

Pappen en Nathouden

Verdrogingsbestrijding
provincie Gelderland

Deel 2: Nota van bevindingen

Pappen en nathouden

Verdrogingsbestrijding provincie Gelderland

Deel 2: Nota van bevindingen

Inhoudsopgave

| | | |
|------------------|---|-----------|
| 1. | Inleiding | 1 |
| 1.1. | Inleiding | 1 |
| 1.2. | Aanleiding voor het onderzoek..... | 1 |
| 1.3. | Focus van het onderzoek..... | 2 |
| 1.4. | Doel- en vraagstelling | 3 |
| 1.5. | Normen in dit onderzoek..... | 4 |
| 1.6. | Afbakening..... | 5 |
| 1.7. | Onderzoeksmethoden..... | 5 |
| 1.8. | Leeswijzer..... | 6 |
| 2. | Verdrogingsbestrijding door de jaren heen..... | 7 |
| 2.1. | Inleiding | 7 |
| 2.2. | Het verdrogingsvraagstuk | 7 |
| 2.3. | Ontwikkeling van het verdrogingsbeleid..... | 8 |
| 2.3.1. | <i>Betrokken partijen</i> | <i>8</i> |
| 2.3.2. | <i>Verdrogingsbeleid van de provincie Gelderland</i> | <i>10</i> |
| 2.4. | Landelijke stand van zaken..... | 15 |
| 3. | Provinciaal verdrogingsbeleid | 17 |
| 3.1. | Inleiding | 17 |
| 3.2. | Vormgeving van het verdrogingsbeleid | 17 |
| 3.2.1. | <i>Rol van de provincie.....</i> | <i>17</i> |
| 3.2.2. | <i>Uitgangspunten van het beleid.....</i> | <i>17</i> |
| 3.2.3. | <i>Doelen van het beleid.....</i> | <i>20</i> |
| 3.2.4. | <i>Instrumenten</i> | <i>21</i> |
| 3.3. | Financiën en kwaliteit van verantwoordingsinformatie | 23 |
| 3.3.1. | <i>Inzicht in financiën.....</i> | <i>23</i> |
| 3.3.2. | <i>Kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.....</i> | <i>25</i> |
| 3.4. | Aandacht voor verdrogingsbestrijding | 25 |
| 3.5. | Afstemming binnen de provinciale organisatie | 26 |
| 4. | Afstemming tussen provincie en waterschappen | 28 |
| 4.1. | Inleiding | 28 |
| 4.2. | Beleid waterschappen..... | 28 |
| 4.3. | Taken en verantwoordelijkheden | 28 |
| 4.4. | Samenwerking | 30 |
| Bijlage 1 | Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur | 33 |
| Bijlage 2 | Betrokkenen onderzoek..... | 37 |

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Voor u ligt de 'nota van bevindingen' van het onderzoek verdrogingsbestrijding dat door de Rekenkamer Oost-Nederland is verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd in de provincies Gelderland en Overijssel. In dit rapport zijn de bevindingen voor de provincie Gelderland weergegeven.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een bestuurlijke nota (deel 1). Daarnaast is een tweetal nota's van bevindingen opgesteld, afzonderlijk voor iedere provincie één (deel 2). Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen zijn conclusies en aanbevelingen niet opgenomen, deze maken onderdeel uit van deel 1 van het rapport (bestuurlijke nota). In deze nota zijn de onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven die de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: de aanleiding voor het onderzoek, de focus van het onderzoek, de doel- en vraagstelling, de normen, de afbakening en de onderzoeksmethoden.

1.2. Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een inventarisatie gemaakt van mogelijke onderzoeksonderwerpen in het jaar 2006. Daarbij is de provincies de mogelijkheid geboden suggesties te doen voor onderwerpen. Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben daarbij het thema verdroging genoemd. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van haar inventarisatie besloten om dit thema op te nemen in haar onderzoeksprogramma 2006. Hieronder wordt op basis van selectiecriteria uit het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer kort ingegaan op de aanleiding van het onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

De verdrogingsproblematiek kent een maatschappelijke relevantie. Gevolgen van de verdroging zijn merkbaar voor mens en natuur en zullen zeker op de lange termijn voor problemen gaan zorgen, zoals bijvoorbeeld het verdwijnen van bepaalde planten- en diersoorten.

Politiek/bestuurlijke actualiteit

Er bestaat in de politiek/bestuurlijke context van de provincie sinds begin van de jaren negentig aandacht voor het thema verdroging. Bovendien is het onderwerp actueel aangezien de provincie rekening dient te houden met een advies van een landelijke Taskforce Verdroging (zie paragraaf 2.4).

Financieel belang

De bestrijding van verdroging heeft raakvlakken met meerdere beleidsterreinen, zoals water, milieu en ruimtelijke ordening. Het budget voor verdroging is dan ook verspreid over deze terreinen. Voor het overgrote deel valt de verdrogingsbestrijding echter onder het waterbeleid. In de provincie Gelderland is voor het waterbeleid 30.107.000 euro netto begroot (begroting 2006, p.22), waarvan een deel bestemd is voor het oplossen van de verdrogingsproblematiek.

1.3. Focus van het onderzoek

Om de doel- en vraagstelling van het onderzoek te kunnen bepalen, is een nadere verkenning van het thema verdroging nodig. In deze paragraaf wordt hier kort op ingegaan.

Nieuwe impuls aan verdrogingsbestrijding

Verdrogingsbestrijding is een onderwerp dat al enige jaren bij provincies op de agenda staat. Desondanks worden met de verdrogingsbestrijding onvoldoende resultaten geboekt, zo blijkt bijvoorbeeld uit evaluaties van provincies. Daarom is op voorstel van de ministeries van VROM en LNV in 2005 de Taskforce Verdroging in het leven geroepen, met als doel een extra impuls te geven aan de verdrogingsbestrijding in Nederland. Op basis van haar onderzoek heeft de Taskforce aanbevelingen gedaan, waarin is aangegeven dat de provincies als eerste aan zet zijn. Door middel van het opstellen van een lijst met gebieden die in het kader van verdroging prioriteit krijgen (de zogenaamde TOP-lijst), moet de verdrogingsbestrijding tot betere resultaten komen. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op het advies van de Taskforce.

Verdroging vraagt om helder beleid

Verdroging van natuur wordt alom erkend als een onwenselijk maatschappelijk probleem. Echter, de bestrijding ervan is een complexe aangelegenheid. Het is complex te noemen, omdat er in een gebied verschillende en soms tegengestelde belangen kunnen spelen. Zo kan het voor een bepaald gebied ten behoeve van de natuur nodig zijn dat het waterpeil wordt verhoogd, terwijl agrariërs in datzelfde gebied er belang bij hebben het peil zo laag mogelijk te houden. Gezien de complexiteit is het van belang dat er helder beleid is geformuleerd, onder andere in het kader van functies van een gebied. Afstemming tussen verschillende beleidsterreinen zoals water, milieu en ruimtelijke ordening is daarbij belangrijk.

Over de oorzaken van het niet van de grond komen van de verdrogingsbestrijding is een veelheid aan informatie beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van voortgangsrapportages en evaluaties van de provincie en het onderzoek van de Taskforce. Voor de Rekenkamer ligt het daarom minder voor de hand om de effectiviteit van het beleid te onderzoeken. Een rekenkameronderzoek kan echter wel een meerwaarde hebben, maar vanuit een andere insteek. Uit gesprekken met de provincie en de Taskforce blijkt dat er twijfels bestaan over de duidelijkheid van uitgangspunten en doelstellingen van provinciaal beleid op het terrein van

verdrogingsbestrijding. Er bestaat onder andere behoefte aan duidelijkheid omtrent de vraag hoe consequent en realistisch doelen zijn opgesteld en nagestreefd.

Afstemming met andere partijen, provincie kan het niet alleen
Eén van de zaken die de verdrogingsbestrijding voor de provincie verder complex maakt, is het feit dat zij voor de uitvoering van haar beleid hulp nodig heeft van andere partijen. Zo zijn waterschappen, terreinbeheerders, waterleidingbedrijven, maar ook agrariërs en gemeenten betrokken. Waterschappen zijn hierbij een belangrijke uitvoerende partij. Uit het Taskforcerapport blijkt dat de regierol van de provincie ten aanzien van het verdrogingsbeleid nog niet voldoende is uitgekristalliseerd. Het rapport en advies van de Taskforce en andere beschikbare informatie wordt in het rekenkameronderzoek als vertrekpunt genomen.

Leerpunten voor de toekomst: benchmark tussen Gelderland en Overijssel
De Rekenkamer wil door middel van een vergelijking tussen het verdrogingsbeleid van de provincie Gelderland en dat van de provincie Overijssel inzichten verstrekken waar beide provincies uit kunnen leren. In de bestuurlijke nota komt deze vergelijking aan de orde.

1.4. Doel- en vraagstelling

Naar aanleiding van het bovenstaande, is de doelstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Inzicht verschaffen in het provinciale verdrogingsbeleid, teneinde bij te dragen aan het verhogen van de effectiviteit van dit beleid.

De vraagstelling die hieruit afgeleid kan worden, luidt dan als volgt:

Hoe is het verdrogingsbeleid vormgegeven?

In dit onderzoek worden onder verdrogingsbeleid de activiteiten verstaan die de provincie uitvoert in het kader van de verdrogingsbestrijding. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt een inventarisatie en analyse van het provinciale verdrogingsbeleid gemaakt.

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre is het verdrogingsbeleid helder vormgegeven?
 - a. Welke doelen zijn er geformuleerd?
 - b. Welke instrumenten en middelen zijn daarbij ingezet?
 - c. Welke uitgangspunten zijn daarbij gehanteerd?
 - d. In hoeverre is de aansluiting tussen uitgangspunten, doelen, middelen en instrumenten helder?

- e. Hoe ziet het financiële plaatje er uit (begroting versus realisatie)?
 - f. Wat is de kwaliteit van de verantwoordings-informatie?
 - g. In hoeverre zijn taken en verantwoordelijkheden helder?
2. In hoeverre is er in het kader van het verdrogingsbeleid sprake van afstemming tussen provincie en waterschappen?

