

Pappen en Nathouden

Verdrogingsbestrijding
provincie Overijssel

Deel 2: Nota van bevindingen

Pappen en nathouden

Verdrogingsbestrijding provincie Overijssel

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 Overijssel</i>	<i>11</i>
2.4.	Landelijke stand van zaken.....	14
3.	Provinciaal verdrogingsbeleid	15
3.1.	Inleiding	15
3.2.	Vormgeving van het verdrogingsbeleid	15
3.2.1.	<i>Rol van de provincie.....</i>	<i>15</i>
3.2.2.	<i>Uitgangspunten van het beleid.....</i>	<i>15</i>
3.2.3.	<i>Doelen van het beleid.....</i>	<i>17</i>
3.2.4.	<i>Instrumenten</i>	<i>19</i>
3.3.	Financiën en kwaliteit van verantwoordingsinformatie	21
3.3.1.	<i>Inzicht in financiën.....</i>	<i>21</i>
3.3.2.	<i>Kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.....</i>	<i>23</i>
3.4.	Aandacht voor verdrogingsbestrijding	24
3.5.	Afstemming binnen de provinciale organisatie	24
4.	Afstemming tussen provincie en waterschappen	26
4.1.	Inleiding	26
4.2.	Beleid waterschappen.....	26
4.3.	Taken en verantwoordelijkheden	26
4.4.	Samenwerking	30
	Bijlagen.....	32
	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 Overijssel 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 Overijssel is voor het waterbeleid 22.684.000 euro begroot (begroting 2006, p.39), 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:

- Doelen zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden);
- De uitgangspunten zijn vastgelegd en bekend;
- Provincie heeft zicht op instrumenten;
- Uitgangspunten, doelen en instrumenten sluiten op elkaar aan;
- Provincie heeft inzicht in de financiën voor verdrogingsbestrijding;
- Er is sprake van kwalitatief hoogwaardige verantwoordingsinformatie;
- 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 7 provinciale ambtenaren geselecteerd en geïnterviewd. Verder zijn 2

betrokken gedeputeerden geïnterviewd. Ook is gesproken met 5 (voormalig) statenleden, waardoor inzicht is verkregen in de politieke context aangaande verdrogingsbestrijding.

Waterschappen zijn een belangrijke partij voor provincies, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het verdrogingsbeleid. Daarom is een viertal betrokken waterschappen in de provincie Overijssel benaderd voor een interview.

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). 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 en Commissie Beleidsevaluatie Overijssel, 2005). 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 Overijssel

Op hoofdlijnen zijn de onderstaande ontwikkelingen van belang voor de ontwikkeling van het provinciale verdrogingsbeleid. Hieruit komt naar voren dat een verzoek van het Rijk aan de provincies in veel gevallen het startsein was voor de provincie Overijssel om beleid te ontwikkelen ten aanzien van verdrogingsbestrijding.

Jaar:	Ontwikkeling:
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.
1991	Eerste Waterhuishoudingsplan provincie Overijssel (1992-1995): aandacht voor verdroging.
1991	Het Rijk stelt vanaf 1991 verschillende middelen ter beschikking voor verdrogingsbestrijding.
1996	De provincie Overijssel presenteert een Plan van Aanpak Verdroging.
1998	Het Rijk vraagt in de 4e Nota waterhuishouding aan de provincies om het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) vast te stellen.
1999	Evaluatie van het Plan van Aanpak Verdroging.
2001	Publicatie van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie Overijssel: extra aandacht voor verdroging.
2001	Waterhuishoudingsplan 2000+: een meer gebiedsgerichte aanpak en het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime wordt geïntroduceerd.
2004	Prestatieafspraken tussen waterschappen en de provincie Overijssel in wateractieprogramma.
2005	Uitwerking van het kader voor het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime in de Partiële Herziening ruimte en water voor Streekplan 2000+ en Waterhuishoudingsplan 2000+.
2006	Advies landelijke Taskforce Verdrogingsbestrijding.

Hieronder worden deze ontwikkelingen in het provinciale verdrogingsbeleid toegelicht.

1989: Het Rijk vraagt aandacht voor verdroging

Het Rijk heeft in 1989 aan provincies gevraagd om de gewenste grondwatersituatie uit te werken in een provinciaal waterhuishoudingsplan en om dit te vertalen in een Plan van Aanpak voor Verdroging.

