

Antiverdrogingsbeleid

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over antiverdroging.

Casus: antiverdrogingsbeleid

Onderwerp	Verdroging is een toenemend probleem, dat voornamelijk optreedt als gevolg van klimaatverandering en landgebruik. Het is een probleem dat grote gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van schoon drinkwater, voedselproductie, milieukwaliteit en de natuur. Verdroging heeft onder andere effect op de afname van de hoeveelheid (grond)water en van de kwaliteit van het water. Om effectief te werken aan het oplossen van verdroging is het belangrijk om breder te kijken naar het ecosysteem waar het watersysteem deel van uitmaakt. We zien steeds meer dat het antiverdrogingsbeleid vraagt om integrale gebiedsprocessen.
Afbakening	Centraal staan hier de impact van verdroging op natuur, met name de effecten op de doelen van de provincies en het Rijk in het Natuurpact over de uitbreiding van het natuurareaal, en het realiseren van het Natuurnetwerk.

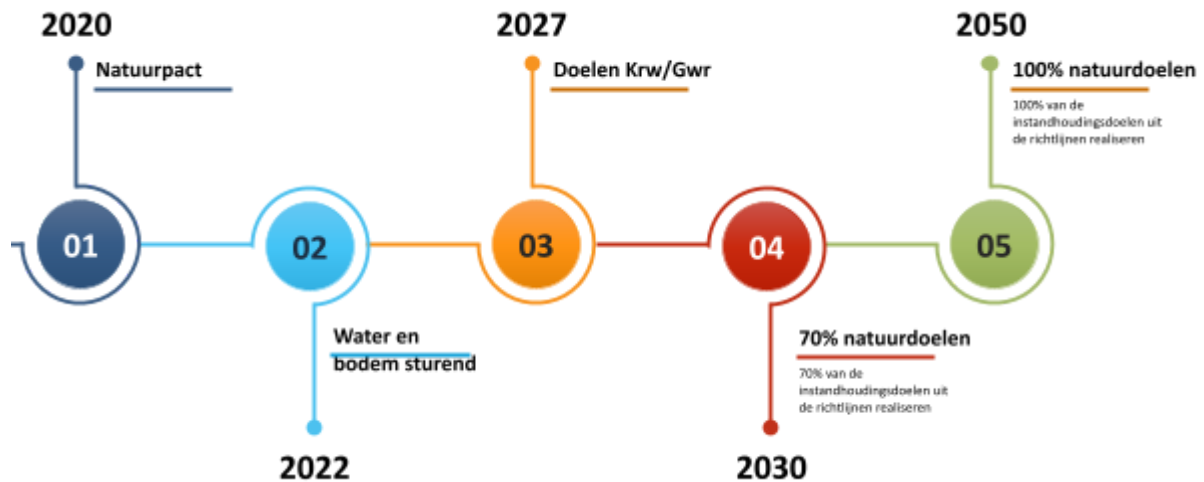
Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	In deze verkenning richten we ons op de instandhoudingsdoelen en de doelen die gericht zijn op het herstel van alle vogelpopulaties, wilde diersoorten en plantensoorten en hun leefgebieden (namelijk: 70% te realiseren in 2030, 100% in 2050).
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none">Natura 2000, ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrictlijn Kaderrichtlijn water (Krw) en Grondwaterrichtlijn (Grw). In de Krw en de Grw zijn doelstellingen opgenomen om de kwaliteit van het grondwater te beschermen en te verbeteren en om de voorraad grondwater op peil te houden. Aan de Krw-/Grw-verplichtingen moet uiterlijk eind 2027 worden voldaan. Hier ligt een primaire verantwoordelijkheid voor de

provincies.

- De verdringingsreeks geeft de rangorde van maatschappelijke behoeften aan, die bij de verdeling van het beschikbare water in acht wordt genomen. De verdringingsreeks was al opgenomen in onder meer de Tweede Nota Waterhuishouding.
- Richtinggevend kader: 'Water en bodem sturend' 2022.

