultieme oplossing, want dan moeten alle zeldzame soorten richting de eilanden en verschraalt de rest. Een voorbeeld betreft het Markermeer: daar werden nutriënten omlaaggebracht vanwege de KRW, met als gevolg minder draagkracht van het ecosysteem en andere deels nieuwe soorten. Nutriënten zijn een aspect van draagkracht. Oftewel: voedsel is meer dan alleen meststoffen.

2.3.2 Inspelen op klimaatverandering

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat voor de langere termijn de KRW- en Natura 2000-maatregelen onvoldoende zijn. Klimaatverandering en economische ontwikkelingen nopen volgens verschillende respondenten tot inzetten op veerkracht, robuuste en dynamische systemen. Dit gedachtegoed vormt ook de basis voor de Natuurambitie Grote Wateren van EZ. Aan respondenten is in 2022 gevraagd in hoeverre het huidige beleid van LNV en IenW geschikt is om in te spelen op klimaatverandering en economische ontwikkelingen, waarbij de natuur robuust en veerkrachtig blijft.

Geconcludeerd wordt dat twee institutionele veranderingen sinds 2017, namelijk projecten uit het programma IP Deltanatuur en het huidige beleid voor de PAGW van LNV en IenW, geschikt zijn om in te spelen op klimaatverandering en economische ontwikkelingen, waarbij de natuur robuust en veerkrachtig blijft. Wel staan projecten uit deze programma's volgens respondenten soms op gespannen voet met de N2000- en de KRW-doelen, waarmee er dus institutionele verschillen zijn die de samenwerking bemoeilijken. Dit betekent met andere woorden dat sommige LIFE IP- of PAGW-projecten niet goed gekozen zijn, want deze zouden te allen tijden moeten bijdragen aan KRW- en N2000-doelen. Een systeembenadering van natuur kan op gespannen voet staan met een habitat- en soortenbenadering van natuur. Dit zou aanleiding moeten zijn voor een goed georganiseerd leerproces, waarin de onvoorspelbaarheden en veerkracht van ecosystemen en maatschappelijke systemen uitgangspunt zouden moeten zijn. Het tegenovergestelde vindt vaak plaats, omdat budgetten eerder toegekend worden aan projecten waarin de natuur robuust geacht wordt voor soorten habitats en waarin onzekerheden niet expliciet benoemd zijn.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht. Het algemene beeld is dat de PAGW geschikter is om in te spelen op klimaatverandering, maar dat oude N2000-doelen dit kunnen bemoeilijken.

Volgens een respondent dienen LNV en I&W consequent vast te houden aan de ingezette lijn in PAGW en in het Natuurwinstdenken en dit actief uitdragen. Dat helpt enorm in de discussies met de regio over kortetermijndoelen (KRW, N2000, waterveiligheid etc.) versus de meer langetermijndoelen. PAGW is volgens de respondent keihard nodig om de langetermijndoelen N2000 te halen en ruimte te creëren voor duurzaam medegebruik (scheepvaart, visserij, landbouw, recreatie etc.).

Volgens een andere respondent mag wel een tandje bijgezet worden, want het gaat de facto nog steeds niet goed. Nederland had graag instandhoudingsdoelen van regionaal niveau opgeschaald naar nationaal niveau. Maar Nederland lijkt hiermee niet weg te komen in Brussel. Een andere respondent geeft aan dat als je niet oppast, we straks het IJsselmeer moeten gaan koelen bij wijze van spreken, want door de klimaatverandering komen er andere soorten. Je ziet nu al dat het water warmer wordt, waarmee het niet redelijk is om strikt te blijven vasthouden aan wat er in 1999 zat. Hier houdt de VHR en nieuw Europees beleid rekening mee.

Het heeft ook te maken met hoe wij het natuurbeleid hebben geïmplementeerd in Nederland. In Duitsland is veel meer ruimte voor een procesmatige formulering van natuurdoelen, waardoor klimaatverandering in Duitsland veel minder een probleem is dan in Nederland. Dat zet aan tot nadenken, want bij de Duitse Wadden kan meer dan hier, terwijl het net zo hard Natura 2000 is. Het is hoe Nederland de regels uit Brussel geïnterpreteerd en geïmplementeerd heeft. In Duitsland ligt de begrenzing van die gebieden niet aan de teen van de dijk, maar 500 meter daar vandaan. Dan is met kwelders meer mogelijk in allerlei projecten. Duitsland gebruikt kwelders nu ook voor kunstmatige kweldervorming voor de waterkering. Dat wordt in ons geval toch wel weer lastig. Het is niet makkelijk vanwege de huidige Nederlandse implementatie om daar dingen in te veranderen. Er zit eigenlijk een driedubbel slot op de deur voor die regelgeving, waardoor je er gewoon geen dingen meer aan kunt veranderen. Dus wat Nederland eigenlijk moet doen, is de aanwijzingsbesluiten en de hele Nederlandse implementatie overnieuw doen. Daar zal Brussel ons niet snel gelijk in geven, omdat Nederland voortdurend overal langs de randen zeilt én het is maar de vraag in hoeverre LNV dat ook in Brussel aanhangig wil maken. De top wil dat wel, maar er zijn heel veel mensen op de werkvloer die daar toch wat strakker in zitten.

2.3.3 Spanningen robuuste/veerkrachtige en KRW-/N2000-natuur

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat dynamische natuur op gespannen voet kan staan met de statische instandhoudingsdoelen uit de aanwijzingsbesluiten Natura 2000. De implementatie van de VHR in Nederland biedt niet de ruimte die EZ ambieert in de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren. De Wnb heeft daarin geen wijziging in aangebracht. Aan respondenten is in 2022 gevraagd of de spanningen tussen beleid voor robuuste/veerkrachtige natuur enerzijds en KRW/N2000 natuur anderzijds verminderd of toegenomen zijn de afgelopen vijf jaar.

Geconcludeerd wordt dat de spanningen tussen beleid voor robuuste/veerkrachtige natuur en KRW/N2000-natuur zijn toegenomen de afgelopen vijf jaar. Die spanningen zijn toegenomen met de introductie van de instituties LIFE IP Deltanatuur en de PAGW, die projecten nastreven vanuit systeemnatuur en de spanningen zijn toegenomen door de grotere integraliteit die wordt gevraagd vanuit andere planologische functies (wonen, energie, mobiliteit) in de grote wateren. Er bestaan, met andere woorden, geen goede mogelijkheden om deze planologische functies in de instituties van LIFE IP Deltanatuur en de PAGW af te wegen. Vaak worden deze functies ingebracht nadat bijvoorbeeld PAGW-projecten al zijn geformuleerd en vastgesteld. Institutioneel zijn er dan geen planfiguren om hier goed mee om te gaan, loopt de samenwerking vast en is de beleving verschillend wat wel en niet onder de PAGW zou moeten vallen. Dit knelpunt lijkt dus vooral te zijn toegenomen.

De conclusies kunnen als volgt worden toegelicht.

Er zijn door respondenten enkele voorbeelden gegeven van spanningen, bijvoorbeeld Zwarte Water en de Noordwaard, maar dit betreft geen spanning tussen KRW- en N2000-natuur. Noordwaard is een slecht voorbeeld, want het is geen N2000-natuurgebied, maar wordt toch door respondenten genoemd omdat het uiteraard wel natuur biedt. Voor de Noordwaard is een samenwerkingsovereenkomst tussen LNV en IenW afgesloten om daar stroomdalgrasland te bevorderen. Volgens een respondent zullen in de toekomst spanningen toenemen, maar veel ervan zitten nu nog in het planstadium. Veel problemen zullen dus later nog aan de oppervlakte komen. Een andere respondent geeft aan dat veerkracht ontstaat als je bovenwettelijke maatregelen neemt. Door telkens te koersen op sober en doelmatig voldoe je telkens net aan de wettelijke verplichting en ontstaat er geen speelruimte.