Vanaf 1991: Waterhuishoudingsplan als basis

Vanaf het eerste provinciale Waterhuishoudingsplan 1992-1995 is ingezet op verdrogingsbestrijding. Dit plan is verlengd voor de periode 1996-1999 en vervolgens is het Waterhuishoudingsplan 2000+ verschenen.

In het Waterhuishoudingsplan wordt gestreefd naar een duurzame verdeling van het beschikbare water over alle aanwezige belangen of functies. Dit beleid is door de provincie uitgewerkt in operationele plannen, zoals het provinciale Grondwaterbeheersplan. Naast Waterhuishoudingsplannen zijn strategische plannen op andere beleidsterreinen relevant voor verdrogingsbestrijding, omdat deze ingaan op de relatie tussen water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu. Concreet gaat het daarbij bijvoorbeeld om het Streekplan, het Milieubeleidsplan en het Beleidsplan Natuur en Landschap.

Vanaf 1991: middelen beschikbaar vanuit het Rijk

De financiering van het verdrogingsbeleid vindt vanuit de verschillende partijen plaats. Vanuit Europa worden bijvoorbeeld middelen beschikbaar gesteld die deels worden ingezet voor de verdrogingsbestrijding. Voorbeelden hiervan zijn Interreg III en de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Ook vanuit het Rijk zijn regelingen ontwikkeld om de bestrijding van de verdroging te stimuleren. 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.
- **Subsidiereregeling 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.

1996: Plan van Aanpak verdrogingsbestrijding

De provincie Overijssel presenteert in 1996 een Plan van Aanpak Verdroging. Dit Plan van Aanpak staat niet op zichzelf, maar is een nadere uitwerking van het provinciaal Waterhuishoudingsplan 1992-1995. In 1999 is een Evaluatie verschenen van dit Plan van Aanpak en in 2001 is een publicatie verschenen van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie Overijssel. Hierin wordt extra aandacht gevraagd voor het thema en wordt samenwerking met andere partijen benadrukt.

1998: het Rijk vraagt om afstemming tussen functies en waterbeheer

In de 4e Nota waterhuishouding uit 1998 is aan de provincies gevraagd het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) vast te stellen: het proces van over en weer afstemmen van functies en waterbeheer. Vervolgens moet het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime een plek krijgen in de provinciale plannen, zodat ook waterschappen en gemeenten dit verder kunnen uitwerken. In het Waterhuishoudingsplan 2000+ heeft de provincie Overijssel het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime geïntroduceerd als belangrijk instrument voor verdrogingsbestrijding. Daarnaast is hierin gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit betekent dat er per gebied integrale afwegingen worden gemaakt ten aanzien van gewenste functies (zoals natuur, landbouw, etc.) en maatregelen die nodig zijn om deze functies te handhaven of te realiseren. De Partiële Herziening ruimte en water voor Streekplan 2000+ en Waterhuishoudingsplan 2000+ uit 2005 is een recent document waarin het kader voor het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime is uitgewerkt. Overigens meldt de provincie Overijssel in de notitie "Verdrogingsbestrijding in de provincie Overijssel" van 26 september 2006: "De invoering van GGOR gaat echter niet zo snel, omdat er nog veel kennis opgebouwd moest worden over het watersysteem en de natuurdoelen. Inmiddels zijn projecten daarvoor bijna afgerond: de bouw van een grondwatermodel voor heel de provincie en het ontwerpen van een meetnet verdroging."

2004: prestatieafspraken in Wateractieprogramma's

De provincie heeft de taken in het waterbeheer onder andere beschreven in de Waterhuishoudingsplannen. Daarbij zijn de taken verdeeld over diverse bestuurslagen, zoals rijk, provincie, waterschappen, zuiveringsschappen en gemeenten. Vanaf 2004 zijn in Wateractieprogramma's prestatieafspraken gemaakt tussen waterschappen en de provincie Overijssel. Hierbij komt verdrogingsbestrijding overigens niet aan bod.

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. De provincie Overijssel is van plan de TOP-lijst in 2006 vast te stellen.