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus antiverdrogingsbeleid nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van antiverdroging.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus antiverdrogingsbeleid is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Sinds 2010 werkt het Deltaprogramma Zoetwater aan de voorbereiding op droogte. Maatregelen uit het Deltaprogramma, zoals Slim Watermanagement, het peilbesluit IJsselmeer en de capaciteitsvergroting van alternatieve wateraanvoer naar West- Nederland hebben in 2018 hun nut bewezen, maar aanvullende maatregelen bleken ook noodzakelijk. Het doel van het Deltaprogramma Zoetwater is dat Nederland in 2050 weerbaar moet zijn tegen watertekorten. Met dat doel voor ogen zal waterbeherend en -gebruikend Nederland aan de slag moeten om de effecten van toekomstige droogte zoveel mogelijk te beperken.

De Rli (2022) stelt in zijn advies Natuurinclusief Nederland dat het slecht gesteld is met de natuur in Nederland en dat beleidsdoelen op het gebied van natuur- en biodiversiteitsherstel niet worden gehaald. De natuur kampt onder andere met effecten van verdroging, verzuring, vermesting en ook versnippering. Het huidige beleid is onvoldoende effectief. De raad doet in zijn advies aanbevelingen om de zorgelijke afname van natuur en biodiversiteit in Nederland om te buigen naar herstel van een veerkrachtige natuur, en om effectieve stappen te zetten naar een natuurinclusief Nederland.

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus antiverdrogingsbeleid. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
Beleidspakket <ul style="list-style-type: none">• Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten	<p>Er is een onbalans tussen centrale sectorale en de decentrale of gebiedsgerichte aanpak die nodig is voor de uitvoering, zo wordt geconstateerd tijdens het rondetafelgesprek. Het anti-verdrogingsbeleid vraagt om een integrale oplossing. Sectoraliteit vormt dan ook een belemmering bij de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid.</p> <p>Door zaken integraal en in samenhang aan te pakken neemt de complexiteit toe als gevolg van een cumulatie van doelen (en partijen). Er zit een optimum aan de stapeling van zaken. Het ontbreken van integraal beleid heeft met name te maken met het niet maken van keuzes. Bovendien vereist een integrale gebiedsaanpak een 'sterk trekpaard'.</p> <p>Er is behoefte aan langetermijnbeleid met ruimtelijk stabiele keuzes en continuïteit in een gebied met aandacht voor systeemherstel, de durf om groter te kijken, en focus op het herstel van het natuurlijke systeem. Voor investeringen is een horizon van ten minste 30 jaar nodig en meerjarige zekerheid. Aandacht voor preventie ontbreekt, zoals waterbesparing, consumentenvoorlichting et cetera. Door een van de deelnemers wordt naar voren gebracht dat er in België wel goede regelgeving voor waterbesparing is.</p> <p>In het gesprek constateren we dat effectieve instrumenten ontbreken:</p> <ul style="list-style-type: none">• Er is geen middel om een goede verdeling van kosten en baten te maken. In de traditionele blauwe diensten zit geen verdienmodel. Concept- en ideevorming zijn nodig voor een nieuw perspectief dat functieverandering mogelijk maakt.• Het is van belang om perverse prikkels weg te nemen, bijvoorbeeld dat waterbesparing kan leiden tot inkomensverlies voor waterbedrijven. Dit kan onder meer door een ander verdienmodel te introduceren, waarbij waterbedrijven worden beloond voor het besparen van water, door het stimuleren van zuinig watergebruik bij consumenten, het gebruik van waterbesparende technologieën in de industrie en landbouw, en het hergebruik van afvalwater. Ook het verhogen van de prijs