1.5. Normen in dit onderzoek

1 *Vormgeving beleid*

De provincie schenkt veel aandacht aan integraal waterbeheer. Hierdoor kan de veelzijdige functie van het water beter tot zijn recht komen. Aansluiting tussen instrumenten en doelen en afstemming met andere beleidsterreinen is dan van groot belang. Zo is in het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 bijvoorbeeld opgenomen dat de provincie zorg draagt voor aansluiting tussen doelen voor natte natuur uit het waterhuishoudingsplan en ander omgevingsbeleid zoals milieubeleid en ruimtelijke ordening. Het is essentieel dat er sprake is van helder provinciaal verdrogingsbeleid, onder andere in het kader van coördinatie tussen verschillende gebiedsfuncties. Naar aanleiding hiervan zijn in dit onderzoek de volgende normen voor de vormgeving van het verdrogingsbeleid gehanteerd:

- o Doelen zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden);
- o De uitgangspunten zijn vastgelegd en bekend;
- o Provincie heeft zicht op instrumenten;
- o Uitgangspunten, doelen en instrumenten sluiten op elkaar aan;
- o Provincie heeft inzicht in de financiën voor verdrogingsbestrijding;
- o Er is sprake van kwalitatief hoogwaardige verantwoordingsinformatie;
- o Taken en verantwoordelijkheden binnen de provincie zijn vastgelegd en bekend en er is sprake van afstemming tussen verschillende beleidsterreinen.

2 *Afstemming met waterschappen*

Waterschappen zijn een belangrijke partij voor de uitvoering van het verdrogingsbeleid. De provincie hecht dan ook grote waarde aan goede afstemming tussen de provincie en de waterschappen. Zo staat in het Statenakkoord 2003-2007 vermeld dat de Staten inzicht willen krijgen in de bereidheid tot samenwerking tussen verschillende partijen. Ook in het waterhuishoudingsplan 2005-2009 wordt een goede samenwerking benadrukt om doelstellingen te kunnen behalen. Naar aanleiding hiervan zijn in dit onderzoek de volgende normen gehanteerd voor afstemming met waterschappen:

- Taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschappen zijn bekend en helder;
- Er bestaat aansluiting tussen provinciaal beleid enerzijds en beleid en uitvoering van de waterschappen anderzijds;
- De provincie en waterschappen betrekken elkaar bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid en er is sprake van samenwerking.

1.6. Afbakening

Het onderzoek is afgebakend aan de hand van de volgende punten:

Verdroging is op nationaal niveau voor het eerst genoemd in 1985. De beleidshorizon van het onderzoek loopt van de vroege fase van het provinciale verdrogingsbeleid tot en met de huidige stand van zaken. Overigens heeft dit onderzoek niet de ambitie om een uitputtend overzicht te geven van deze gehele periode.

De provincie heeft voor de uitvoering van het verdrogingsbeleid andere partijen nodig. In dit onderzoek zijn alleen de waterschappen, als belangrijke uitvoerder van het beleid, betrokken.

De provinciale verdrogingsbestrijding krijgt vooral vorm vanuit het beleidsterrein water. Het onderzoek concentreert zich daarom op dit terrein. Andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, natuur en milieu zijn, indien relevant, betrokken bij het onderzoek.

Een deel van de uitvoering van het onderzoek is uitbesteed, namelijk daar waar het gaat om de financiële aspecten van het verdrogingsbeleid. Deze nota van bevindingen is echter onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamer tot stand gekomen.

1.7. Onderzoeksmethoden

Desk study

Door middel van een desk study van onder andere provinciale documenten is geïnterviewd hoe het verdrogingsbeleid zich vanaf 1985 heeft ontwikkeld. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, zijn naast relevante documenten op het terrein van water, ook de belangrijkste strategische documenten op de beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening en landelijk gebied bekeken. Ook begrotingen en rekeningen zijn in dit onderzoek betrokken. In de bijlage is een overzicht gegeven van de geraadpleegde bronnen.

Interviews

Naast de desk study is door middel van interviews informatie verzameld. Hierbij geldt dat personen van het beleidsterrein water, maar ook van andere beleidsterreinen zoals landelijk gebied, milieu en ruimtelijke ordening, betrokken zijn. Op basis van de resultaten uit de desk study zijn 10 provinciale ambtenaren geselecteerd en geïnterviewd. Verder zijn 2

betrokken gedeputeerden geïnterviewd. Ook is gesproken met 4 (voormalig) statenleden, waardoor inzicht is verkregen in de politieke context aangaande verdrogingsbestrijding.

Waterschappen vormen een belangrijke partij voor provincies, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het verdrogingsbeleid. Daarom is een viertal betrokken waterschappen in de provincie Gelderland benaderd voor een interview. In de bijlagen is een overzicht weergegeven van de geïnterviewde personen.

1.8. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van de verdrogingsproblematiek en het kader waarin dit zich heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het provinciale beleid helder is vormgegeven. Hoofdstuk 4 richt zich op de relatie tussen de provincie en de waterschappen.

2. Verdrogingsbestrijding door de jaren heen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de achtergronden en de ontwikkeling van het verdrogingsbeleid en zal onder andere worden ingegaan op de problematiek, de verschillende betrokken partijen en het wettelijk kader. Alleen de belangrijkste gebeurtenissen en documenten in de tijd komen aan de orde. Er kan daarom niet worden gesproken van een uitputtend overzicht.

2.2. Het verdrogingsvraagstuk

Probleemanalyse

Nederland staat bekend als waterland. Al eeuwen lang wordt geprobeerd om bescherming te bieden tegen het water. Tegelijkertijd echter, zijn grote delen van de natuur in Nederland verdroogd: zo was in 2004 een vijfde deel van de natuur in meer of mindere mate verdroogd. De verdrogingsproblematiek betreft zowel de verlaging van de (grond)waterstand als een verslechtering van de wateromstandigheden. Zowel kwantiteit als kwaliteit van water zijn daarom, in samenhang, van belang als het gaat om verdroging.

Verdroging vormt vooral een probleem voor natuur en landschap. Door de verdroging wordt de natuurlijke biodiversiteit aangetast, waardoor gevoelige plantensoorten verdwijnen en andere toch al veel voorkomende soorten blijven bestaan (www.verdroging.nl). Het Rijk heeft in de 4^e Nota Waterhuishouding (1998, p.74) de volgende definitie van verdroging opgesteld:

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

Oorzaken verdroging

Er is een aantal oorzaken aan te wijzen, dat aan de verdroging ten grondslag ligt. Zo wordt de ont- en afwatering voor landbouw aangewezen als de belangrijkste veroorzaker van de verdroging, verantwoordelijk voor zo'n 60%. Daarnaast zijn ook grondwateronttrekkingen voor drink- en industriewater (30%) en de toename van verhard oppervlak en zandwinning (10%) debet aan de hoge mate van verdroging (www.milieuloket.nl, Taskforce).

2.3. Ontwikkeling van het verdrogingsbeleid

2.3.1. Betrokken partijen

Europa

Op Europees niveau worden in internationaal verband richtlijnen opgesteld die raakvlakken hebben met verdroging. De Europese Kaderrichtlijn Water is in het bijzonder van belang voor verdrogingsbestrijding. Deze richtlijn uit 2000 heeft als doel de kwaliteit en kwantiteit van het Europese oppervlakte-, grond- en zeewater te beschermen en vormt het raamwerk voor het Nederlandse beleid (www.kaderrichtlijnwater.nl). **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** Daarnaast heeft de Vogel en Habitatrichtlijn betrekking op zowel de bescherming van bepaalde soorten flora en fauna als op bescherming van gebieden.

Rijk

In 1968 verscheen de Eerste Nota Waterhuishouding, welke alleen nog ging over de waterverdeling in Nederland, de kwantiteit. De Tweede Nota Waterhuishouding uit 1984 richtte zich meer op de kwaliteit van het water. Het was dan ook rond 1985 dat verdroging in Nederland voor het eerst als een nationaal probleem werd gezien. In verschillende rijksnota's over waterhuishouding, milieu en natuurbeheer komt het thema verdroging sindsdien terug. De Derde Nota Waterhuishouding (1989) sprak voor het eerst over integraal waterbeheer: het waterbeheer dient gericht te zijn op alle aspecten van het watersysteem in zijn onderlinge samenhang (het geheel van oppervlaktewater én grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, flora en fauna, waterkeringen en technische infrastructuur). Tevens werd de motie van Lansink/van Rijn-Vellekoop hierin opgenomen. Deze motie hield in dat het beleid erop werd gericht om in het jaar 2000 een vermindering van tenminste 25% van het areaal verdroogde bodem te bereiken ten opzichte van 1985. Hoe groot het verdroogde areaal in 1985 was, was overigens niet bekend. De motie gold vooral als een politiek signaal.

In 1998 verscheen de Vierde Nota Waterhuishouding. De hierboven genoemde doelstelling van 25% minder verdroging in 2000, werd uitgebreid tot een vermindering van 40% in het jaar 2010. De realisatie van dit beleid werd door het Rijk bij de provincies neergelegd, waarbij zij een belangrijke coördinerende rol in de regio toebedeeld kregen.

Bovendien ontstond voor het eerst het besef dat waterbeheer niet los kan worden gezien van het gehele omgevingsbeleid. Er werd daarom gepleit voor meer samenhang tussen beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, waarin de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen dienen te worden.

Om de doelstelling te kunnen halen, werken Rijk en provincies nauw samen. Zo is in 2001 de "Startovereenkomst 'Waterbeheer 21e eeuw'" opgesteld, waarin het Rijk, het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG zich hebben gecommitteerd om de kwaliteitsverbetering van het watersysteem op een omvattende en samenhangende manier aan de orde te stellen. In 2003 is deze overeenkomst ondertekend in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

De ontwikkeling van de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur (EHS) speelt een belangrijke rol bij verdrogingsbestrijding. Dit netwerk van gebieden, dat in 2018 gereed moet zijn, geeft voorrang aan de natuur en moet helpen voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en natuurgebieden hun waarde verliezen. Door middel van de provinciale natuurdoeltypenkaarten dient onder andere invulling te worden gegeven aan het herstelbeleid ten aanzien van verdroging. Het Ministerie van LNV is opdrachtgever voor de EHS en provincies zijn hierbij regievoerder. De EHS is recentelijk geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2006). Hieruit blijkt dat er nog veel moet gebeuren om het netwerk van natuurgebieden in 2018 te realiseren.

Over de aanpak van specifieke (natuur)gebieden worden onder andere afspraken vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomsten ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) als uitwerking van de nota Agenda Vitaal Platteland. Hierin worden op 1 januari 2007 de verschillende beschikbare rijksbudgetten voor het landelijk gebied samengevoegd in één budget. Dit budget wordt op basis van prestatieafspraken tussen Rijk en provincies overgeheveld naar de provincies om samen met gemeenten en waterschappen de uitvoering van de doelen voor het landelijk gebied te realiseren. De regie ligt bij de provincie.