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 paragraaf 3.2 zal ingegaan worden op de vraag in hoeverre het beleid helder is vormgegeven. Daarbij zal onder andere gekeken worden naar de rol van de provincie, uitgangspunten voor het beleid, doelen en instrumenten. Vervolgens komen in paragraaf 3.3 de financiën voor verdrogingsbestrijding en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie aan bod. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze verdrogingsbestrijding door de jaren heen aandacht heeft gekregen. Tenslotte wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op afstemming van taken en verantwoordelijkheden binnen de provinciale organisatie.

3.2. Vormgeving van het verdrogingsbeleid

3.2.1. Rol van de provincie

Rol volgens de provincie: kaderstellend en regisserend

De provincie bepaalt op het terrein van verdrogingsbestrijding de beleidskaders. Daarnaast heeft de provincie een regisserende of coördinerende rol op dit terrein. Deze rol van de provincie wordt onder andere beschreven in het Waterhuishoudingsplan 2000+, het afstemmingsdocument van het IPO en de Unie van Waterschappen (2005) en wordt bevestigd in de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de provincie in relatie tot de rol van de waterschappen.

3.2.2. Uitgangspunten van het beleid

Verdrogingsbeleid verspreid over meerdere beleidsterreinen

Het verdrogingsbeleid is door de provincie Overijssel verspreid over meerdere beleidsterreinen. Het thema verdroging krijgt vooral aandacht in strategische plannen van de provincie zoals het Waterhuishoudingsplan 2000+ en het Streekplan 2000+ en in mindere mate in nota's waar een samenhangende aanpak van verdrogingsbestrijding wordt geschetst. Dit wordt bevestigd in interviews met provinciale betrokkenen. Het Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding (1996) en de evaluatie van dit plan zijn wel geschreven in het kader van verdrogingsbestrijding, maar dit zijn uitzonderingen.

Verdrogingsbeleid begint bij kiezen van functies voor gebieden

Een belangrijke reden voor het feit dat verdrogingsbestrijding onderdeel is van meerdere beleidsterreinen is volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie dat gewerkt wordt vanuit een integrale, gebiedsgerichte benadering. Het gaat in het kader van verdrogingsbestrijding onder andere om het maken van afwegingen en keuzes ten aanzien van functies van specifieke gebieden en de hiervoor benodigde waterhuishouding. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat natuurgebieden worden aangewezen en dat de hiervoor noodzakelijke kwaliteit en kwantiteit van het water wordt uitgewerkt. Belangen van verschillende functies kunnen parallel lopen, maar bij tegenstrijdigheden wordt gekozen welke functie voorrang krijgt en welke waterhuishouding wordt aangehouden.

De landelijke Taskforce Verdrogingsbestrijding (2006) stelt dat het "gemakkelijke werk" grotendeels afgerond is en dat het "moeilijke werk" nu aan de orde is. Onder moeilijk werk wordt verstaan dat het niet meer gaat om het realiseren van relatief eenvoudige aanpassingen van de waterhuishouding *binnen* een natuurgebied, maar dat het meer gaat om functies *naast* natuurgebieden die in bepaalde gevallen tegenstrijdige eisen stellen aan de waterhuishouding. Uit de interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie en uit desk study blijkt dat ook in Overijssel het "gemakkelijke werk" afgerond is en dat het maken van keuzes ten aanzien van functies van gebieden en de hiervoor noodzakelijke waterhuishouding de kern van het verdrogingsbeleid vormt. Naast andere mogelijke gebiedsfuncties gaat het hierbij meestal om de belangen van de landbouwsector en natuur. In het kader van de realisatie van de EHS streeft de provincie Overijssel er overigens naar om de nieuwe natuur zodanig te begrenzen dat de landbouwgebieden die dan overblijven geen overlast hebben van nabijgelegen natte natuurterreinen. Er wordt dus een koppeling gemaakt tussen de realisatie van de EHS en verdrogingsbestrijding.

Grond wordt verworven op vrijwillige basis

De provincie Overijssel onderkent dat er tegenstrijdigheden kunnen bestaan ten aanzien van de voor landbouw en de voor natuur gewenste waterhuishouding. De provincie kan deze tegenstrijdigheden onder andere oplossen door het nemen van beheersmaatregelen of het compenseren van de landbouw wanneer deze sector nadeel ondervindt van de te nemen maatregelen (zoals vernatting). Wanneer deze mogelijkheden niet afdoende zijn, is het nodig om gronden aan te kopen. Aan deze gronden wordt dan bijvoorbeeld een natte natuurfunctie gegeven of er wordt een bufferzone tussen de functies natuur en landbouw mee gerealiseerd. Wanneer in een gebied gekozen is voor de functie natuur, worden bijvoorbeeld gronden verworven van de landbouw. Uit stukken zoals de Partiële herziening ruimte en water voor Streekplan 2000+ en WHP 2000+ en uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat de provincie Overijssel gronden verwerft op basis van vrijwilligheid.