Een andere respondent wijst erop dat IenW overall een tekort heeft. Er zijn twee wettelijke kaders voor natuur: Natura 2000 en de KRW. IenW heeft de grootst mogelijke moeite om de doelstellingen daarvoor te verwezenlijken. PAGW heeft de wind meegekregen en is naar gezamenlijk budget gegaan. PAGW ziet zich als aanwijzingsprogramma dat moet leiden tot Natura 2000 en KRW. PAGW treft niet per se altijd maatregelen die bijdragen aan doelen van N2000 of KRW.

PAGW wil in 2050 een robuust ecologisch systeem hebben staan. Met het treffen van N2000- of KRW-maatregelen in de uiterwaarden kan dit betekenen dat je geen robuust ecologisch systeem hebt. Anderzijds zijn voor 2027 met Brussel afspraken gemaakt over de KRW. Over N2000 zijn geen deadlines met Brussel afgesproken. Nederland heeft zichzelf wel 2050 opgelegd voor N2000. PAGW staat ernaast; het heeft er wel mee te maken, maar het heeft geen prioriteit bij de beschikbaarheidsstelling en de toekenning van projecten ten behoeve van de KRW of N2000. Zo zijn er bijvoorbeeld in het kader van de PAGW twee eilanden toegevoegd aan de Marker Wadden. Twee respondenten van dezelfde organisatie verschillen van mening in hoeverre dit in relatie staat met N2000- of de KRW-opgave.

Een respondent benadrukt dat projecten uit de PAGW geen enkele relatie hebben met de maatregelen zoals die zijn benoemd in de beheerplannen van N2000 over het algemeen. Dat kan wel bij elkaar gebracht worden, maar dan moet de eis gesteld worden dat PAGW-projecten voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

Een respondent valt op dat vanuit LIFE IP Deltanatuur en PAGW opportunistisch wordt gedacht over mogelijkheden om projecten te doen die in strijd zijn met de VHR of KRW. Vanaf het begin van het Natuurwinstplan zijn er gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over aanpassingen van doelen en gebieden. Over het algemeen wordt dat gewoon als kansloos gezien. Bij de Grevelingen is misschien wel met een goed verhaal te komen, omdat daar toch echt een ander systeem ontstaat.

In het kader van de PAGW zijn streefbeelden uitgewerkt (nog niet concreet geografisch). Dan wordt er bijvoorbeeld heel veel bos neergelegd op een plek waar gewoon stroomdalgrasland is. Het is niet zo dat wij nou enorme overschotten aan stroomdalgrasland hebben. In feite worden projecten opgetuigd die in strijd zijn met eigen regelgeving, die voortkomt uit Europese regelgeving.

Een respondent maakt zich zorgen over de na te streven integraliteit en meekoppelkansen versus het halen van N2000- en KRW-doelen. Ook IRM (integraal rivieren management) staat nog redelijk in de kinderschoenen. PAGW kijkt hoe het zich tot IRM verhoudt. In de uiterwaarden moet RWS misschien de natuurcomponent van de IRM in gaan brengen. Als RWS dat alleen maar doet, missen ze Natura 2000 en KRW.

Een andere respondent benadrukt nog eens dat systeemverbetering op termijn leidt tot verbetering voor de soorten. Dat heeft tijd nodig. Uitleg over systeemverbetering en hoe voedselwebben functioneren, kan grotendeels voorkomen dat er discussies zijn over robuuste natuur en KRW-/N2000-natuur.

KRW-doelen gaan vaak voor de korte termijn volgens een respondent. Als je dan geen lange termijn streefbeeld hebt, dan weet je niet wat je op systeemniveau aan het doen bent. Los van de KRW worden ook vanuit waterveiligheid maatregelen genomen, zoals het laag houden van vegetaties, waar ganzen in uiterwaarden op afkomen, die vervolgens in N2000-bescherming terechtkomen.

Bij het Natuurwinstplan en bij de streefbeelden staat robuuste natuur op systeemniveau voorop, dat in strijd kan zijn met de VHR- of KRW-doelen. Het Natuurwinstplan richt zich op herstel op systeemniveau en niet op instandhoudingsdoelen. Het werken aan systeemdoelen mag eigenlijk niet ten koste gaan van instandhoudingsdoelen. Wat is anders je toetsingskader? Het komt er ook op neer dat de visie van het Natuurwinstplan boven wettelijk vastgelegde doelen wordt gesteld. Een respondent geeft aan dat streefbeelden voor de grote wateren nu gebaseerd zijn op bestaande stukken die er lagen, daar is een beeld van gevormd, dat moet nog veel verder uitgewerkt worden. Een beetje wisselend per gebied moet er gekeken worden, IJsselmeer en Rivieren zijn duidelijk een stuk verder dan Zuidwestelijke Delta en Wadden. Er moeten gewoon vervolgstappen in gezet worden. Zowel naar het beeld zelf en dan ook de richting van hoe je het gaat kwantificeren. En dan krijg je een apart gesprek ook in een gebied. Van: idealiter willen we zoveel dynamiek ergens krijgen, maar er zijn nog andere functies die er ook een rol spelen. Dan kom je pas

tot een gebiedsgericht verhaal. Hoeveel daarvan ga je dan echt daadwerkelijk realiseren? Dus eerst het wat één waar en dan hoe, en dan kom je waarschijnlijk wel oprecht op compromissen uit, want die streefbeeldens die we nu maken, zijn wel echt een ideaalbeeld vanuit een functie ecologie of een foto waterkwaliteit.

2.4 Middelen natuur in grote wateren

2.4.1 Natuurbeheer en -onderhoud en de reservering van middelen

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat voor het natuurbeheer van gronden in eigendom bij RWS geen geld beschikbaar was gesteld via het Natuurpact of direct door EZ of IenM. Hierdoor dreigden natuurambities van provincies in de uiterwaarden op rijksgronden niet gerealiseerd te worden. Gevraagd is aan respondenten in 2022 of de rol van RWS voor N2000 rond natuurbeheer en -onderhoud de afgelopen vijf jaar is versterkt.

Geconcludeerd wordt dat de positie van natuurbeheer en -onderhoud binnen RWS de afgelopen vijf jaar is versterkt. Hier zit nog wel een niet benoemd cultuur aspect binnen RWS aan: (i) aanleg krijgt altijd en overall meer aandacht dan beheer & onderhoud, (ii) onderhoud wegen en kunstwerken krijgt (onterecht) prioriteit, want natuur heeft vanaf dag 1 beheer & onderhoud nodig, een weg niet. Het capaciteitsgebrek bij RWS is de afgelopen vijf jaar niet weggenomen. Beheer en onderhoud van PAGW-projecten dient nog grotendeels ingeregeld te worden, al is het een pluspunt ten opzichte van het verleden dat er überhaupt geld is gereserveerd voor natuurbeheer en -onderhoud bij de PAGW. De institutionele verandering sinds 2017 is dus de toename van financiële middelen voor beheer en onderhoud van natuur.