Ook reconstructieplanvorming is van belang voor de aanpak van verdroging. Het doel hiervan is om door middel van een gebiedsgerichte aanpak in de reconstructiegebieden een impuls te geven aan de kwaliteit van het landelijk gebied. De Reconstructiewet omvat meerdere thema's, waaronder vermessing, verzuring en verdroging in het landelijk gebied. De provincies voeren de regie van het gebiedsgericht beleid; het Rijk toetst op hoofdlijnen, faciliteert en is medefinancierder van de uitvoering.

Provincie

Provincies geven hun waterbeleid vorm door middel van een waterhuishoudingsplan. Het doel van dit plan is om richting te geven aan de inrichting en beheer van de waterhuishouding. Hiermee geven provincies een nadere invulling van het rijksbeleid. Daarnaast is de provincie met haar waterhuishoudingsplan kaderscheppend voor waterschappen en gemeenten.

De manier waarop het waterbeleid wordt vormgegeven is mede afhankelijk van het denken over water. Door de jaren heen is dit denken over water aan verandering onderhevig geweest. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is dat water een zogenaamd 'mede ordenend principe' is geworden. Dit betekent dat bij het inrichten van een gebied nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het water. Dit in tegenstelling tot vroeger, toen er door planmakers juist eisen aan de waterhuishouding werden gesteld.

In de volgende paragraaf wordt dieper op het provinciale verdrogingsbeleid ingegaan.

Waterschappen

Waterschappen hebben zich van oudsher bezig gehouden met de bescherming tegen hoogwater en de afvoer van het teveel aan water. In de loop van de twintigste eeuw hebben ze echter ook de zorg voor de waterkwaliteit op zich genomen. Binnen dat kader houden zij zich ook bezig met verdrogingsbestrijding. In hun waterbeheersplannen werken zij de strategische doelen uit het waterhuishoudingsplan van de provincie verder uit. De provincies toetsen vervolgens de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen.

Verhouding provincie en waterschap

Zowel de provincie als de waterschappen hebben een belangrijke rol in de beleidsvorming en de -uitvoering van het regionale integrale waterbeheer. In het afstemmingsdocument van het IPO en de Unie van Waterschappen (2005) is de kern van deze rolverdeling uitgewerkt in een beleidscyclus water waarin de taken van de provincie als algemeen bestuursorgaan en van de waterschappen als functioneel bestuursorgaan op elkaar aansluiten. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de afstemming tussen de provincie en de waterschappen.

Overige relevante partijen

Naast het Rijk, de provincie en waterschappen zijn ook andere partijen van belang voor de verdrogingsbestrijding. Agrariërs, waterleidingbedrijven, beheerders van natuurterreinen en gemeenten spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol.

2.3.2. Verdrogingsbeleid van de provincie Gelderland

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het provinciale verdrogingsbeleid beschreven. Dit is niet bedoeld als uitputtend overzicht. Naar voren komt dat de provincie Gelderland op het terrein van verdroging reageert op externe impulsen: in veel gevallen is een verzoek van het Rijk een startpunt voor het ontwikkelen van beleid.

| Jaar: | Ontwikkeling: |
|--------------|---|
| 1978 | PS stelt Nota 'Integratie van waterbeheer' vast. |
| 1988 | PS maakt middelen vrij om verdroging in Gelderland te onderzoeken. |
| 1989 | GS geeft opdracht tot uitvoeren van verdrogingsonderzoek. |
| 1989 | In de Derde Nota Waterhuishouding vraagt het Rijk aan provincies om de gewenste grondwatersituatie uit te werken in een provinciaal waterhuishoudingsplan en om dit te vertalen in een Plan van Aanpak voor Verdroging. |
| 1990 | Eerste Waterhuishoudingsplan Gelderland (1991-1995). |
| 1991 | Het Rijk stelt vanaf 1991 verschillende middelen ter beschikking voor verdrogingsbestrijding. |
| 1992 | Rapport 'Verdroging grijpt in! [in Gelderland] gepubliceerd. |
| 1995 | 'Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten' van de Themagroep Verdroging. |
| 1996 | Tweede Waterhuishoudingsplan Gelderland (1996-2000). |
| 1996 | Plan van Aanpak Verdroging, gepaard met een 'Intentieverklaring verdrogingsbestrijding Gelderland'. |
| 1997 | Contactgroep Bestrijding Verdroging Gelderland (CoBeVe) opgericht om uitvoering van de Intentieverklaring te stimuleren. Hun 'Compensatienotitie' leidt in 1999 tot een vernattingschaderegeling. |
| 1998 | Het Rijk vraagt in de 4e Nota waterhuishouding aan de provincies om het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) vast te stellen. |
| 2000 | Evaluatie uitvoering van verdrogingsbeleid in de provincie Gelderland. |
| 2000 | Wateragenda 2000-2004 (Verlenging Tweede Waterhuishoudingsplan Provincie Gelderland). |
| 2003 | Evaluatie van de uitvoering van het verdrogingsbeleid in de provincie Gelderland. |
| 2005 | Derde Waterhuishoudingsplan Provincie Gelderland (2005-2009) waarin een beleidskader voor GGOR is |

| | |
|------|--|
| | opgenomen. |
| 2005 | Vaststelling van de reconstructieplannen. |
| 2006 | Advies landelijke Taskforce Verdrogingsbestrijding. |
| 2006 | Provincie stelt met Waterschap Vallei & Eem overeenkomst op. |
| 2006 | Voortgangsrapportage Waterhuishoudingsplan 2006. |
| 2006 | Thema verdroging opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) van het ILG. |
| 2006 | GGOR-planningen van de waterschappen goedgekeurd en eerste GGOR's vastgelegd in peilbesluiten. |

Eerste aanzet beleid in jaren '80

De provincie Gelderland heeft al vanaf eind jaren '70 aandacht gehad voor de samenhang tussen kwantiteit en kwaliteit van water. Zo heeft PS in 1978 de Nota 'Integratie van waterbeheer' vastgesteld, waarmee een weg werd ingeslagen naar een samenhangend waterbeheer (Grondwaterplan 87-95, herzien ontwerp, p.2). In 1982 sprak PS reeds over een integrale benadering van waterbeheer in Gelderland, waarmee vooruitgelopen werd op ontwikkelingen in de nationale wetgeving.

Nadat halverwege de jaren '80 voor het eerst aandacht voor verdrogingsproblematiek ontstond, heeft PS bij de begrotingsbehandeling in 1988 middelen vrijgemaakt om de verdroging in Gelderland te onderzoeken. Vervolgens gaf GS in 1989 de opdracht tot het uitvoeren van een verdrogingsonderzoek gedurende de periode 1989-1992. Naar aanleiding van dit onderzoek werd in 1992 het rapport 'Verdroging grijpt in! [in Gelderland]' gepubliceerd, waarin de aard en omvang van de verdroging werd weergegeven en tevens de beleidsvoornemens van GS op het terrein van verdroging werden beschreven. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Themagroep Verdroging zich in het 'Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten' (1995) gericht op de uitvoeringsaspecten van de verdrogingsbestrijding.

Vanaf 1991: Middelen beschikbaar vanuit verschillende partijen; beleid en financiering kennen deels projectmatig karakter

Het provinciale verdrogingsbeleid kent deels een projectmatig karakter. De projecten gericht op het terugdringen van verdroging worden daarbij mede gefinancierd door andere partijen zoals Europa en het Rijk (Beleidsplan 1991-1995). Vanuit Europa worden bijvoorbeeld in het kader van Interreg III en de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling middelen beschikbaar gesteld die deels worden ingezet voor de verdrogingsbestrijding. Ook vanuit het Rijk zijn regelingen ontwikkeld om

de bestrijding van de verdroging te stimuleren waar de provincie gebruik van maakt. De belangrijkste daarvan zijn:

- Rijksregeling voor projecten regionaal integraal waterbeheer (REGIWA, 1991):
Met deze regeling stelde het Rijk in de periode 1992-1995 extra middelen ter beschikking aan waterschappen en provincies voor de uitvoering van proef- en voorbeeldprojecten o.a. op het gebied van verdrogingsbestrijding.
- Rijksregeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GeBeVe, 1994): Deze regeling had de specifieke bestrijding van verdroging in gebieden met een natuurfunctie tot doel. Provincies, waterschappen en beheerders van natuurterreinen konden (ten hoogste) 50% van de inrichtingskosten voor projecten van waterhuishoudkundige werken vergoed krijgen. De regeling was ingesteld voor de jaren 1995-1997 en gold als verlenging van de REGIWA.
- Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB, 2002):
Door de instelling van deze regeling, werd de GeBeVe opgeheven en een onderdeel gemaakt van de SGB. De SGB had een bredere scope dan verdroging alleen.

Naast deze verschillende Rijksregelingen heeft de provincie Gelderland ook provinciale subsidieregelingen ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld de Subsidieverordening Verdrogingsbestrijding Gelderland en de Subsidieregeling Vitaal Gelderland (2004). In deze laatste regeling zijn ruimere financieringsmogelijkheden voor verdrogingsbestrijding vastgelegd ten opzichte van de Subsidieverordening Verdrogingsbestrijding Gelderland.

1996: Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding

Het Rijk heeft middels de Derde Nota Waterhuishouding aan provincies gevraagd om in 1996 een plan van aanpak verdroging te hebben. De resultaten uit het genoemde 'Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten' zijn verwerkt in het Plan van Aanpak Verdroging. Het Plan van de provincie Gelderland ging in 1996 gepaard met een 'Intentieverklaring verdrogingsbestrijding Gelderland', die werd ondertekend door 14 partijen. In deze Intentieverklaring benadrukten zij de gezamenlijke aanpak van verdrogingsbestrijding. Hierin werd onder andere afgesproken dat er een 'vernattingschaderegeling' zou komen. Om de uitvoering van deze intenties te stimuleren werd in 1997 de Contactgroep Bestrijding Verdroging Gelderland (CoBeVe) opgericht. De 'Compensatienotitie' van deze contactgroep heeft in 1999 geresulteerd in een vernattingschaderegeling.