3.2.3. Doelen van het beleid

Doelstellingen overgenomen van landelijke doelstellingen

De provinciale verdrogingsdoelstellingen zijn overgenomen van landelijke doelstellingen. De landelijke doelstellingen (onder andere 25% vermindering van het areaal verdroogde natuur) zijn vertaald in aantal hectare areaal verdroogd natuurgebied in Overijssel, maar niet verder uitgewerkt of gedetailleerd. Uit desk study komt bijvoorbeeld naar voren dat de doelen overeenkomen met de landelijke doelen. Betrokkenen binnen de provinciale organisatie bevestigden dat de landelijke doelen niet verder zijn uitgewerkt.

De doelstellingen van het provinciale verdrogingsbeleid zijn vanaf het eerste provinciale Waterhuishoudingsplan in grote lijnen gelijk gebleven:

- Waterhuishoudingsplan 1992-1995: "De verdroging is in 2000 met ten minste 25% teruggedrongen ten opzichte van de situatie in 1985". In 2010 zou dit met 40% teruggedrongen dienen te zijn.
- Uitvoeringsprogramma WHP Overijssel, programmering activiteiten 1996-1999 (verlenging WHP 1992-1995): in het jaar 2000 het areaal verdroogd natuurgebied met 25% terugdringen, met als referentiejaar 1994.
- Uit een publicatie van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie Overijssel uit 2001 blijkt dat er in 2010 in totaal 40% van het areaal verdroogd natuurgebied hersteld dient te zijn.

Doelen niet specifiek en meetbaar

De doelen zijn niet specifiek en meetbaar om de volgende redenen. Zoals hierboven bleek, zijn landelijke doelen niet verder uitgewerkt. Daarnaast is het volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie niet helder wat bedoeld wordt met de genoemde percentages. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van afname van het percentage verdroogd areaal? Gaat het om het voor 100% oplossen van verdroging in een aantal aangewezen gebieden, of betekent dit iets anders? In provinciale Waterhuishoudingsplannen en in de interviews met betrokkenen wordt bevestigd dat het niet duidelijk was wat precies nagestreefd werd. Hierbij kan gedacht worden aan de Evaluatie WHP 1992-1995 Deel III waarin gemeld wordt dat de mate van realisering niet te kwantificeren is.

Vertaling van uitgangspunten in doelen niet helder

De aansluiting tussen uitgangspunten en doelen is niet helder. Wanneer de doelen niet specifiek en meetbaar zijn, betekent dit immers dat het niet duidelijk kan worden hoe deze doelen precies samenhangen met de uitgangspunten. Hierop aanvullend komen de volgende opmerkingen naar voren:

- Het verdrogingsbeleid is door de provincie Overijssel verspreid over meerdere beleidsterreinen. Dit is een helder uitgangspunt, maar heeft als nadeel dat de koppeling met de specifieke verdrogingsdoelstellingen moeilijker te maken is. Concreet betekent dit dat het niet altijd helder is hoe geprobeerd wordt om de doelen te behalen.
- In het kader van verdrogingsbestrijding wordt grond verworven op vrijwillige basis. Dit is een helder uitgangspunt en uit enkele interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat men zich bewust is van het feit dat het uitgangspunt van vrijwilligheid invloed kan hebben op het tempo waarin de doelstellingen van het verdrogingsbeleid gehaald kunnen worden. Er wordt echter niet precies aangegeven wat dit effect is. Hierdoor wordt het niet duidelijk of de geformuleerde doelstellingen binnen dit uitgangspunt realistisch zijn.