De rol van RWS rond natuurbeheer en onderhoud is verstevigd door twee institutionele veranderingen. De rol van RWS is vooral versterkt en te begrijpen vanuit de gewijzigde positie van IenW/RWS ten aanzien van natuur en vanuit de PAGW, maar er is een groot gat tussen de papierenwerkelijkheid (wat is toegezegd) en het handelen in de praktijk (RWS heeft een achterstand door geld en capaciteitsgebrek). De bestuursstaf van RWS (De DG van IenW vindt dit niet volgens een respondent) is kritisch over de bijdrage van een aantal PAGW-projecten aan N2000- en KRW-doelen. De systematiek om tien procent van het budget van PAGW-projecten voor de komende tien jaar te reserveren voor beheer en onderhoud wordt vanuit RWS toegejuicht, al merkt RWS dat sommige partijen hier onderuit willen om meer geld beschikbaar te hebben voor aanleg en inrichting van natuur. Met LIFE IP Deltanatuur en de PAGW wordt gewerkt aan systeemherstel en niet meer aan kleine projecten. Natuur is nu een asset binnen RWS die beheer en onderhoud vergt. Verder beheer en onderhoud voor projecten vanuit PAGW zal via zogenaamde *servicelevel agreements* vorm moeten krijgen.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht.

De rol van RWS is volgens een respondent vooral te begrijpen vanuit de gewijzigde positie van IenW/RWS ten aanzien van natuur en vanuit de PAGW. Het natuurbeheer van RWS wordt nu via de normale programmering qua externe kosten en fte's opgenomen door de verschillende regio's van RWS. Een stuk uiterwaard valt nog steeds onder regulier beheer (van het Natuurnetwerk door provincies) en is daarmee niet terug te vinden in de RWS-begroting. Terwijl daar nu nog steeds discussies met provincies over budgetten gaande zijn. Het totale budget van het Deltafonds is niet per se enorm toegenomen. Het betekent wel gewoon dat natuur net zo zwaarwegend mee wordt genomen in de programmering en de verdeling van onderhoudsgelden als andere wettelijke verplichtingen of andere urgente opgaven. Met het nieuwe regeerakkoord gaat het dus niet alleen over sluizen, maar over de volle breedte over de instandhoudingsopgave van IenW.

Een andere respondent geeft aan dat projecten binnen de PAGW vanuit sommige afdelingen binnen RWS kritisch worden gevolgd op de bijdrage van projecten aan de N2000- en KRW-doelen. De PAGW werd eerst gezien als een extra pot met geld voor ecologische waterkwaliteit en natuur in de grote wateren. Nu PAGW wat langer loopt, begint de bestuursstaf van RWS wel vragen te stellen: waar wordt het geld aan uitgegeven en zijn dit wel slimme keuzes? RWS zit aan tafel in een stuurgroep voor de PAGW. De bestuursstaf vraagt zich af of opnieuw een voorstel om met nog meer eilanden uit te breiden in de Marker Wadden met fantastische vergezichten, gecombineerd met woningbouw in Lelystad, wel zinvol is. Los van allerlei juridische vraagstukken gaat dat een enorme hoeveelheid geld kosten. Is dat nou wel een verstandige inzet

van de rijksmiddelen voor ecologie en waterkwaliteit? Als je niet oplet met de huidige governance wordt het omarmd door beleid en is er straks bijvoorbeeld geen geld meer voor de Oosterschelde. Een andere respondent reageert hier als volgt op: (i) we weten redelijk goed wat de te realiseren doelen zijn voor het Markermeer, (ii) Marker Wadden is wat betreft kosten per hectare natuur het goedkoopste project voor natte natuur, (iii) de Marker Wadden zijn feitelijk geen eilanden, maar moerassen binnen ringdijken en (iv) tendentius: de PAGW stelt geen woningbouw voor.

Er zijn Natura 2000-beheerplannen gemaakt voor de rijkswateren. Vanuit een soort van PHCA-cyclus kan worden gemonitord voor welke soorten habitats aanvullende maatregelen nodig zijn. Verwacht werd dat dit gebruikt zou worden om PAGW-projecten te programmeren. Het geld voor de PAGW is echt voor natuuraanleg, inrichting. Tien procent van het totaalbudget voor een project is de eerste tien jaar gereserveerd voor beheer en onderhoud. Vanuit projecten, zoals Marker Wadden, probeert men dit te verminderen: tien procent vindt Natuurmonumenten zonde, want dan kunnen ze minder eiland aanleggen. Natuurmonumenten is de beheerder, dus is er afgezien van die tien procent. Wanneer de eilanden gaan zakken, zal Natuurmonumenten hoogstwaarschijnlijk toch weer naar het Rijk kijken om het op te spuiten. RWS wil daarom graag vasthouden aan het reserveren van die tien procent.

Voor PAGW dienen RWS of andere beheerders van gronden het verdere beheer en onderhoud nog te regelen. Voor RWS moet dat in de reguliere programmering van Rijkswaterstaat. RWS heeft *servicelevel agreements* voor beheer en onderhoud. Er is een zogenaamde 'areaalgroei-brief': als RWS nieuw areaal krijgt of het wordt veranderd, moeten de onderhoudsgelden automatisch meegroeien. Ander punt is dat er binnen het bestaande areaal nieuwe natuur is gerealiseerd, hier is dus vaak geen extra budget voor beheer en onderhoud bijgekomen, terwijl dat wel nodig is, omdat eerder veelal nagenoeg geen beheer en onderhoud plaatsvond. Alleen RWS heeft de laatste decennia zoveel areaalgroei gehad dat die budgetten voor beheer en onderhoud niet goed zijn meegestegen. Daar heeft RWS nu last van. Maar dat is niet alleen voor natuur, maar voor al het beheer. Denk aan de Haringvlietbrug. RWS is daarmee een organisatie met te weinig geld en te weinig mensen om al dat werk goed te kunnen doen. In het laatste regeerakkoord is er meer geld voor onderhoud begroot. De vertaling naar personeel is nog niet helemaal gemaakt. Dat is nogal een discussie die loopt.

2.4.2 Toereikende structureel financiële middelen voor KRW-doelen en N2000-doelen

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was in hoeverre er financieel voldoende financiële middelen waren gereserveerd om KRW-doelen en N2000-doelen te realiseren. Aan respondenten is in 2022 gevraagd in hoeverre IenW en LNV nu structureel voldoende middelen hebben vrijgemaakt om de KRW- en N2000-doelen te verwezenlijken.

Geconcludeerd wordt dat met de institutionele verandering, de introductie van de PAGW, veel meer financiële middelen voor KRW- en N2000-doelen zijn vrijgemaakt. Het zijn meer financiële middelen, maar of het voldoende middelen zijn, kan volgens respondenten niet worden beantwoord vanwege het ontbreken van tijdsperspectief.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht. Het algemene beeld is dat wordt gesignaleerd dat via de PAGW veel meer financiële middelen beschikbaar zijn gekomen voor natuur in grote wateren, maar dat lastig is in te schatten wat toereikend is.

Volgens een respondent zou bij een deadline voor het behalen van doelen de daarbij passende middelen ook beschikbaar gesteld moeten worden. Dat is nu niet het geval. Vanwege gebrek aan een heel concrete deadline en ambitie is dat geld er niet. Nu is er onvoldoende capaciteit om tijdig nieuwe N2000-beheerplannen op te stellen en worden deze, wat overigens mag volgens de wetgeving, verlengd. Dus RWS blijft nog zes jaar werken met oude plannen en oude maatregelen en de natuur zal verder achteruitgaan. Als je adaptief en lerend zou willen sturen in ecosysteemontwikkeling en herstel, dan kan je ook zeggen dat de afgesproken spelregels dit nu verhinderen. De starheid van beleid en de systematiek doen onvoldoende recht aan de onzekerheden waarmee ecosysteem-functioneren en ontwikkeling worden gekenmerkt.

Volgens een andere respondent wordt een deel van het uiterwaardenbeheer door RWS nu bekostigd uit middelen van LNV (Programma Natuur) en incidenteel door provincie Gelderland (SNL-vergoeding).