1999: Vernattingsregeling: vrijwilligheid van belang bij beleid

Centraal in de vernattingsregeling stond de zogenaamde 'ladder van Weersink', met daarin het volgende stappenplan:

1. voorkomen van schade door natuurgebieden optimaal te begrenzen;
2. ondervangen van schade door technische maatregelen;
3. ondervangen van schade met behulp van kavelruil, natuurbeheersregelingen en bosuitbreiding;
4. compenseren met geld en/of grond.

In het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 is deze ladder uitgebreid tot de 'ladder van Keereweer':

1. bescherming van de dubbelfunctie (van een dubbelfunctie is sprake wanneer er in een gebied meerdere functies leidend zijn voor de inrichting en het beheer van het watersysteem);
2. (her)beoordelen van fysieke uitvoerbaarheid van het ontwikkelen van de dubbelfunctie;
3. zo mogelijk schade voorkomen door goede gebiedsindeling en kavelruil;
4. ondervangen schade met inrichtingsmaatregelen;
5. compenseren schade middels vrijwillige overeenkomst;
6. vergoeding van schade bij onvrijwillig uitvoeren van maatregelen.

In de ladder van Keereweer is vrijwilligheid bij vernatting nog steeds een belangrijk uitgangspunt, maar niet meer het einde van de ladder. In een aantal gevallen (namelijk bij de ontwikkeling van natte natuureilanden in de actiegebieden) acht de provincie onvrijwillige vernatting geoorloofd.

1998: Rijk vraagt provincie gewenst grond en oppervlaktewaterregime vast te stellen

Een gebiedsgerichte aanpak van verdroging is van belang. Steeds vaker wordt bij de voorbereiding en afweging van maatregelen het gehele stroomgebied als uitgangspunt genomen. In dit kader is in de 4e Nota waterhuishouding (1998) aan de provincies gevraagd het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) vast te stellen. Door het vaststellen van GGOR worden de waterdoelen, zoals het terugdringen van verdroging, in een gebied vastgelegd.

In het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 is het beleidskader voor GGOR opgenomen. De technische uitwerking is in samenwerking met de waterschappen vastgesteld. De GGOR-planningen van de waterschappen zijn in 2006 goedgekeurd en de eerste GGOR's zijn vastgelegd in peilbesluiten.

De provincie vindt het belangrijk om inzicht te hebben in de mate waarin de verschillende partijen samenwerken in het kader van het verdrogingsbeleid (Statenakkoord 2003-2007). Vooral samenwerking met waterschappen, als belangrijkste uitvoerende partij, heeft nadrukkelijk de aandacht. In dit kader is in april 2006 een overeenkomst opgesteld met het Waterschap Vallei en Eem, waarin meerjarige project- en procesafspraken zijn gemaakt voor de uitvoering van waterthema's (o.a. verdroging) in het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Voor

de andere drie waterschappen worden in 2007 overeenkomsten ondertekend.

Vanaf 2000: Evaluatie verdrogingsbeleid

De uitvoering van het verdrogingsbeleid in de provincie Gelderland is zowel in 2000 als in 2003 geëvalueerd, waarbij het accent lag op de voortgang van de verdrogingsprojecten (Verdrogingsbestrijding Gelderland Voortgang 2000, Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003). Ook in de voortgangsrapportage van het waterhuishoudingsplan 2006 wordt ingegaan op de uitvoering van verdrogingsprojecten per waterschap.

2005: Vaststelling van de Gelderse Reconstructieplannen

De provincie Gelderland heeft in 2005 drie Gelderse Reconstructieplannen vastgesteld, te weten de Reconstructieplannen Achterhoek en Liemers, Veluwe en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Door middel van deze plannen worden de problemen op het platteland op een integrale wijze aangepakt. Het thema verdroging heeft aandacht gekregen in deze reconstructieplannen.

2006: Thema verdroging in Provinciaal Meerjarenprogramma

In september 2006 heeft het college van GS het concept Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) vastgesteld, waarin het thema verdroging is opgenomen. De concept TOP-lijst is in het concept PMJP opgenomen.

2.4. Landelijke stand van zaken

Om de uitvoering van het verdrogingsbeleid te stimuleren is in 2005 de Taskforce Verdroging opgericht. Deze bestaat uit bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van provincies, Unie van Waterschappen, de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu en van Verkeer en Waterstaat, Terreinbeheerders en LTO-Nederland (Land- en Tuinbouw Organisatie). Het doel van deze Taskforce was, om te achterhalen wat de oorzaken zijn van het niet van de grond komen van het verdrogingsbeleid.

Uit het onderzoek van de Taskforce wordt onder andere duidelijk dat het aan aansturing en regie van de provincie (als boegbeeld van de verdrogingsbestrijding) heeft ontbroken. Overigens is in 2002 uit een evaluatie reeds gebleken dat verdrogingsbestrijding belemmerd wordt door grote diversiteit aan belangen en betrokkenen en dat een strakke procesregie met duidelijke aansturing noodzakelijk is (Alterra, 2002).

De Taskforce Verdroging geeft verder aan dat de doelstellingen niet voldoende realistisch waren en dat de keuze voor vrijwilligheid bij vernatting belemmerend werkt bij de uitvoering. Bovendien dienen mensen en middelen geconcentreerd te worden ingezet.

Op basis van bovenstaande conclusies heeft de Taskforce in een advies de landelijke 40% doelstelling aangepast: provincies dienen een TOP-lijst van verdroogde gebieden op te stellen, welke prioriteit krijgen ten aanzien van verdroging. Gebieden buiten de TOP-lijst krijgen vanuit de verdrogingsbestrijding geen aandacht. De TOP-lijst vormt de nieuwe landelijke doelstelling voor de periode tot 2015. Daarnaast adviseert de Taskforce vooral in te zetten op een duidelijk beeld van rollen en taken van provincies en waterschappen in regie en uitvoering. Hierbij dient volgens de Taskforce sprake te zijn van een gebiedsgerichte, integrale aanpak die niet vrijblijvend en vrijwillig is.

3. Provinciaal verdrogingsbeleid

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt het verdrogingsbeleid van de provincie Gelderland aan de orde. Allereerst zal ingegaan worden op de vraag in hoeverre het beleid helder is vormgegeven (paragraaf 3.2). Vervolgens komen het financiële plaatje en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie aan bod (paragraaf 3.3). Daarna wordt ingegaan op de vraag op welke wijze verdrogingsbestrijding door de jaren heen aandacht heeft gekregen (paragraaf 3.4). Tenslotte wordt ingegaan op afstemming van taken en verantwoordelijkheden binnen de provinciale organisatie (paragraaf 3.5).

3.2. Vormgeving van het verdrogingsbeleid

3.2.1. Rol van de provincie

Kaderstellend, regisserend en prioriterend

De provincie stelt de kaders van het waterbeleid op, welke vervolgens verder worden uitgewerkt door andere partijen. Waterschappen zijn daarbij de belangrijkste uitvoerende partij. Daarnaast heeft de provincie een regisserende en toezichhoudende rol. Dit wordt bijvoorbeeld in het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 (p.14,15) en in het afstemmingsdocument van IPO en UvW (2005, p.9) beschreven.

Uit interviews komt naar voren dat betrokkenen van de provinciale organisatie de kaderstellende en regisserende rol ook zien weggelegd voor de provincie. Daarnaast geven zij aan dat zij prioriteitstelling ook toewijzen aan de provincie. Dit betekent onder andere dat de provincie aangeeft in welke gebieden prioriteiten voor verdroging liggen.

In paragraaf 4.3 wordt uitgebreid ingegaan op de manier waarop deze rol in de praktijk wordt vormgegeven.

3.2.2. Uitgangspunten van het beleid

Verdrogingsbestrijding opgepakt vanuit water en uitgewerkt in specifieke stukken

Het verdrogingsbeleid van de provincie Gelderland wordt geïnitieerd en vormgegeven vanuit het beleidsterrein water. Daarnaast heeft de provincie door de tijd heen aandacht besteed aan het thema verdroging in verschillende specifieke stukken (o.a. het Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten (1995)). Provinciale betrokkenen bevestigen in interviews dat het waterhuishoudingsplan het vertrekpunt vormt voor het verdrogingsbeleid.

Lange tijd is verdroging alleen een thema geweest voor de afdeling water. Door de jaren heen is er echter steeds meer nadruk gelegd op een integrale en gebiedsgerichte aanpak van verdroging waarbij meerdere beleidsterreinen betrokken zijn, zo blijkt onder andere uit het rapport 'Verdroging grijpt in!' (1992). Er bestaan immers raakvlakken met de terreinen natuur en milieu maar ook met ruimtelijke ordening. Water is een mede ordenend principe geworden in ruimtelijke ontwikkelingen (Waterhuishoudingsplan 2005-2009, p. 23). Betrokkenen van de provincie benadrukken in interviews dan ook de samenhang van het omgevingsbeleid in strategische plannen zoals het waterhuishoudingsplan, het streekplan en het Gelders Milieuplan.

De ontwikkeling van de stroomgebiedsvisies draagt bij aan de verdere vormgeving van de gebiedsgerichte benadering. In de Hoofdlijnnota van het derde Waterhuishoudingsplan (p.13) bestaat nadrukkelijk aandacht voor het gebiedsgericht werken, waarbij meer recht wordt gedaan aan regionale verschillen. Uit interviews komt naar voren dat er binnen de provincie veel aandacht bestaat voor de gebiedsgerichte benadering. Betrokkenen van de provinciale organisatie verwijzen regelmatig naar de ontwikkelingen binnen het ILG (zie hoofdstuk 2). Doordat verschillende subsidieregelingen in elkaar worden geschoven, is het voor de diverse beleidsterreinen van belang om samen te werken. De aanpak van verdroging is op die manier steeds minder een thema voor het beleidsterrein water alleen, maar krijgt een meer integraal karakter.

Aanpak van verdroging: een gezamenlijke taak

Verdroging wordt gezien als een maatschappelijk probleem dat vraagt om een maatschappelijke oplossing. Voor een effectieve aanpak van verdroging is samenwerking tussen betrokken partijen daarom van groot belang, zo wordt benadrukt in het Eindrapport Verdrogingsbestrijding (1995). De provincie is dan ook in hoge mate afhankelijk van deze andere partijen. Zo zijn waterschappen de aangewezen partij om het beleid uit te voeren. De provincie Gelderland ziet een gezamenlijke aanpak dan ook als een belangrijk uitgangspunt voor het verdrogingsbeleid.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Intentieverklaring uit 1996. De evaluatie van het tweede waterhuishoudingsplan geeft aan dat 'de gemeenschappelijke aanpak heeft bijgedragen aan een groter bestuurlijk draagvlak voor bestrijding van verdroging' (Waterpeil, p.19). Ook betrokkenen uit de provincie geven aan dat samenwerking van groot belang is en dat vooral waterschappen, maar ook gemeenten, terreinbeheerders en grondbeheerders (zoals agrariërs) een belangrijke rol hebben.