	<p>van water kan een stimulans zijn om zuiniger met water om te gaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waterschappen hebben te maken met de door de gemeente en/of provincie bepaalde bestemming van een gebied. Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) wordt niet gekoppeld aan de grondwaterpeilen.
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementale samenwerking • Interbestuurlijke samenwerking • Rolverdeling markt en overheid 	<p>Uit de praktijkervaringen komt ook naar voren dat er sprake is van een verstoorde relatie in de verhouding tussen ambtenaren/uitvoerders en beleid en bestuur, waardoor een professionele autonomie ontbreekt. Hierdoor smoren 'early warning'-signalen. Angst over uitkomsten van de monitoring spelen hierbij een rol.</p> <p>Bij de verschillende departementen heeft ieder een eigen agenda en eigen deadlines. Antiverdroging gebiedsgericht benaderen is ingewikkeld, waardoor het te vaak niet gebeurt.</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>Natuur is geen sterke (financiële) entiteit binnen het gehele krachtenveld. De effectiviteit van het antiverdrogingsbeleid kan omhoog door de koppeling aan een krachtig ander belang en door inzet op water, bodem en klimaat met focus op de kwaliteit van de leefomgeving (de brief van de regering 'water en bodem sturend' ondersteunt deze redenering).</p> <p>Botsende belangen zijn van alle tijden, zo constateren de deelnemers aan de rondetafel, maar in de uitvoering valt veel op te lossen: de synergie in de uitvoering. Deze synergie ontbreekt, omdat het motto was 'zo veel mogelijk uitbesteden en zo snel mogelijk uitvoeren'. Daar zijn we nu weer wat van aan het terugkomen. De oplossing ligt niet alleen in de uitvoering. De vertakking van het probleem zorgt ervoor dat de competenties in het veld verdeeld zijn.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>Het wordt steeds riskanter om leiderschap te nemen. Door de huidige druk en polarisatie (bijvoorbeeld met de landbouw en stikstofcrisis) stolt alles. Het adagium 'onder druk wordt alles vloeibaar' lijkt niet meer te werken. Er is in de beleids-/uitvoeringspraktijk sprake van zelfcensuur: men durft het monitoren van onttrekkingen niet aan, uit angst voor resultaten en boerenreacties. De uitvoering staat hier te dicht op de politiek. Dit maakt ambtenaren handelingsverlegen.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Gebrek aan (uitvoerings)capaciteit is belemmerend voor de uitvoering. De decentralisatie, het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in combinatie met het voorspelde personeelstekort worden steeds meer voelbaar.</p> <p>Capaciteit is een probleem, zeker als het gaat om het organiseren van participatie (social engineering). Veel mensen komen vaak</p>

	<p>langs bij eenzelfde partij of boer. Het zijn zeer intensieve en langlopende projecten en hiervoor moet de juiste kunde beschikbaar zijn bij degene die deze gesprekken voert.</p> <p>Er zijn kennislacunes door het ontbreken van monitoring, omdat men de resultaten niet wil weten (zie ook hierboven bij governance en bestuurskracht en politieke wil).</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>Antiverdrogingsmaatregelen zijn soms niet mogelijk vanwege de Natuurbeschermingswet (PBL & WUR, 2020a). De Natuurbeschermingswet regelt hoe natuurgebieden worden beschermd en beheerd. Het inlaten van gebiedsvreemd water kan van een zodanig slechte kwaliteit zijn dat de natuur er niet bij geholpen is, en er daarom gekozen wordt voor verder verdrogen. Waterbeheerders kiezen soms voor het niet nemen van maatregelen om verdroging tegen te gaan, omdat deze maatregelen de natuur juist aantasten.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>Er is sprake van een complexe eigendomsverhouding; de uitvoering van de antiverdrogingsmaatregelen ligt bij de waterbeheerders, die daarvoor veelal afhankelijk zijn van grondeigenaren, zo blijkt uit de praktijk van de rondetafel deelnemers. Volgens de Waterwet zijn waterbeheerders verantwoordelijk voor het behoud van een goede waterkwaliteit en een evenwichtige waterbalans in hun gebied.</p> <p>Het ontbreken van bestuurlijk lef kan leiden tot het niet inzetten van het instrument onteigening/grondbeleid, met stagnering van de functieverandering en/of peilverhoging tot gevolg. Waterschappen kunnen in deze situatie terughoudend zijn bij het doorvoeren van aanpassingen, omdat er onduidelijkheid bestaat over de planschade.</p>
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>Extreem droge zomers komen de laatste jaren steeds vaker voor. In 2018/2019/2020 had Nederland te maken met een zeer droge periode (IenW, 2019). Periodes van droogte en de maatregelen die de overheid daarom treft voeden het maatschappelijk bewustzijn dat ook in Nederland gebrek aan water zijn tol eist.</p>
<p>Overig</p>	-