IenW en LNV hebben volgens vele respondenten structureel voldoende middelen vrijgemaakt om de KRW-doelen en de N2000- doelen te verwezenlijken. Eén respondent heeft een andere mening en geeft aan dat PAGW niet altijd bijdraagt aan realisatie van KRW- en N2000-doelen. Prioritering van doelen en bijbehorende budgetten gebeurt door beleid of de minister. Veiligheid en wettelijke verplichtingen hebben in het huidige beleid de hoogste prioriteit. PAGW is geen wettelijke verplichting, dus zal KRW bijvoorbeeld hogere prioriteit hebben. Bij RWS speelt nog mee dat er geprioriteerd moet worden in het pakket aan opdrachten dat ze hebben aangenomen vanwege beperkte capaciteit om aan taken te werken. Dit is niet zonder risico, want als Nederland niet aan de juridische Europese verplichtingen kan voldoen, volgt er mogelijk een ingebrekestelling en komt Nederland in de situatie dat het moeilijker wordt om projecten vergunbaar te krijgen, waarbij de vergunningen overigens gewoon door hetzelfde bevoegd gezag als nu worden afgegeven. Dan wordt het allemaal erg complex.

Een andere respondent geeft aan dat vooral capaciteitsgebrek opspeelt. N2000-beheerplannen worden zes jaar verlengd. Hier is recentelijk een brief over naar TK gestuurd en zijn Kamervragen over beantwoord. Maatregelen die nodig zijn, worden getroffen, daar heb je geen nieuw beheerplan voor nodig (die maatregelen moet je zelfs nemen).

Als je adaptief en lerend zou willen sturen in ecosysteemontwikkeling en herstel, dan kan je ook zeggen dat er nu te veel geld is. Door de scheiding tussen beleid en uitvoering moeten er heel concrete doelen worden beschreven en ingevuld met maatregelen, die onvoldoende recht doen aan de onzekerheden waar ecosystemen door gekenmerkt worden.

2.4.3 Natuurambities van provincies op rijksgronden en SNL-subsidies

Een bestuurlijk knelpunt in 2017 was dat RWS als publiekrechtelijk orgaan niet in aanmerking kwam voor SNL-subsidie voor het natuurbeheer van de drogere oevergebieden. Respondenten is eveneens gevraagd of RWS en RVB ook voor SNL-subsidies in aanmerking dienen te komen voor beheer en onderhoud. Aan respondenten is in 2022 tevens gevraagd in hoeverre het de afgelopen vijf jaar voor provincies mogelijk is geworden om natuurambities op rijksgronden van RWS en Rijksvastgoedbedrijf te realiseren.

Geconcludeerd wordt dat als het Rijk verantwoordelijk is, natuurbeheer via rijksgeld dient te worden betaald en anders via provincies of SNL. RWS moet dus geen beroep gaan doen op SNL-subsidies. Verder wordt geconcludeerd dat het voor provincies nog steeds mogelijk is om natuurambities te realiseren op rijksgronden; de vraag of het wenselijk is, is politiek niet beantwoord. Ten tijde van het decentralisatieakkoord uit 2013 is er een complexe situatie ontstaan rond overgangen water en land, dus bij uiterwaarden, eilanden etc. De rijks- en provinciale verantwoordelijkheid is nog steeds onduidelijk.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Een respondent geeft aan dat SNL niet geschikt is voor de rijkswateren, het zou via rijksfinanciering moeten lopen. In de nabije toekomst zal voor gebieden in Zeeland die buitendijks liggen en in beheer zijn van Zeeuws Landschap of Natuurmonumenten een nieuwe oplossing moeten komen, vanwege einde duur erfpachtcontract. Met de spelregels van het Rijksvastgoedbedrijf voor een aflopend erfpachtcontract kan (op dit moment) niet meer een-op-een een nieuw erfpachtcontract aan de zittende erfpachter worden gegeven. De uitgifte moet via een openbare biedprocedure. Met het Didam-arrest zijn de spelregels nog verder aangescherpt. Het zijn gronden in het beheergebied van Rijkswaterstaat. Gaan we het dan nog een keer doen via SNL en provincies? Misschien is dit nu juist het moment dat er een stuk provinciaal budget juist overgeheveld dient te worden naar rijksbudget, waarmee het een taak van RWS wordt. Al die gebieden hebben een andere erfpachtduur, dus daar zijn we op deze manier nog wel een tijd mee bezig.

Interessant in dit verband is de situatie van Rottumeroog en Rottumerplaat, waar van oudsher Staatsbosbeheer een rol heeft, maar waar Rijkswaterstaat eigenaar en N2000-beheerder is. Is het wel of niet gewenst dat de provincie Groningen, op een gebied waar Rijkswaterstaat eigenaar en beheerder is en Staatsbosbeheer niet eens, een erfpachter is en daar geld van SNL via de provincie Groningen naartoe is gegaan? Het betreft rijkswater en valt niet onder de provinciale verantwoordelijkheid (en mag niet door de provincie aangewezen worden als NNN). Hier is het denken dus sterker aan het worden: wat is nu rijks- en wat is provinciale verantwoordelijkheid? In het verleden is het per situatie ook weer verschillend geregeld met wel 25 verschillende varianten.

Het RVB verpacht volgens een respondent landbouwgronden zonder voorwaarden, ook als het terreinen betreft die grenzen aan SBB-eigendom. Er is beleidsruimte nodig om het gezamenlijk uiterwaardenbeheer integraler en met meer doelbereik uit te voeren; niet alleen werken aan het 'hoe' (binnen aanbestedingswet- en regelgeving, budget-gestuurd), maar ook aan het 'wat'.

2.4.4 Ervaringen met MIRT bij PAGW

MIRT werd in 2017 niet als bestuurlijk knelpunt genoemd. In 2022 werd meermalen door respondenten aangegeven dat een MIRT voor kleine projecten een te zware belasting kan zijn en daarmee het geld voor de procedure ten koste gaat van de inhoud van het project.

Aan de respondenten is in 2022 gevraagd of voor kleinere PAGW-projecten een 'MIRT light' gewenst is.

Geconcludeerd wordt dat voor kleinere PAGW-projecten een Mirt light denkbaar is, maar er kunnen ook, net als bij de KRW is gebeurd, meerdere PAGW-projecten op een hoger schaalniveau gezamenlijk binnen één MIRT-procedure worden ingediend. De reacties op het MIRT laten zien dat er sprake is van misverstanden en cognitieve dissonantie. Daarom moet de conclusie zijn dat het knelpunt nog niet is opgelost.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht. Respondenten hebben verschillende beelden van de procedure en de eisen van de MIRT.

Volgens een respondent kennen mensen die een Mirt light-wensen, de MIRT niet goed. KRW met grote en kleine maatregelen zitten ook in MIRT. Een MIRT-beslissing hoeft niet over een klein project of kleine ingreep te gaan. Je kunt ook 23 maatregelen in één keer voorleggen als MIRT-besluit. Een PGW-tranche kan bij wijze van spreken ook als één MIRT worden ingediend. Projecten zijn dus veel meer te bundelen of te clusteren op een hoger schaalniveau.