Vrijwilligheid leidraad bij grondverwerving, maar verschuiving richting onvrijwilligheid

Bij de uitvoering van het verdrogingsbeleid kan er sprake zijn van tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld ten aanzien van de functies landbouw en natuur. Dit speelt met name in gebieden waar het waterbeheer afgestemd wordt op de gewenste situaties voor natuur. Het is echter niet altijd makkelijk om deze belangen te verenigen. Hierbij is het belangrijk dat er keuzes worden gemaakt ten aanzien van de functies in specifieke gebieden. Om de verdroging aan te pakken zal dan voorrang moeten worden gegeven aan de functie natuur. Uit interviews en provinciale documenten (bijvoorbeeld de Intentieverklaring uit 1996) blijkt dat bij de aanpak van verdroging tot nu toe vooral is ingestoken op maatregelen die weinig invloed hadden op andere functies, danwel een win/win-situatie opleverden. Dit is wat de Taskforce (2006) bedoelt met 'plukken van laaghangend fruit'.

Eén van de maatregelen van de provincie Gelderland om vorm te geven aan de uitvoering van het verdrogingsbeleid, is het opkopen van gronden, om aan dat gebied een natte natuurfunctie te geven. De provincie wil hierover zo veel mogelijk op vrijwillige basis afspraken maken met betrokken agrariërs en grondeigenaren. Zowel uit interviews met provinciale betrokkenen als uit diverse documenten blijkt dat vrijwilligheid volgens de provincie een belangrijk uitgangspunt is wanneer het gaat om de realisatie van natte natuurdoelen (Eindrapport Verdroging, 1995; Waterhuishoudingsplan 2005-2009).

Voor de uitvoering van verdrogingsbestrijding wordt deze vrijwilligheid echter gezien als een belemmerende factor. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voortgangsverslag van het eerste Waterhuishoudingsplan (1996), waarin geconcludeerd wordt dat de vrijwillige basis als uitgangspunt voor verdrogingsbestrijding een hoge drempel vormt voor een voortvarende uitvoering. In de Evaluatie Verdroging (2000) wordt daarnaast beschreven dat het creëren van vrijwillige acceptatie van vernatting moeizaam is en veel tijd kost.

Het uitgangspunt van vrijwilligheid komt daarmee ter discussie te staan. Om het verdrogingsbeleid uit de impasse te kunnen halen is het volgens de Taskforce nodig dat de provincie zich nu gaat richten op maatregelen die in belangrijke mate invloed hebben op andere functies: het zogenaamde 'hooghangend fruit' (Taskforce, 2006).

Uit interviews komt naar voren dat de betrokkenen van de provinciale organisatie het voor de aanpak van verdroging belangrijk achten dat er duidelijker keuzes gemaakt worden ten aanzien van bepaalde functies in een gebied. Dit betekent dat er een verschuiving plaatsvindt richting het principe van onvrijwillige vernatting. In de Hoofdlijnennota van het Derde Gelderse Waterhuishoudingsplan (p.5) wordt beschreven dat het principe van vrijwilligheid grenzen kent: 'willen we de maatschappelijk aanvaarde doelen voor verdrogingsherstel halen, dan is in laatste instantie onvrijwillige vernatting een onontkoombare keuze'. Deze

laatste stap uit de Ladder van Keereweer dient volgens de provincie echter slechts in het uiterste geval worden toegepast.

3.2.3. Doelen van het beleid

Landelijke doelstellingen uitgewerkt voor de situatie in Gelderland

De provincie Gelderland heeft de landelijke doelstellingen die zijn beschreven in hoofdstuk 2 in haar eigen beleid deels nader vormgegeven. Zo is bijvoorbeeld in het Plan van aanpak verdroging (1996) het thema verdroging uit het Waterhuishoudingsplan 1996-2000 nader uitgewerkt. In dit plan van aanpak wordt voor het jaar 2000 een aantal tussendoelen geformuleerd. De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld gesteld dat herstelplannen uitgevoerd en vastgelegd dienen te worden en dat voor een bepaald percentage van het verdroogde areaal de gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie moet zijn gerealiseerd. Deze tussendoelen zijn vervolgens concreet gemaakt in specifieke verdrogingsprojecten. Daarnaast zijn de verdrogingsdoelstellingen bijvoorbeeld uitgewerkt in het Waterhuishoudingsplan 2005-2009. Daarin onderscheidt de provincie Gelderland een aantal speerpunten voor de planperiode. Eén van deze speerpunten is het herstellen van natte natuur in de actiegebieden (p. 97). Dit speerpunt is door de provincie geconcretiseerd door voor de vier Gelderse waterschappen aan te geven in welke mate de natte natuur in de actiegebieden moet zijn ontwikkeld.

Doelen onvoldoende meetbaar geformuleerd

De provincie Gelderland vindt het van belang dat doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn geformuleerd. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat zowel de landelijke verdrogingsdoelstellingen als de nadere uitwerking van deze doelen door de provincie Gelderland over het algemeen niet meetbaar zijn geformuleerd. Zo geven betrokkenen binnen de provinciale organisatie bijvoorbeeld aan dat het niet duidelijk was in welke concrete gebieden verdrogingsbestrijding moest worden opgepakt. In de Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland (2000) wordt bevestigd dat er sprake was van onvoldoende prioritering van gebieden. Bovendien blijkt uit de evaluaties dat steeds weer de aanbeveling werd gedaan dat doelen meer afrekenbaar gemaakt moesten worden (onder andere Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten, 1995), terwijl dit geen gevolgen heeft gehad voor de doelstellingen zelf. Overigens vond op projectniveau soms wel een nadere concretisering van doelen plaats.

Doelstellingen niet gehaald

Al in 1996 bleek dat de provincie Gelderland de landelijke doelstellingen naar alle waarschijnlijkheid niet zou halen. Dit had te maken met herstelbelemmeringen, zoals het tempo van de herbeoordeling van watersystemen door de waterschappen en de uitwerking van de omvang

van de voorzienbare schade en de financiering. (Waterhuishoudingsplan 1996-2000; Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding 1996). Dat doelstellingen door de jaren heen niet zijn gehaald, volgt uit verschillende evaluaties (Waterpeil, 2001; Verdrogingsbestrijding Gelderland Voortgang 2000, Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003). Uit deze laatste evaluatie blijkt eveneens dat de 40%-doelstelling voor 2010 met de huidige voortgang en mate van herstel niet of moeilijk haalbaar is.

Hoewel de doelen niet zijn gehaald, is er wel resultaat geboekt op projectniveau. Uit de Voortgang Verdrogingsbestrijding Provincie Gelderland (2000) volgt dat er grote inspanningen zijn verricht om de verdrogingsbestrijding goed op gang te krijgen. Zo blijkt uit evaluaties dat er meerdere projecten zijn afgerond (Waterpeil, 2001; Gelderse Omgevingsrapportage Monitoring van het omgevingsbeleid, 2002). In interviews met provinciale betrokkenen wordt eveneens bevestigd dat doelstellingen niet zijn gehaald, maar dat de provincie wel meerdere projecten heeft opgestart en uitgevoerd waarbij resultaten zijn geboekt. De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld een project uitgevoerd waarmee de grondwateronttrekkingen op de Veluwe door de industrie structureel zijn teruggebracht met ruim 25%. Het totale beoogde resultaat van deze projecten, namelijk hydrologisch herstel, loopt echter achter bij de landelijke doelstellingen.

Belemmerende werking van vrijwilligheid niet vertaald in aangepaste doelen

De provincie Gelderland heeft als uitgangspunt geformuleerd dat bij het verwerven van grond vrijwilligheid voorop staat. Daarbij heeft de provincie echter kritisch gekeken naar de gevolgen van deze keuze voor de realisatie van verdrogingsdoelstellingen. Uit verschillende evaluaties blijkt bijvoorbeeld dat vrijwilligheid door de jaren heen wordt gezien als een belemmerende factor in de uitvoering van verdrogingsbestrijding (Voortgangsverslag van het Waterhuishoudingsplan 1991-1995, 1996; Waterpeil, 2001; Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, 2000). Ook provinciale betrokkenen benadrukken dat vrijwilligheid een belemmering vormt voor de uitvoering. De doelen ten aanzien van verdroging zijn door de jaren heen echter hetzelfde gebleven. Dit betekent dat het besef dat vrijwilligheid belemmerend werkt, niet is doorvertaald in de doelen.

3.2.4. Instrumenten

Provincie heeft geen totaalbeeld van instrumenten

De provincie Gelderland heeft een beeld van de verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden op het terrein van verdroging. Zo worden de instrumenten bijvoorbeeld in verschillende provinciale documenten beschreven (Verdroging grijpt in! [in Gelderland], 1992; Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding, 1996; Waterhuishoudingsplan 2005-2009). Uit interviews komt naar voren dat ook provinciale betrokkenen

bekend zijn met deze instrumenten. Uit deze bronnen komt echter ook naar voren dat er geen totaalbeeld bestaat van de beschikbare instrumenten: op veel verschillende beleidsterreinen en op veel verschillende wijzen wordt geprobeerd de verdroging terug te dringen. Het gaat daarbij niet alleen om het subsidiëren van projecten. Bovendien heeft de provincie geen zicht op projecten die buiten provinciale financiering om worden uitgevoerd.

Instrumenten onvoldoende benut in samenhang met doelen

Om de effecten van verschillende instrumenten op het terrein van verdroging te onderzoeken, is het van belang dat er inzicht bestaat in de samenhang tussen doelen en instrumenten en dat wordt toegelicht op welke manier een instrument bijdraagt aan het behalen van de verdrogingsdoelstellingen. Uit provinciale documenten blijkt dat een concrete koppeling tussen instrumenten en doelen veelal ontbreekt. Zo wordt in bijvoorbeeld het Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding (1996) en in het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 wel een overzicht gegeven van beschikbare instrumenten, maar wordt daarbij niet aangegeven in welke mate deze instrumenten bijdragen aan het behalen van de doelen.