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Beleidspakket: sectorale aanpak en complexiteit van integrale aanpak

Om het antiverdrogingsbeleid effectief uit te voeren, is een integrale aanpak noodzakelijk. Sectoraliteit vormt dan ook een belemmering bij de uitvoering van het antiverdrogingsbeleid. Een integrale aanpak en doelen stapelen en daarbij meerdere partijen betrekken, vergroot de complexiteit van de aanpak. Het is daarom belangrijk om de juiste balans te vinden tussen het integraal aanpakken van zaken en het behouden van overzicht. Er zit een optimum aan de stapeling van zaken. Bovendien vereist een integrale gebiedsaanpak een 'sterk trekpaard'.

Governance: gebrek aan professionele autonomie en zelfcensuur

Er is een verstoorde relatie in de verhouding tussen ambtenaren/uitvoerders en beleid en bestuur. Dit heeft geleid tot een gebrek aan professionele autonomie en het ontbreken van 'early warning'-signalen. Er is sprake van 'niet meten want niet willen weten', uit angst voor negatieve reacties van de agrarische sector. Dat is een gevolg van knechting van de professionele uitvoering, ambtelijke zelfcensuur en/of handelingsverlegenheid bij (ambtelijke) adviseurs die hun verantwoordelijkheid hierin niet nemen.

Bestuurskracht en politieke wil: zelfcensuur en handelingsverlegenheid

Het wordt steeds riskanter om leiderschap te nemen, door de druk vanuit de samenleving. Men durft het monitoren van onttrekkingen niet aan, uit angst voor resultaten en boerenreacties. De uitvoering staat hier te dicht op de politiek. Dit maakt ambtenaren handelingsverlegen.

Er is ook een gebrek aan daadkracht of handelingsverlegenheid met betrekking tot het gebruik van onteigening als instrument voor functieveranderingen. Functieverandering stopt, doordat waterschappen terughoudend zijn met bijvoorbeeld peilverhoging. Het besluit tot planschade bij functieaanpassing bij peilverhoging blijkt lastig te nemen. Wel wordt planschade als een betere vorm van compensatie bij functieveranderingen gezien dan het bieden van (tijdelijke) vergoedingen.

Fysieke context: conflicten tussen waterbeheerder en grondeigenaren

In Nederland is de grond in veel gebieden privé-eigendom, waardoor waterbeheerders vaak geen maatregelen kunnen nemen zonder toestemming van de grondeigenaar. Dit kan leiden tot conflicten tussen waterbeheerders en grondeigenaren.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- IenW (2019). Eindrapportage Beleidstafel droogte. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- PBL (2019). Verdroging in Nederland: oorzaken, gevolgen en maatregelen. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL & WUR (2020a). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rli (2022). Natuurinclusief Nederland. Den Haag: Raad van de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Tilburg University en UU (2021). Verdroging in Brabant. Een Europeesrechtelijk Perspectief.
- WUR (2018). Deltaplan biodiversiteitsherstel: in actie voor een rijker Nederland. Te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/nieuws/DeltaplanBiodiversiteitsherstel-in-actie-voor-een-rijker-Nederland.htm>.
- WUR (2019). Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019. Brochure. Wageningen: Wageningen University & Research.
- <https://www.deltaprogramma.nl/themas/zoetwater/deltaplan>.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Arjen van Hinsberg (Planbureau voor de Leefomgeving)
- Allard van Leerdam (Staatsbosbeheer)
- Ciska Blom (De Stichtse Rijnlanden)
- Renée van Assema (Vitens)
- Rini Bulterman (provincie Overijssel)
- Rolf-Jan Sielcken (Rijkswaterstaat)
- Sietske de Regt (provincie Noord-Brabant)
- Andre van der Zande, raadslid (Rli)
- Krijne Poppe, raadslid (Rli)
- Charlotte Nauta, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01