Twee andere respondenten geven ook hun mening over MIRT. Zij vinden de stappen van de MIRT heel helder, transparant. Dat is ook nodig richting publiek. De manier waarop het nu is vormgegeven, wordt soms wat robuust. Het is voor de buitenwereld, de partners waarmee wordt samengewerkt, af en toe dat ze denken: waarom zit er zoveel proces omheen qua toetsing voor je stappen kunt nemen? Het is voor hen vrij overweldigend. Als wordt uitgelegd welke stappen er in principe worden gezet, dan snappen ze dat eigenlijk wel heel goed. Voor kleine projecten zou je kunnen kijken of alle stappen nodig zijn. Het is jammer als je bij kleine projecten geld tekort gaat komen om natuur te maken. Je moet op de verhouding letten. Iedereen die geld van het Deltafonds uitgeeft, moet aan de MIRT-regels voldoen. Dat is bij wet verankerd. Het is anders ook wel de opgave om dat beter uit te leggen en tegelijkertijd: MIRT light kan prima. Je moet alleen even goed opschrijven welke stap je dan wil doen. Leg het beter uit. Ga niet doen wat geen meerwaarde heeft. Het Rijk is in het verleden te vaak in grote projecten betrokken geraakt, zonder scherp besluit. Nu zitten daar een aantal go-no-gomomenten in waar de minister voor moet tekenen. Dat is wel een groot goed, want het gaat wel om grote bedragen. Het kost behoorlijk veel tijd in dat soort processen voordat je een 'voortoets' erdoor hebt. De stukken gaan richting Den Haag en dan ben je zo negen maanden verder.

2.5 Overaloordeel over governance

De subparagrafen binnen deze paragraaf refereren niet meer aan afzonderlijk genoemde bestuurlijke knelpunten in 2017, maar geven een overaloordeel weer van de respondenten over de governance in de afgelopen vijf jaar.

2.5.1 Verschillende governance-aspecten

Gevraagd is aan de respondenten of de governance in de grote wateren er de afgelopen vijf jaar beter op is geworden en wat er beter is geworden en wat niet.

Geconcludeerd wordt dat de governance er beter op is geworden de afgelopen vijf jaar, met de kanttekening dat de samenwerking tussen vooral de overheidspartners is verbeterd, maar dat de flexibiliteit van de samenwerkingsstructuren en regelgeving is verminderd, omdat deze geen gelijke tred houdt met de toename van complexiteit.

Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Een respondent geeft aan dat er de afgelopen vijf jaar veel meer aandacht voor natuur is en er zijn veel meer middelen beschikbaar. Een andere respondent merkt op dat er meer samenwerking is, meer overleg. De flexibiliteit is niet toegenomen vanwege de focus op doelmatig en sober. Wat wordt onderschat, is de werking van belangen van ministeries naar de uitvoeringsorganisaties. Die belangen verschillen nogal. De scheiding tussen beleid en uitvoering is lastig. Onder invloed van de PAGW is volgens een respondent de samenwerking verbeterd, maar over het geheel genomen is er nog niet veel verbeterd. Er is een wirwar ontstaan van bestuurlijke gremia waarin geen keuzes worden gemaakt.

Een andere respondent geeft aan dat de ervaring leert om afstemming vroeg in het proces te zoeken, dat werkt het best. Doe je dat niet, dan wordt de afstemming formeel en daardoor een grote opgave. Natuur is meer leidend geworden, zeker bij de provincie. Governance rondom natuur is de afgelopen vijf jaar beter geworden. Door meer te investeren in onderlinge afstemming tussen beleid- en uitvoeringsdiensten is de openheid van het governance-proces voor partijen daaromheen misschien wel wat minder geworden. Informele afstemming leidt dus voor buitenstaanders tot geslotenheid.

2.5.2 Integraliteit van de governance

Aan de respondenten is gevraagd of de integraliteit van de governance is versterkt de afgelopen vijf jaar.

Geconcludeerd wordt dat integraliteit verschillend wordt gedefinieerd; soms smaller, soms meer contextueel. Afhankelijk van de definitie is het verbeterd of verslechterd de afgelopen vijf jaar. De integraliteit lijkt versterkt te zijn in projecten van LIFE IP Deltanatuur en de PAGW, al blijft het problematisch om planologische functies mee te nemen die verder afstaan van de PAGW, zoals woningbouw, energie of mobiliteit. Als integraliteit wordt opgevat als samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering of samenhang tussen inrichting, gebruik en beheer met natuur-en waterregelgeving als onderlegger, dan is de integraliteit verslechterd.

Deze conclusies kunnen als volgt worden toegelicht.

Een respondent geeft aan dat er een probleem is nu de scheiding tussen beleid en uitvoering is versterkt. Er zijn nu weer hele teams mensen aan de slag in het beleid die geen kaas hebben gegeten van uitvoeringsconsequenties. Een andere respondent merkt op dat integraliteit mensenwerk is, waarbij vooral de houding belangrijk is. Houding bepaalt of mensen kunnen functioneren in een netwerk, of dat ze daarvoor te veel vastigheid zoeken in de eigen organisatie. Het gebrek aan integraliteit zou volgens een respondent nu

toenemen door de sterkere scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering. Ook door gebrek aan kennis in de top van departementen, waardoor instrumentatie van beleid niet strookt met wat er politiek is afgesproken. Integraal is ook dat je doet wat je op papier hebt toegezegd. Gebrek aan integraliteit, ook door planfiguren die er ineens tussendoor komen, zoals stikstofplannen, bossenstrategie en het NPLG. Een andere respondent merkt op dat de KRW en stikstofmaatregelen niet integraal genoeg zijn.

Een respondent merkt op dat opgaven integraler zijn door de samenhangen, zoals met woningbouw en mobiliteit, en de governance zou daar meer mee moeten doen. Voor de provincie zijn sneller stappen te zetten, omdat ze hier al ervaring mee heeft in bijvoorbeeld het IJmeer. Integraler zou ook inhouden dat de samenhang tussen binnen- en buitendijks beter in kaart is gebracht en daar ook naar gehandeld wordt. Dit is nog lastig en moet door de provincie ingebracht worden. Integraal moet je vooropstellen boven de belangen van het eigen departement. Dat is nog een proces dat gaande is.

Integraliteit wordt verschillend opgevat door de respondenten. Integraal verwijst volgens een respondent naar fysieke inrichting, beheer en gebruik, plus toepassing van het voorzorgbeginsel.

Een andere respondent vindt het een uitdaging om alle sectorale opgaven in integrale gebiedsontwikkeling te krijgen. Als voorbeeld wordt genoemd de PAGW, waarin ineens een energieopgave verschijnt en er daarmee bestuurlijk problemen ontstaan. Om de integraliteit in de toekomst verder te bevorderen, liggen er grote kansen tussen bijvoorbeeld PAGW en NPLG, maar het is nog de vraag of die ook opgepakt worden.

2.5.3 Afstemming doelen, middelen, procedures en mandaten

Aan respondenten is gevraagd of doelen, middelen, procedures en mandaten meer op elkaar afgestemd zijn en wat er goed gaat en wat er nog kan worden verbeterd.

Geconcludeerd wordt dat doelen, middelen, procedures en mandaten weliswaar de afgelopen vijf jaar weliswaar meer op elkaar zijn afgestemd, maar het is nog steeds niet optimaal. Dit biedt enerzijds flexibiliteit en anderzijds onzekerheid en complexiteit. De weinige reacties op dit punt spreken elkaar diametraal tegen. Daardoor moeten we de conclusie trekken dat het knelpunt niet is opgelost. Daarbij moet worden aangetekend dat het geen groot knelpunt lijkt te zijn, gezien het kleine aantal opmerkingen dat hierover is geplaatst in de interviews.

De conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Een respondent geeft aan dat doelen, middelen, procedures en mandaten structureel niet goed zijn afgestemd. Je moet het hebben van samenwerking in een vroeg stadium van het proces, zoals bedoeld in de Omgevingswet. De scheiding tussen beleid en uitvoering leidt tot depolitisering en daarmee ook tot een gebrek aan oplettendheid van de Tweede Kamer over de voortgang van doelrealisatie. Beter begroten is nog een algemeen leerpunt, en het zorgen voor voldoende capaciteit. De juridische basis voor verlening van vergunningen bevat te weinig voorzorg voor effecten op natuur. Gebrek aan kennis is in het voordeel van de initiatiefnemer.