Bovendien worden instrumenten onvoldoende benut in samenhang met de doelen. Zo komt bijvoorbeeld uit verschillende evaluaties naar voren dat monitoring van verdrogingsprojecten over het algemeen beperkt wordt uitgevoerd (Verdrogingsbestrijding Gelderland Voortgang 2000; Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003). Daarnaast blijkt dat monitoring veelal niet gestructureerd was opgezet (Waterpeil 2001) en door verschillende instanties niet uniform wordt uitgevoerd (Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003). De provincie Gelderland heeft overigens ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water momenteel een eerste stap gezet naar een gestructureerde monitoring van grondwaterstanden bij natuurgebieden.

Wettelijke instrumenten

Belangrijke instrumenten die de provincie Gelderland kan inzetten op het gebied van verdrogingsbestrijding volgen uit verschillende wetten. Het rapport 'Verdroging grijpt in! [in Gelderland]' (1992) geeft bijvoorbeeld een overzicht van de juridische instrumenten ter ondersteuning van het verdrogingsbeleid. Zo regelt de Wet op de Waterhuishouding bijvoorbeeld de meldings- en vergunningsplicht voor lozingen en onttrekkingen van oppervlaktewater en peilbesluiten en is de Grondwaterwet het instrument om grondwateronttrekkingen te reguleren. Daarnaast is in de Verordening Waterhuishouding Gelderland bijvoorbeeld opgenomen dat er een vergunningsplicht bestaat voor drainage.

Projecten en subsidies

Naast wettelijke instrumenten is verdrogingsbestrijding in de provincie Gelderland vooral op projectmatige wijze opgepakt (Verdrogingsbestrijding Gelderland Voortgang 2000, Evaluatie Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003). Ook provinciale betrokkenen bevestigen in interviews dat de provincie in het kader van de verdrogingsbestrijding meerdere projecten heeft uitgevoerd. Voor de financiering van deze projecten heeft de provincie gebruik gemaakt van verschillende Rijkssubsidieregelingen. Daarnaast is gebruik gemaakt van de provinciale Subsidieregeling Vitaal Gelderland.

3.3. Financiën en kwaliteit van verantwoordingsinformatie

3.3.1. Inzicht in financiën

Lastig om inzicht in totaalbudget te krijgen

Om hun kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen, is het voor Provinciale Staten van belang om inzicht te hebben in de voortgang van de aanpak van verdroging en de verschillen tussen begrootte budgetten en gerealiseerde budgetten voor verdroging. Om hier inzicht in te verkrijgen, heeft de Rekenkamer de begroting en de jaarrekeningen bekeken. Bij deze analyse bleek dat:

- vanaf het verslagjaar 1994 vermelding van het thema verdroging heeft plaatsgevonden, en;
- uit de verantwoordingsdocumenten niet duidelijk werd hoeveel budget was begroot danwel gerealiseerd.

Daarom heeft de Rekenkamer ook de productbegrotingen en -rekeningen bekeken. Echter, ook hierin was het niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in het totaalbudget dat met verdroging is gemoeid.

Om de financiën rondom verdroging te achterhalen heeft de Rekenkamer getracht aanvullende financiële gegevens voor verdroging op een rij te krijgen voor de jaren 2003-2005. Uit deze gegevens van de provincie blijkt dat naar schatting 80% van de gesubsidieerde maatregelen voor verdrogingsbestrijding van bestaande natuur in Gelderland zijn gefinancierd uit het egalisatiefonds. De overige 20% bestaat onder andere uit provinciale subsidies voor projecten die verdrogingsbestrijding als neveneffect hebben meegenomen en waarbij verdrogingsprojecten in de subsidiebron niet als zodanig zijn geoormerkt. Het is dan arbitrair om binnen deze gelden aan te wijzen welk deel is besteed aan de verdrogingsbestrijding. Het gaat hierbij om subsidies uit de volgende budgetten:

- Rijksgeld SGM (voorloper SGB), SGB;
- Provinciaal Fonds Vernieuwing landelijk gebied;
- Provinciaal Diffuse bronnen stedelijk waterbeheer: afkoppelen hemelwater;
- Sprengen en beken-programma;

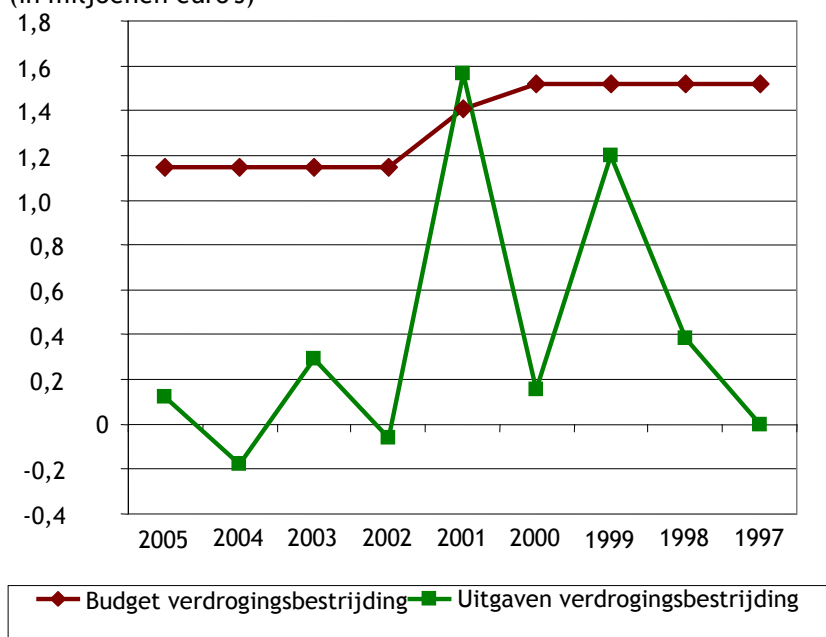
- Landinrichtingsprojecten.

Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat het lastig is om een totaalbeeld te krijgen van het budget dat met verdroging is gemoeid.

Stagnatie besteding verdrogingsbudgetten

Op basis van de gegevens uit het Egalisatiefonds Grondwaterheffing wordt middels onderstaande grafiek inzicht gegeven in de uitgaven voor verdrogingsbestrijding.

Figuur 1: Uitgaven verdrogingsbestrijding uit Egalisatiefonds Grondwaterheffing (in miljoenen euro's)



De jaren 1997 tot en met 2005 geven de volgende totalen:

- Totaal gereserveerde middelen verdrogingsbestrijding: € 12.087.374
- Totaal uitgaven verdrogingsbestrijding: € 3.496.597
- Totaal verleende subsidies verdrogingsbestrijding: € 4.187.969

Het verschil tussen het totaal van de verleende subsidies en de uitgaven bedraagt ongeveer 0,7 miljoen euro. Dit is niet uitbetaald in verband met niet gerealiseerde projecten. De onderuitputting over de jaren 1997 tot en met 2005 bedraagt gemiddeld in een percentage uitgedrukt bijna 71%. Wanneer dit percentage wordt berekend voor de jaren 2002 tot en met 2005 is dit ruim 86%. Uit deze cijfers blijkt dat de onderuitputting de laatste jaren is toegenomen. Het bovenstaande cijfermateriaal sluit aan op de tekstuele toelichting in de jaarrekening waarin is aangegeven dat onvoldoende projecten tot uitvoering zijn gekomen.

3.3.2. *Kwaliteit van de verantwoordingsinformatie*

Informatie over verdroging summier

Over het algemeen kan gesteld worden dat door de jaren heen in de verantwoording over verdroging weinig informatie over de prestaties beschikbaar is. Dit is onder andere een gevolg van het feit dat verdroging als onderwerp is opgenomen in een breder beleidsveld zoals water. Ook uit interviews met (voormalig) statenleden komt naar voren dat er door de jaren heen nauwelijks sprake is geweest van verantwoording over de voortgang van de verdrogingsbestrijding.

Doordat er wordt verantwoord op het niveau van waterbeheer, zijn de baten en lasten van verdroging niet gestructureerd weergegeven.

Toelichtingen niet altijd helder

De verantwoordingsinformatie over verdroging bestaat vooral uit tekstuele toelichtingen. Echter, uit deze toelichtingen is het moeilijk te achterhalen wat nu feitelijk is gerealiseerd.

Zo is in de rekening van 2002 wel de indicator 'afgeronde projecten verdrogingsbestrijding in % van areaal' opgenomen, maar is daarbij niet aangegeven hoe hoog dit percentage was. In het jaar 2003 valt op dat in de begroting de doelen voor verdroging worden vertaald in een percentage, terwijl in de jaarrekening is verantwoord op het niveau van activiteiten.

Opbouw niet consequent

Hiervoor bleek dat de verantwoording over verdroging in de jaarrekening over het algemeen bestaat uit een tekstuele toelichting en het ontbreekt aan een gestructureerde financiële verantwoording. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat de aard en inhoud van de beschikbare informatie jaarlijks zeer wisselend is. Hierdoor is het lastig om de voortgang van de verdrogingsbestrijding door de jaren heen te kunnen volgen. In de uitvoeringsperiode van het plan van aanpak (1997-2001) wordt het ene jaar bijvoorbeeld alleen het begrootte budget genoemd, een ander jaar alleen het bedrag dat is uitgegeven en weer een ander jaar het bedrag dat is gemoeid met het aangaan van verplichtingen.

3.4. Aandacht voor verdrogingsbestrijding

Aandacht voor verdroging niet vanzelfsprekend

De provincie Gelderland heeft reeds eind jaren '80 aandacht voor het thema verdroging gevraagd. Daarbij werd benadrukt dat het een maatschappelijk probleem betreft. Uit het onderzoek blijkt echter dat

het lastig is om deze aandacht voor verdroging vast te houden. Betrokkenen uit de provinciale organisatie geven aan dat dit mede het gevolg is van de aard van het probleem. Het verdwijnen van plantensoorten is immers niet direct zichtbaar en veel minder acuut dan bijvoorbeeld een teveel aan water. Bovendien is verdroging een lange termijn onderwerp: de effecten van het verdwijnen van plantensoorten zijn pas op langere termijn zichtbaar, net zoals de effecten van de maatregelen van bijvoorbeeld herstelprojecten van het verdrogingsbeleid.