Door de jaren heen twijfels over realisatie van doelen

Vanaf het eerste Waterhuishoudingsplan is door de provincie Overijssel aangegeven dat de geformuleerde doelstellingen niet gehaald zullen worden. Daarnaast is door de jaren heen gemeld dat het niet duidelijk is hoe de voortgang gemonitord of geïnventariseerd kon worden. Deze bevindingen komen bijvoorbeeld uit het volgende naar voren:

- WHP Overijssel programmering activiteiten 1994-1995, voortgangsrapportage 1992-1993: "de verdrogingsbestrijding verloopt moeizaam: systematische inventarisatie en aanpak, op basis van prioriteiten is zeer gewenst, waarbij ook de rol van de waterbeheerders nadrukkelijk in beeld dient te zijn."
- Uitvoeringsprogramma WHP Overijssel, programmering activiteiten 1996-1999 (verlenging WHP 1992-1995): "De aanpak verdroging verloopt moeizaam en vindt met name plaats in kader van de GeBeVe-subsidieregeling. De behoefte aan systematische inventarisatie en aanpak, gebaseerd op prioriteiten neemt toe."
- Notitie aan Provinciale Staten, 26 september 2006: "De bestrijding van de verdroging lijkt wat te stagneren".
- Programmabegroting 2007: "Om reeds in 2015 aan de gestelde doelen te voldoen is dus een versnelling nodig".
- De betrokkenen binnen de provinciale organisatie geven aan dat er wel veel is gebeurd op het terrein van verdrogingsbestrijding, maar dat de doelen niet zijn gehaald. Daarnaast wordt gemeld dat er veelal wel monitoring plaats heeft gevonden, maar slechts summier en vaak impliciet binnen andere beleidsterreinen.

Het is van belang op te merken dat de provincie Overijssel resultaten heeft geboekt op het terrein van verdrogingsbestrijding en dit bijvoorbeeld in cijfers en in kaarten heeft gepresenteerd. Zo blijkt uit de Evaluatie van het Plan van Aanpak Verdroging (1999/2000) dat in 2000 ongeveer 7000 hectare verdroogd natuurgebied hersteld is door middel van herstelprojecten. De doelstelling om 9000 hectare te herstellen in 2000 werd daarmee echter niet gehaald. Ook uit de publicatie van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie Overijssel uit 2001 over verdrogingsbestrijding komt naar voren dat doelstellingen niet werden gehaald. Uit deze publicatie blijkt dat het nodig is om in totaal 14.400 hectare natuurgebied te herstellen om de doelstelling voor 2010 te halen (40% herstel verdroogd areaal natuurgebied). Overigens zijn deze aantallen hectares verdroogde natuur recentelijk door de provincie Overijssel bijgesteld in het kader van de nieuwe natuurdoeltypenkaart.

3.2.4. Instrumenten

Alleen op hoofdlijnen een beeld van beschikbare instrumenten

Uit desk study en uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat de provincie Overijssel op hoofdlijnen een beeld heeft van de instrumenten die kunnen worden ingezet voor verdrogingsbestrijding. Uit deze bronnen komt echter ook naar voren dat een deel van de kennis over instrumenten versnipperd is over meerdere eenheden en verschillende personen.

Bijdrage van instrumenten niet goed in beeld

Om de uiteindelijke effecten van beleidsmaatregelen in beeld te krijgen, is het van belang zicht te hebben op de relatie tussen de ingezette instrumenten en de verdrogingsdoelstellingen. Op het terrein van verdrogingsbestrijding is het overigens niet altijd gemakkelijk om deze koppeling concreet uit te werken in bijvoorbeeld cijfers. Wel is het dan van belang dat inzicht wordt verkregen in de effecten die instrumenten hebben.

De koppeling tussen doelen en instrumenten wordt in algemene termen uitgewerkt in provinciale documenten. De uiteindelijke bijdrage van deze instrumenten aan de doelstelling om de verdroging terug te dringen is echter minder goed in beeld bij de provincie Overijssel. Zoals bleek in paragraaf 3.2.3 is monitoring en evaluatie veelal slechts summier en vaak impliciet binnen andere beleidsterreinen uitgevoerd. Hierdoor wordt het niet in alle gevallen helder wat de bijdrage is van deze instrumenten aan de overkoepelende doelstelling om de verdroging terug te dringen. In bijvoorbeeld de Milieu- en Waterverkenning Overijssel 1998-2020 komt naar voren dat de provincie er naar streeft om de omvang van de onttrekking van grond- en oppervlaktewater te beperken. Dit wordt beschouwd als één van de oorzaken van verdroging. Vervolgens worden cijfers gepresenteerd over grondwateronttrekkingen, maar of deze

ontwikkelingen uiteindelijk bijdragen aan de te bereiken doelen voor verdrogingsbestrijding komt niet naar voren. Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf heeft de provincie wel aangegeven hoe herstelprojecten bijdragen aan het behalen van verdrogingsdoelstellingen.