Een andere respondent geeft aan dat alles soms te nauw is afgestemd, waardoor flexibiliteit verloren gaat, waardoor je elkaar minder kunt helpen. Uitvoeringsorganisaties moeten heel precies terugkoppelen wat ze gedaan hebben in de projecten en daardoor lukt het soms niet om een voorzorgprincipe toe te passen, of in elk geval verschillend naargelang de verantwoordingscultuur bij een departement. Er zijn verschillen in de mate waarin het nog integraler werken (door andere opgaven erbij te betrekken) gezien wordt als een risico.

3 Conclusies, reflectie en aanbevelingen

3.1 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden wij de drie onderzoeksvragen.

1. Via welke bestuurlijke en wettelijke afspraken over doelen, geld, verantwoordelijkheden en rollen is de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren geregeld?

De ervaren verbetering van samenwerking

Respondenten geven aan dat de samenwerking is verbeterd door duidelijkheid over de rol van IenW/RWS voor natuur in de grote wateren, gezamenlijk opdrachtgeverschap van IenW en LNV bij PAGW, uitvoeringsorganisaties die meer afstemmen bij de PAGW, provincies en Rijk die proberen af te stemmen over uiterwaarden. Anderzijds is de scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering versterkt en raken daarmee losgezongen van elkaar. Dit komt door het aanhangen van de sturingsstijl van New Public Management waar we in de reflectie aan het einde van deze rapportage nog op terugkomen.

Gebrek aan inhoudelijke samenhang

Er is met de PAGW veel geld gereserveerd voor natuurontwikkeling. De PAGW kan niet altijd direct in verband worden gebracht met de verbetering van N2000- en KRW-doelen, omdat niet altijd duidelijk is hoe PAGW-projecten doelrealisatie voor N2000 of KRW dichterbij brengen. Vaak wordt aangegeven dat het natuurbeheer en onderhoud daarmee nog steeds niet op orde is. Met de PAGW en straks ook met NPLG lijkt het geld sturend te worden in plaats van de opgaven (projecten worden bij geld verzonnen i.p.v. N2000- en KRW-opgaven). Verder lopen veel natuurbeheerplannen voor Natura2000 voor grote wateren zes jaar achter. RWS mist de financiële middelen en vooral capaciteit om tot een goede update te komen. Dat is zorgelijk, maar hierover zijn afspraken gemaakt met de Tweede Kamer.

Het gebrek aan inhoudelijke samenhang manifesteert zich bijvoorbeeld in de onduidelijke relatie tussen KRW- en N2000-doelen, die vervolgens verder compliceert onder invloed van stikstofplannen en omgevingsprogramma's als NPLG van het nieuwe kabinet. Onduidelijkheid in de relatie tussen KRW en N2000 heeft te maken met het gebrek aan duidelijkheid omtrent de trade-offs (wat betekenen de middelen om het ene doel te bereiken voor het doelbereik voor het ander) en hoe die trade-offs gehanteerd moeten worden, waardoor juridische argumenten en inschattingen prevaleren boven inhoudelijke en systeemgerichte. Als voorbeelden zijn genoemd Zwarte Water, waarbij een stalen damwand de voorkeur kreeg boven een natuurlijke oever of de Noordwaard, waar oobos niet gerealiseerd kan worden omdat er nu stroomdalgrasland aanwezig is en in een samenwerkingsovereenkomst tussen LNV en IenW is afgesproken dat daar stroomdalgrasland bevorderd zal worden.

2. Welke onduidelijkheden en knelpunten ervaren betrokkenen bij de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren met deze afspraken en kaders?

Toename van complexiteit

Complexiteit vloeit voort uit een gebrek aan inhoudelijke samenhang van beleidsdoelen, die, tijdens implementatie, telkens herzien moeten worden door nieuwe opgaven met een toenemend crisiskarakter. Het crisiskarakter betreft onder meer de strijdigheid tussen N2000- en KRW-doelen en toevoeging van nieuwe planologische functies als energie en woningbouw, die op gespannen voet staan met bijvoorbeeld PAGW-projecten en kaders. De culturen van beleidsmakers en uitvoerders lijken meer van elkaar te zijn gaan verschillen de afgelopen vijf jaar. Beleidsmakers komen met concretere doelen en beleidsuitvoerders werken in een beleidspraktijk van complexiteit en onzekerheid waarmee zij dienen om te gaan.

Kritische geluiden over de samenwerking

De toegenomen samenwerking en toegenomen onderhandelingen hebben ook een keerzijde. Het leidt tot depolitiseren en daarmee tot meer geslotenheid voor buitenstaanders. Ook betrokkenen ervaren nadelen en doen hun beklag dat besluitvorming lang duurt of dat er sprake blijft van conflicten. Er is verder een gebrek aan consensus over wat het systeem nu is en wat een systeembenadering inhoudt. Ook over de gewenste mate van integraliteit hebben mensen een verschillend beeld. Er ontbreken momenten om die verschillende beelden op elkaar te betrekken.

3. Welke mogelijke aanpakken suggereren betrokkenen voor deze onduidelijkheden en knelpunten?

Tijdens de interviews zijn soms door individuele respondenten aanbevelingen gedaan:

- Re-centraliseer de natuurtaken en stop met de decentralisatie-impuls.
- Zorg voor één beleidsautoriteit voor natuur binnen het Rijk voeg natuur van IenW en van LNV samen en haal het weg bij belangen/gebruiksfuncties die op gespannen voet staan met natuur.
- Betrek ngo's zowel bij beslissingen van de politiek als bij keuzes van beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Zet natuur-ngo's aan tafel met ngo's van belangen/gebruiksfuncties om met eigen compromissen te komen.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie is dat ondanks – of wellicht dankzij – een steeds complexer werkveld de samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies en ngo's over het geheel genomen als beter wordt ervaren in de afgelopen vijf jaar, maar de governance als systeem van samenhangende procedures en regels is niet over het geheel genomen verbeterd, waardoor er sprake blijft van een permanent onderhandelingsproces om eigen organisatiedoelen te verwezenlijken. Voor natuur betekent dit dat ze deel uitmaakt van dit onderhandelingsproces, waardoor een benadering van voorzorg en natuurinclusief handelen onvoldoende uit de verf komt om de deltanatuur in belangrijke mate te verbeteren.

3.2 Reflectie op governance-veranderingen

In deze paragraaf reflecteren we eerst op de conclusies omtrent de governance-veranderingen ten opzichte van de conclusies van vijf jaar geleden. Die conclusies hadden betrekking op de institutionele complexiteit, de inhoud van de decentralisatieafspraken, de beleidspraktijken die niet in lijn waren met de wettelijke kaders en het ontbreken van een gezamenlijke waterambitie. Daarnaast zijn er ook nieuwe conclusies te trekken als het gaat om de governance-veranderingen van de afgelopen vijf jaar.

Institutionele complexiteit

Bij de implementatie van het natuurbeleid in de grote wateren is, evenals vijf jaar geleden, nog sprake van institutionele complexiteit (Teisman, 2017). Er zijn diverse bestuurslagen en instanties bij natuur in de grote wateren betrokken, die elk hun eigen begrenzing van het vraagstuk hebben gemaakt, hun eigen oplossingsstrategieën ontwikkelen en daarbij gebonden zijn aan hun eigen sectorale kaders en procedures. In de uitvoeringspraktijk komen ze elkaar tegen, worden ze met elkaars aanpak en logica geconfronteerd en zoeken ze naar manieren om met deze institutionele complexiteit om te gaan. Hierbij lopen ze aan tegen knelpunten en onduidelijkheden in vigerende wettelijke en bestuurlijke kaders.