Wel aandacht voor verdroging, maar urgentie ontbrak

Uit het onderzoek komt naar voren dat er vooral op globaal niveau aandacht voor de verdrogingsproblematiek heeft bestaan. Er komt echter ook naar voren dat het urgentiegevoel daarbij beperkt is geweest. Geïnterviewden van de provinciale organisatie wijzen er bijvoorbeeld op dat de aandacht voor verdroging samenhangt met de mate waarin men het erg vindt dat doelstellingen niet worden gehaald. Vanuit het beleidsterrein water voelt men zich hiervoor verantwoordelijk. Het achterwege blijven van druk wanneer doelstellingen niet gehaald worden, bijvoorbeeld vanuit andere beleidsterreinen dan water of de politiek, geeft volgens betrokkenen aan dat hier nog behoorlijk wat te winnen valt.

Uit interviews met (voormalig) statenleden komt naar voren dat er aandacht heeft bestaan voor verdroging, maar dat de urgentie rondom verdroging verschillend wordt ervaren. Dit werd mede ingegeven door de perceptie dat andere belangen (zoals die van de landbouw) voorgingen. Voor de functie natte natuur werd minder nadrukkelijk gekozen. In statenvergaderingen werd veelal gesproken over de grondwaterheffing als financieringsbron of over het grondwaterbeheer, in plaats van de doelen en effecten van verdrogingsbeleid aan de orde te stellen. Hoewel het thema verdroging 'an sich' de aandacht had, werd niet concreet gemaakt hoe de verdroging aangepakt zou kunnen worden.

3.5. Afstemming binnen de provinciale organisatie

Op strategisch niveau sprake van afstemming

De provincie hecht veel waarde aan het integrale en gebiedsgerichte karakter van het verdrogingsbeleid. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de het Collegeprogramma 1995-1999 waarin staat beschreven dat het waterhuishoudingsplan gelijktijdig met het Gelders Milieuplan (GMP) en het ruimtelijk beleid zal worden geactualiseerd. Verder is in het tweede waterhuishoudingsplan benadrukt dat samenhang met de externe omgeving (RO, natuur en milieu) van groot belang is. Ook in het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 wordt aangegeven dat er rekening is gehouden met milieubeleid, ruimtelijke ordening, natuur- en landbouwbeleid. In het Streekplan 2005-2009 (p.14) wordt vermeld dat ruimtelijke implicaties van de beleidskeuzen in het GMP en het Waterhuishoudingsplan 2005-2009 zijn meegewogen en dat de keuzen ten aanzien van milieu, water en landelijk gebied in het streekplan ruimtelijk

zijn vertaald. Ook in het Gelders Milieuplan wordt nadrukkelijk een koppeling gemaakt met het Waterhuishoudingsplan als het gaat om de kwantiteit en kwaliteit van ecologisch waardevolle wateren.

Betrokkenen uit de provinciale organisatie wijzen in interviews op deze strategische afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen en geven aan dat op dit niveau de beleidsterreinen allen dezelfde doelstellingen ten aanzien van verdroging nastreven. De verschillende omgevingsdocumenten zijn aldus zowel op beleidsmatig niveau als in de tijd op elkaar afgestemd.

Uitvoering verdrogingsbeleid veelal sectoraal

Ondanks het bestaan van afstemming op strategisch niveau, is verdroging op uitvoeringsniveau vooral een aangelegenheid van het beleidsterrein water. Uit interviews met betrokkenen uit de provinciale organisatie komt naar voren dat de uitvoering van het verdrogingsbeleid vooralsnog met name sectoraal plaatsvindt. Monitoring van de projecten is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein water en tot nu toe is met name via waterhuishoudkundige instrumenten geprobeerd om verdroging op te lossen. Er is echter gebleken dat deze aanpak niet voldoende is en dat een combinatie moet worden gemaakt van bijvoorbeeld landbouwinstrumenten en waterhuishoudkundige instrumenten.

In helderheid in taken en verantwoordelijkheden tussen de beleidsterreinen is volgens de geïnterviewden nog een slag te maken. Ontwikkelingen zoals ILG en GGOR dragen bij aan het steeds integraler worden van het beleid. In dit kader wordt ook het proces van verdrogingsuitvoering door de provincie Gelderland geanalyseerd, waarbij de rollen van verschillende beleidsterreinen en de diverse partijen worden uitgelicht. Verdroging is immers niet alleen een 'waterprobleem', maar heeft veel meer te maken met de totale kwaliteit van de natuur.

4. Afstemming tussen provincie en waterschappen

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afstemming tussen het provinciale verdrogingsbeleid en het beleid van de waterschappen. Allereerst wordt omschreven wat het beleid van waterschappen is op het terrein van verdrogingsbestrijding (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt de vraag beantwoord of taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschappen helder zijn (paragraaf 4.3). Tenslotte wordt ingegaan op de samenwerking tussen de provincie Gelderland en de waterschappen (paragraaf 4.4).

4.2. Beleid waterschappen

Beleid waterschappen: waterbeheerder

De provincie geeft in haar waterhuishoudingsplan de strategische kaders van haar waterbeleid aan. Waterschappen werken deze kaders vervolgens uit in hun Waterbeheersplannen. De taken die zij uitvoeren liggen op het gebied van waterbeheer. (Waterhuishoudingsplan 2005-2009; afstemmingsdocument IPO en UvW). Waterschappen beheren het watersysteem en zijn verantwoordelijk voor waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer. Zij zijn daarbij uitvoerder van projecten die ingrijpen op het oppervlaktewater. Het waterschap zorgt ervoor dat het oppervlaktewaterbeheer is afgestemd op de functie van een gebied, bijvoorbeeld de functie natuur.

Uit het onderzoek komt overigens naar voren dat de vier waterschappen binnen de provincie Gelderland zeer divers zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft het gebied dat onder hun beheer valt en de mate waarin daar al dan niet sprake van verdroging is. De grenzen van de waterschappen zijn waterstaatkundig bepaald, waardoor ze niet altijd samenvallen met provinciegrenzen.

4.3. Taken en verantwoordelijkheden

Geen duidelijke keuzes van de provincie

De provincie stelt in haar waterhuishoudingsplan de kaders voor het waterbeleid vast. Betrokkenen van de provinciale organisatie geven in interviews echter aan dat deze kaders ruim zijn geformuleerd. Als gevolg hiervan hebben waterschappen in hoge mate de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de uitwerking en uitvoering van het beleid. Waterschappen geven in interviews aan dat deze ruimte in de kaders leidt tot onduidelijkheid over het beleid en over de uitvoering ervan.

De provincie maakt volgens geïnterviewden van de provincie en waterschappen geen scherpe keuzes ten aanzien van de prioritering van verdroging in gebieden. Water houdt zich niet aan administratieve grenzen en vraagt daarom om keuzes. Om het verdrogingsbeleid vorm te kunnen geven dient bijvoorbeeld duidelijk te zijn voor welke functie wordt gekozen en welke consequenties dit heeft voor andere functies. Deze keuze dient volgens waterschappen door de provincie gemaakt te worden.

Als gevolg van de ruim geformuleerde kaders van de provincie sluit het beleid van waterschappen alleen op hoofdlijnen aan op het beleid van de provincie. Waterschappen hebben in de uitvoering van hun beleid veel ruimte voor eigen interpretatie. In interviews geven waterschappen aan dat het soms onontkoombaar is om af te wijken van het provinciale beleid, bijvoorbeeld als gevolg van hun perceptie dat de ambities van de provincie niet overeenkomen met de realiteit.

Taken en verantwoordelijkheden in uitvoering niet helder

Op hoofdlijnen zijn zowel de provincie als de waterschappen het er over eens dat de provincie de strategische doelen formuleert en dat waterschappen zorg dragen voor de uitvoering van deze provinciale kaders. Echter, doordat de provincie deze kaders breed heeft geformuleerd, zijn de taken en verantwoordelijkheden in de praktijk niet helder.

Waterschappen geven in interviews aan dat taken en verantwoordelijkheden te abstract door de provincie zijn geformuleerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gebrek aan duidelijkheid omtrent het 'trekkerschap' in verdrogingsprojecten. Voor veel projecten is het onduidelijk wie er verantwoordelijk is, de provincie of het waterschap. Betrokkenen van de provincie Gelderland geven aan dat de rol van gebiedstrekker in verdrogingsprojecten vooral bij de waterschappen ligt. Uit interviews met waterschappen komt echter naar voren dat zij hier een verschillend beeld bij hebben: niet alle waterschappen zijn het eens met het toekennen van de 'trekkersrol' aan het waterschap.

In de praktijk blijkt er een verschil te bestaan in de opvatting over de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van verdrogingsbestrijding. Waterschappen zien de uitvoering van verdrogingsbeleid niet vanzelfsprekend als hun taak. Zij benadrukken in interviews dat zij slechts tot een bepaalde grens maatregelen op het gebied van verdroging kunnen nemen. Deze grens wordt bereikt wanneer er maatregelen moeten worden genomen op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Momenteel bestaat er nadrukkelijk aandacht om meer helderheid te krijgen in de taken en verantwoordelijkheden. Dit gebeurt door middel van het maken van prestatie-afspraken tussen de provincie en de waterschappen. De provincie Gelderland heeft daartoe in april 2006 als eerste met het Waterschap Vallei & Eem een overeenkomst opgesteld,

waarin meerjarige project- en procesafspraken zijn gemaakt voor de uitvoering van waterthema's in het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht Oost. Voor het thema verdroging is in deze overeenkomst vastgelegd dat het waterschap in dit kader een initiatiefrol heeft. Door middel van een dergelijke overeenkomst moet duidelijk worden hoe taken en verantwoordelijkheden in uitvoeringsprojecten zijn verdeeld.

4.4. Samenwerking

Samenwerking verloopt stroef

Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie en waterschappen komt naar voren dat de samenwerking tussen de provincie en waterschappen soms stroef verloopt. De eerdergenoemde ruim geformuleerde kaders in het waterhuishoudingsplan en de onduidelijkheid ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden hebben er toe geleid dat er meningsverschillen naar voren komen. Zoals hierboven al bleek, zijn betrokkenen van de provincie bijvoorbeeld van mening dat de rol van gebiedstrekker in verdrogingsprojecten in bepaalde gevallen bij de waterschappen ligt. Uit interviews met waterschappen komt echter naar voren dat niet alle waterschappen het eens zijn met deze trekkersrol.