Inhoud van decentralisatieafspraken

Een eerste issue is de inhoud van de decentralisatieafspraken. Deze gaan vooral in op natuur op land. Voor natuur in de grote wateren blijft het Rijk volgens deze afspraken verantwoordelijk. Vijf jaar geleden was nog onduidelijk wat die rijksverantwoordelijkheid precies inhield en wat daarbij de precieze taakverdeling was tussen IenM en EZ. De rijksverantwoordelijkheid van IenW/RWS is met de Wnb helder. Bij land-waterovergangen is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies ook na vijf jaar nog onduidelijk.

Beleidspraktijken niet in lijn met wettelijke kaders

Een tweede issue dat vijf jaar geleden werd geagendeerd, was dat beleidspraktijken soms niet in lijn zijn met wettelijke kaders: vergunningverlening door instanties die hiertoe niet bevoegd waren. Nu, vijf jaar later, blijkt dit een minder groot issue. Wel wordt opgemerkt dat voorgestane beleidspraktijken soms niet overeenkomen met de eisen vanuit Natura 2000 of de KRW. Als voorbeelden zijn genoemd dat PAGW-projecten soms niet bijdragen aan de voorgestane verbetering vanuit Natura 2000 of de KRW.

Ontbreken van een gezamenlijke waterambitie

Een derde issue vijf jaar geleden was het vooralsnog ontbreken van een gedeelde ambitie voor waternatuur bij betrokken instanties. Betrokken instanties vliegen het vraagstuk vaak aan vanuit hun eigen kaders die niet altijd met elkaar stroken en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Bovendien zorgen ontwikkelingen als klimaatverandering, de energietransitie en economische ontwikkelingen voor nieuwe uitdagingen. Als partijen te zeer vasthouden aan hun formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden en bestaande afbakening van het vraagstuk, leidt dit in het beste geval tot suboptimale oplossingen en in het slechtste geval tot patstellingen en het stokken van uitvoeringsprocessen.

Ook nu, vijf jaar later, constateren we dat er nog een gedeelde ambitie omtrent waternatuur nog ontbreekt tussen:

1. Ministeries: kunnen vasthouden aan de vegetatielegger voor de waterafvoer (IenW) of kunnen vanuit de bossenstrategie oobossen projecteren in projecten die zijn gerealiseerd voor Ruimte voor de Rivier (bijvoorbeeld de Noordwaard).
2. Rijk en provincies als het gaat om overgangen tussen land-waternatuur.
3. Uitvoeringsorganisaties als het gaat om het denken over oevers: gaat het halen van KRW en N2000 doelen voor (stalen damwanden zijn dan te rechtvaardigen) of systeemhersteldoelen (natuurlijke oevers)?

Vijf jaar terug werden twee gesuggereerde of reeds in gang gezette aanpakken genoemd om iets aan de designaleerde knelpunten te doen:

Vooraf goed regelen: op nationaal niveau duidelijk per organisatie beleggen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en daarnaar handelen. Afbakening tussen organisaties staat centraal. Voorbeelden zijn het verduidelijken van afsprakenkaders, het maken van aanvullende afspraken daar waar zaken onduidelijk zijn en het in lijn brengen van bestuurlijke praktijken met wettelijke kaders.

Vijf jaar later kunnen we stellen dat dit deels is gelukt. Voor IenW en RWS is duidelijker geworden dan vijf jaar geleden wat de rijksverantwoordelijkheid is. Anderzijds is met de introductie van Programma Natuur, Programma Stikstof en NPLG rond land-water natuur voor sommige respondenten onduidelijker geworden wat de rijks- dan wel provinciale bevoegdheden zijn. Anderen verwijzen naar een kaart die onlangs is gemaakt die de onduidelijkheden juist wegnemen.

Integrale netwerkaanpak: op gebiedsniveau in breed netwerk verkennen van de maatschappelijke opgave, zoeken naar het gemeenschappelijk belang en kijken wat partijen daar op basis van een brede opvatting van de eigen verantwoordelijkheid aan kunnen bijdragen. Samenspel en reciprociteit tussen organisaties staat centraal. Voorbeelden zijn de huidige gebiedsoverleggen en -agenda's en de verkenning grote wateren als onderdeel van de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater.

Vijf jaar geleden was het al een uitdaging om nieuwe belangen als duurzame energie, klimaatopgaven en economische ontwikkelingen mee te nemen in processen waar gewerkt wordt aan natuur in de grote wateren. Geconcludeerd kan worden dat er na vijf jaar geen goede procedure is om andere belangen goed mee te nemen in een belangenafweging. Er is ook geen procedure hoe omgegaan kan worden met belangen die zich later aandienen, terwijl bijvoorbeeld een PAGW-project al loopt.

Daar komt nog bij dat een integrale gebiedsaanpak voor natuur in de grote wateren op drie manieren hinder ondervindt: 1) via sectorale wettelijke en beleidskaders, 2) via rigiditeit vanuit wettelijke en beleidskaders wat voorgestane natuurlijke dynamiek in een integrale gebiedsaanpak voor natuur bemoeilijkt; 3) via lokale sectorale belangen behartigt via gemeentelijke ruimtelijke regelgeving (bijvoorbeeld via bestemmingsplannen of omgevingswet straks), wat integrale bovenlokale gebiedsgerichte aanpak bemoeilijkt.

Governance veranderingen van de afgelopen vijf jaar

Naast het terugkomen op de conclusies en reflectie van vijf jaar geleden vallen er ook nieuwe conclusies te trekken.

Eigenlijk is de biodiversiteitscrisis in de grote wateren de afgelopen vijf jaar groter geworden. Dit gegeven kunnen we als referentiepunt gebruiken om de veranderingen in de governance tegen af te kunnen zetten. Hebben de veranderingen in de governance gelijke tred gehouden met de benodigde veranderingen om de biodiversiteitscrisis in de grote wateren te doen keren? Uit de interviews maken wij op dat:

- verantwoordelijkheden voor natuur breder zijn ingebed bij ministeries en uitvoeringsorganisaties;
- de positie van IenW/RWS voor natuur in de grote wateren de afgelopen vijf jaar is verhelderd;
- de scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering de afgelopen vijf jaar is versterkt;
- de financiële middelen de afgelopen vijf jaar zijn toegenomen met de PAGW, wat doelrealisatie voor N2000 en KRW dichterbij brengt als PAGW-projecten hiervoor worden ingezet.

Dit zijn allemaal governance-veranderingen die vanuit een sturingsstijl van een presterende overheid of New Public Management zijn te begrijpen. De scheiding tussen beleid en uitvoering komt voort uit het New Public Management, waarin overheden immers meer als een bedrijf geacht worden te werken in een context van afrekenbaarheid. Men kan zich afvragen of deze governance veranderingen hiermee voldoende zijn. Het New Public Management kan de samenwerking in de weg staan die belangrijker is geworden vanwege de bredere inbedding van natuur. Je moet eigenlijk toe naar netwerksturing omdat natuur 'vernetwerkt' is. Eigenlijk blijven we nu hangen qua sturingsstijl in verantwoord en afstand. NPM is de dood in de pot voor samenwerking. Want bij NPM ga je altijd voor je eigen doelen, daar wordt op afgerekend.

De structurele veranderingen lijken niet genoeg om de biodiversiteitscrisis in de grote wateren te keren. We lopen hierdoor het risico dat de EU op een gegeven moment ingrijpt. Vergunningen vanuit andere belangen dan natuur worden nu nog te snel afgegeven op basis van het gegeven dat schade aan de natuur niet aannemelijk lijkt. De toepassing van het voorzorgbeginsel voor natuur is wellicht te weinig over de volle breedte van mogelijke natuureffecten juridisch geborgd. De schade aan natuur kan daarnaast nu nog steeds worden gecompenseerd en in geld worden uitgedrukt. Dit leidt, evenals op het land, tot steeds grotere contrasten tussen systemen met en zonder hoge natuurwaarden. De situatie als geheel interpreterend, lijkt het beter om de omgang met natuur beter te regelen. De natuur als onderlegger is een interessante eerste stap. We pleiten daarnaast voor een geleidelijk proces van minder afrekenbaarheid en daarvoor in de plaats komende lerende samenwerking. Dat leren moet dan gaan over het verbeteren van de samenhang in de manier van omgaan met natuur, het verbinden van korte en lange termijnen, en het goed gebruikmaken van de veerkracht in de natuur.

3.3 Aanbevelingen

Vanuit het onderzoek en de samenhang van alle interviews doen wij de volgende vier aanbevelingen:

- Er is veel onduidelijkheid over definities van een systeembenadering en integraal werken. Besteed meer aandacht aan de verschillende invullingen die deze concepten krijgen.
- Blijf niet te lang discussies voeren op beleids- of uitvoeringsniveau, maar breng discussies op tijd terug bij de politiek (van depolitiseren naar politiseren). Veel discussies en onderhandelingen zouden onzes inziens korter kunnen als vraagstukken of keuzes eerder terugggelegd worden bij de politiek. Zij kunnen mogelijk sneller knopen doorhakken. Politiseren kan daarmee een mogelijke oplossingsrichting zijn. Verder zou een permanent proces ingericht kunnen worden op het monitoren en leren van wettelijke en bestuurlijke knelpunten voor natuur in de grote wateren.
- Organiseer meer monitoring/evaluatie, analyse, reflectie en discussie tussen de gescheiden werelden van beleid en uitvoering (sluit de beleidscycli) en leg de lessen tijdig terug bij de politiek.
- Probeer de VHR of Natura 2000 juridisch (aanwijzingsbesluiten veranderen, andere interpretaties van VHR-regelgeving) bij te stellen, ook al duurt dit lang en probeer niet alleen via projecten in te zetten op systeemnatuur. Voor het hele natuurbeleid dient onderscheid te worden gemaakt in investeringsbudgetten (voor aanleg/inrichting/versneld herstel) en beheer-/onderhouds-budgetten. Die laatste zou via een integraal Subsidiestelsel Natuur en Landschap structureel en afdoende beschikbaar gesteld kunnen worden.

-
- Hoe kan nu omgegaan worden met verschillen in percepties? Vijf jaar geleden was de constatering al dat er grote verschillen zijn in percepties en nu blijkt dit nog zo te zijn en over vijf jaar nog als we niets doen. Als er veel verschillende percepties zijn, helpt het als partijen de verschillende contexten beter gaan begrijpen. Excursies helpen hierbij. Er blijven altijd overigens *hardliners* die verschillende contexten als uitgangspunt zullen blijven nemen. Er zijn personen die de eigen organisatiedoelen vooropstellen en er zijn personen die gebiedsdoelen vooropstellen. Het vergt eigenlijk een vervolgonderzoek naar organisatieculturen om met deze blijvende spanning om te gaan.

3.4 Discussie en reflectie op methode

Veel van de aangedragen voorbeelden in dit rapport gaan over het rivierengebied, wat slechts een van de grote wateren is. Er zijn geen of weinig voorbeelden aangedragen rond IJsselmeer (vismigratierivier en wens van zonnepanelen op energie-eiland) of de Zuidwestelijke delta. De reden dat vaak voorbeelden uit het rivierengebied worden aangedragen, is omdat daar de bevoegdhedenverdeling ingewikkelder is.

Als onderzoekers hebben we van dit onderzoek geleerd dat wij bij het nagaan van de bereidheid om geïnterviewd te worden als onderzoekers onze aanpak nog beter hadden kunnen uitdenken en benadrukken. Wij hebben interviews vooral afgenomen om te bezien in welke mate er in overeenstemming of verschillend wordt gedacht over bestuurlijke knelpunten en juridische kaders. Wij hadden daarbij ook sterker kunnen benadrukken dat het proces van terugkoppeling naar respondenten door ons niet wordt gezien als een strijdtoneel om toch tot één werkelijkheid te komen, maar als een verrijkende manier om verschillende ervaringen en belevingen te inventariseren. Daarbij hadden wij beter kunnen schetsen via welk proces en welke stappen we de onderzoeksgegevens tot een rapportage zouden brengen.

Literatuur

Korsten, A.F.A., 2007. Inleiding in de bestuurskunde.

<https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Inleiding%20in%20de%20bestuurskunde.pdf>

Boonstra, F.G., M. Pleijte, 2017. Quick scan knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken natuur in de grote wateren, Wageningen, <https://edepot.wur.nl/427055>

Teisman, G., 2017. Complex systeemdenken als ongewenste noodzaak. In: Sturen in een verweven dynamiek, Ministerie van Economische Zaken.

Bijlage 1 Vragenlijst governance in grote wateren

Bestuurlijke knelpunten na vijf jaar bij Governance in Grote Wateren

1. Is voor betrokken partijen bij het natuurbeleid in de grote wateren duidelijk wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen IenW en LNV en tussen SBB en RWS? Hebben de PAGW en LIFE IP Delta Natuur bijvoorbeeld de samenwerking tussen de ministeries van LNV en IenW versterkt? En tussen de uitvoeringsorganisaties RWS, SBB en RVO?
2. Hoe is nu de samenwerking met provincies? Is voor betrokken partijen bij grote wateren duidelijk waar de verantwoordelijkheden voor het rijk zijn en waar voor provincies?
3. Nemen provincies nog wel eens delen van grote wateren op in hun provinciale ruimtelijke verordening?
4. Worden vergunningen door de juiste partijen afgegeven? In het verleden werden nog wel eens natuurvergunningen afgegeven door de verkeerde instantie (provincie).
5. Is de rol van RWS voor Natura 2000 verstevigd de afgelopen vijf jaar? Vroeger was wel de rol van RWS voor KRW duidelijk maar had RWS geen positie voor N2000.
6. Hebben IenW en LNV nu structureel voldoende middelen vrijgemaakt om de KRW-doelen en N2000 doelen te verwezenlijken?
7. Heeft IenW de doelen voor N2000 aanvaard en bekostigt IenW realisatie van die doelen? Daar was vijf jaar terug onenigheid over.
8. Is bij strijdigheid tussen KRW-doelen en N2000-doelen duidelijk welke doelen voorrang hebben?
9. In hoeverre is het huidige natuurbeleid van IenW en LNV voldoende om in te spelen op klimaatverandering en economische ontwikkelingen, waarbij de natuur robuust en veerkrachtig blijft?
10. Zijn spanningen tussen beleid voor robuuste/veerkrachtige natuur en voor KRW/N2000 natuur verminderd of toegenomen de afgelopen vijf jaar?
11. In hoeverre is het de afgelopen vijf jaar voor provincies mogelijk geworden om natuurambities op rijksgronden van RWS en Rijksvastgoedbedrijf te realiseren?
12. Zouden RWS en RVB ook voor SNL subsidies in aanmerking dienen te komen voor beheer en onderhoud?

Beschouwing

13. Is de Governance in Grote Wateren er de afgelopen vijf jaar beter op geworden? Wat is er beter geworden en wat niet?
14. Is de Governance in Grote Wateren integraler geworden?
15. Zijn doelen, middelen, procedures en mandaten meer op elkaar afgestemd? Wat gaat er goed en wat kan er nog worden verbeterd?
16. Welke veranderingen in de afgelopen vijf jaar rond de Grote Wateren zijn toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen en welke aan veranderingen/verbeteringen in de governance?



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3234
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3234
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