Van belang is om op te merken dat niet met alle waterschappen de samenwerking stroef verloopt. Uit interviews met waterschappen komt bijvoorbeeld naar voren dat in sommige verdrogingsprojecten provinciale ambtenaren participeren in de uitvoering. Daarnaast worden waterschappen, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, betrokken bij het opstellen van het waterhuishoudingsplan. Ook de provincie wordt betrokken bij de totstandkoming van de waterbeheersplannen: zij zullen het plan immers uiteindelijk moeten goedkeuren.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur

Provinciale documenten:

Statenstukken en stukken van GS

- Beleidsplan 1983-1986
- Beleidsplan 1991-1995
- Collegeprogramma 1995-1999: Hoofdpunten van beleid
- Collegewerkplan 2003-2007
- Eindbalans werkplan 1999-2003, *Eigen toekomst met vertrouwen aanpakken*, College van Gedeputeerde Staten van Gelderland
- Hoofdpunten van beleid 1991-1995
- Hoofdpunten van beleid voor de periode 1987-1991
- Hoofdpunten van beleid voor de statenperiode 1983-1986
- Politiek programma op hoofdlijnen van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland voor de periode van 1999-2003, *Visie en daadkracht verdienen vertrouwen*
- Statenakkoord 2003-2007, *De Gelderse aanpak*
- Tussenbalans werkplan 1999-2003, *Visie en daadkracht verdienen vertrouwen*, College van Gedeputeerde Staten van Gelderland
- Werkplan 1999-2003, *Visie en daadkracht verdienen vertrouwen*, College van Gedeputeerde Staten van Gelderland

Documenten gerelateerd aan beleidsterrein water

- Aan de watergang: Ervaringen met verdrogingsbestrijding in Gelderland. De tussenstand, na twee jaar 'Hoog-Keppel'
- Arcadis Heidemij Advies, *Verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2000*, 2000
- Beleidsplan subsidieverstrekking water
- Bestrijding verdroging in Gelderland "Aan de (water)gang": Intentieverklaring en Plan van Aanpak, 1996
- Contactgroep Bestrijding Verdroging Gelderland, *Compensatie vernattingschade: Hoofdlijnen schadevergoeding bij verdrogingschade*, 1999
- Contactgroep Bestrijding Verdroging Gelderland, *Verdrogingsbestrijding Gelderland, Evaluatie 2000*, 2000
- Derde Waterhuishoudingsplan Gelderland 2005-2009, Deel 1: Het beleid, *Water leeft in Gelderland*
- Discussienota derde Gelders Waterhuishoudingsplan 2005-2009, 2003
- Evaluatie activiteiten Waterhuishoudingsplan 1991-1995
- Grondwaterplan 1987-1995, 'Herzien Ontwerp'
- Hoofdlijnennota Van het derde Gelders Waterhuishoudingsplan 2005-2009
- Milieu en Water Gelderland, Programma 1996, Uitvoeringsprogramma 1996 en rapportage 1995

- Milieu en Water Gelderland, Programma 1997, Uitvoeringsprogramma 1997 en rapportage 1996
- Milieu en Water Gelderland, Programma 1999, Uitvoeringsprogramma 1999 en rapportage 1998
- Milieu en Water Gelderland, Programma 2000, Uitvoeringsprogramma 2000 en rapportage 1999
- Milieu en Water Gelderland, Programma 2001, Uitvoeringsprogramma 2001 en rapportage 2000
- Milieu en Water Gelderland, Programma 2002, Uitvoeringsprogramma 2002 en rapportage 2001
- Milieu en Water Gelderland, Programma 2003, Uitvoeringsprogramma 2003 en rapportage 2002
- Oppervlaktewaterkwaliteitsplan 1986
- Rapportage grondwaterkwaliteit 1996
- Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden, 2001
- Royal Haskoning, *Evaluatie verdrogingsbestrijding Gelderland, Voortgang 2003*, 2003
- Startnotitie derde Gelders Waterhuishoudingsplan 2005-2009, 2003
- Themagroep Verdroging, Eindrapport Verdrogingsbeleidspunten, 1995
- Themawerkgroep Monitoring, *Rapport "Onderweg naar morgen" Evaluatie: Activiteiten Waterhuishoudingsplan 1991-1995*, 1995
- Verdroging grijpt in! [in Gelderland], 1992
- Verordening waterhuishouding Gelderland
- Voortgangsverslag 1996, Waterhuishoudingsplan 1996-2000
- Waterhuishoudingsplan 1991-1995
- Waterhuishoudingsplan 1996-2000
- Waterhuishoudingsplan voortgangsrapportage 2006
- Waterhuishoudingsplan 2005-2009, Deel 2: Het bijlagenboek, *Water leeft in Gelderland*
- Waterpeil, Evaluatie waterhuishoudingsplan Gelderland 1996-2000, Inclusief Wateragenda 2000-2004
- Waterkompas, Beleidsontwikkelingen Waterhuishouding Gelderland 2000
- Waterspiegel, Interviews over het waterbeleid Gelderland 1996-2000, 2001

Documenten gerelateerd aan beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening, landelijk gebied en natuur

- Afdeling Landelijk Gebied, *Groene connecties: ecologische verbindingzones in Gelderland*, 2003
- De Gelderse Natuurdoelenkaart: kaarten, toelichtende notitie en bijlagen, 2000
- Dienst Landinrichting en Landbouw, *Basisnotitie Ecologie en Landschap ten behoeve van het provinciaal Oppervlaktewaterkwaliteitsplan 1985*, 1985
- Gebiedsgericht beleid voor plattelandsontwikkeling, Provinciaal uitvoeringsprogramma 2005-2006
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Achterhoek 2002
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderland 2004
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderland, Ontwerp, juni 2006
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderse Vallei 2002
- Gebiedsplan Natuur en Landschap IJsselvallei en Randmeerkust 2002
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Rivierenland 2003
- Gebiedsplan Natuur en Landschap Veluwe 2002
- Gelderland Groen: doen! Prestatieafspraken Gedeputeerde Staten van Gelderland - Dienst Landelijk Gebied, 2004
- Gelders Milieuplan 3, *Op weg naar een duurzame leefomgeving*
- Gelderse omgevingsrapportage 2002: Monitoring van het omgevingsbeleid
- Minuut ILG, agenda vitaal platteland, september 2006
- Provinciaal uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2001-2004
- Streekplan Gelderland 2005, *Kansen voor de regio's*
- Wijziging Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderland 2004

Overige literatuur:

- Algemene Rekenkamer, *Rapport Ecologische Hoofdstructuur*, 2006
- Alterra, *Blauw voor groen: nog veel te doen. Een evaluatie van de verdrogingsbestrijding in Nederland*, rapport 462, 2002
- Alterra, *Samenvatting Alterra-rapport, De Verdrogingsdialogen, verantwoording en conclusies n.a.v. 12 werkbezoeken van de Taskforce Verdroging, oktober 2005 – februari 2006*, 2006
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Waterschappen minder tekort in 2004*, 2006
- Derde Nota Waterhuishouding, 1989
- Dienst Landbouwkundig Onderzoek Staring Centrum, *Verdroging door droge en natte rijksinfrastructuur in Overijssel en Gelderland*, rapport 500, 1997
- Grontmij Ruimtelijke Inrichting, *Evaluatie provinciale plannen van aanpak verdroging, Eindrapportage*, 1996
- Hooff, van A. , *Verdroging binnen de EHS: Een onderzoek naar de knelpunten en kansen in verdrogingsbestrijding binnen de EHS (stageonderzoek bij de Algemene Rekenkamer en het Centrum Milieuwetenschappen Leiden)*, 2005

- Interprovinciaal overleg en Unie van Waterschappen, *Consequenties Europese Kaderrichtlijn Water voor provincies en waterschappen*, 2002
- Interprovinciaal Overleg, *Verdrogingsinstrumentarium aanpak van de verdroging*, Eindrapportage IPO-project A84
- Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Nationaal Bestuursakkoord Water*, 2003
- Taskforce Verdroging, *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls. Advies van de Taskforce Verdroging*, 2006
- Unie van Waterschappen en Dienst Landelijk Gebied, *Grondwater als leidraad voor het oppervlaktewater. Een op het grondwater georiënteerde aanpak voor inrichting en beheersing van oppervlaktewatersystemen*, 1998
- Unie van Waterschappen, *Waterbeheer 21^e eeuw, WB21: aanleiding, afspraken en maatregelen*, 2002
- Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*, 2005
- Vierde Nota Waterhuishouding, 1998

Websites:

- www.gelderland.nl
- www.ipo.nl
- www.kaderrichtlijnwater.nl
- www.milieuloket.nl
- www.overijssel.nl
- www.rijkswaterstaat.nl
- www.verdroging.nl
- www.vrom.nl
- www.waterschappen.nl

Bijlage 2 Betrokkenen onderzoek

Geïnterviewden uit de provinciale organisatie

1. Dhr. N. van Doorn
hoofd afdeling ruimtelijke ordening
2. Dhr. W.J.A. Drok
beleidsmedewerker landelijk gebied
3. Dhr. R.A. de Groot
beleidsmedewerker verdroging
4. Dhr. A.G.G. Heeren
streekplancoördinator
5. Dhr. J.H.G. Janssen
directeur dienst milieu en water
6. Dhr. Keereweer
Gedeputeerde Landelijk Gebied en Water, Reconstructie, Ontgrondingen, Leefbaarheid kleine kernen, Grote Stedenbeleid (GSO)
7. Dhr. G.P. Meijers
beleidsmedewerker verdroging
8. Dhr. G.A.G.M. Meurders
hoofd onderafdeling Uitvoering & Kaderstelling
9. Dhr. T. H.C. Peters
Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Woonbeleid, ISV, Cultuurhistorie, Asielzoekers, Regionale Uitvoeringsprogramma's (RUP's), Financiën Facilitaire Zaken
10. Mw. A.J. van Reeuwijk
hoofd onderafdeling landelijk gebied
11. Dhr. C.J. Steenmeijer
hoofd afdeling water
12. Dhr. P.H.M. Thissen
senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

Geïnterviewde (voormalig) statenleden (in de periode 1985-2006)

1. Dhr. A.Th. te Bokkel
2. Dhr. A.J. Kottelenberg
3. Dhr. Bos
4. Mw. I. Jacobs

Geïnterviewde waterschappen

1. Waterschap Rijn en IJssel
Dhr. A. te Pas
manager waterbeleid
2. Waterschap Rivierenland
Dhr. J. Spijksma
coördinator beleid
3. Waterschap Vallei en Eem
Dhr. A. Bolman
medewerker waterhuishouding
4. Waterschap Veluwe
Dhr. J. Kabout
beleidsmedewerker hydrologie