Instrumenten door de jaren heen: projecten en beschermende maatregelen

Op hoofdlijnen komt naar voren dat er in het kader van verdrogingsbestrijding twee typen instrumenten zijn ingezet. Dit wordt onder andere gemeld in het Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding (1996) en in de evaluatie van dit plan (1999/2000). Samenvattend gaat het daarbij om:

1. Herstelprojecten

Door het opstarten en subsidiëren van concrete projecten heeft de provincie Overijssel "ingestoken op waterhuishoudkundige maatregelen in het waterlopenstelsel" (Waterhuishoudingsplan 2000+). Het gaat daarbij om gebiedsgerichte projecten waarbij onder andere wordt gestreefd naar herstel van natuurgebieden. Hiervoor heeft de provincie Overijssel een aantal subsidiemogelijkheden ingezet die in hoofdstuk 2 zijn beschreven.

De provincie Overijssel heeft onder andere in de Evaluatie van het Plan van Aanpak Verdroging (1999/2000) en in de publicatie van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie Overijssel uit 2001 aangegeven hoeveel herstelprojecten er zijn uitgevoerd. Er blijkt dat er in juni 2001 27 projecten waren uitgevoerd, 12 projecten in uitvoering waren en 8 projecten werden voorbereid. Ook op dit moment worden er nog herstelprojecten uitgevoerd.

2. Beschermende maatregelen

Naast concrete projecten heeft de provincie Overijssel een groot aantal verschillende beschermende maatregelen genomen. In dit kader kan een aantal worden genoemd:

- Beschermen van de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater. Aan de hand van taken van de provincie op dit terrein wordt gestreefd naar een verlaging van het (grond)watergebruik en naar een goede kwaliteit van het water. Dit komt onder andere tot uiting in grondwaterbeheersplannen of grondwaterkwaliteitsplannen (Plan van aanpak Verdrogingsbestrijding, 1996). De Wet op de Waterhuishouding regelt de meldings- en vergunningsplicht voor lozingen en onttrekkingen van oppervlaktewater en peilbesluiten en de Grondwaterwet is het instrument om grondwateronttrekkingen te reguleren.
- Peilbeheer: het afstemmen met het oppervlaktewaterpeilbeheer op de grondwaterstand die nodig is voor de hoofdfunctie van een gebied (Plan van aanpak Verdrogingsbestrijding, 1996).

- Goedkeuring peilbesluiten en goedkeuring waterbeheersingswerken/-plannen (Uitvoeringsprogramma WHP Overijssel, programmering activiteiten 1996-1999, verlenging WHP 1992-1995).

Integrale, gebiedsgerichte benadering

Tot 2000 is de nadruk in het provinciaal verdrogingsbeleid gelegd op concrete projecten en beschermende maatregelen. In het Waterhuishoudingsplan 2000+ wordt dit bijvoorbeeld als volgt geformuleerd: "Tot nu toe is de verdroging vooral via concrete projecten aangepakt waarbij sterk is ingestoken op waterhuishoudkundige maatregelen in het waterlopenstelsel. Deze aanpak is niet afdoende gebleken. Een meer samenhangende aanpak is nodig. Daarbij gaat het om een verdroogd natuurgebied in relatie tot haar omgeving, vanuit waterbeheer gezien."

Op dit moment wordt daarom meer de nadruk gelegd op het maken van afwegingen en keuzes ten aanzien van functies van specifieke gebieden en de hiervoor benodigde waterhuishouding. Bij tegenstrijdigheden wordt afgewogen welke functie voorrang krijgt en welke waterhuishouding wordt aangehouden. Het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime kan daarbij als een belangrijk instrument worden beschouwd. Dit betekent ook dat steeds meer ingezet wordt op een integrale, gebiedsgerichte benadering. Instrumenten op de beleidsterreinen water, ruimtelijke ordening, milieu en landelijk gebied komen daarom ook steeds meer in beeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het inzetten van het streekplan, het milieubeleidsplan en plannen voor reconstructie om de verdrogingsdoelstellingen te halen. De wensen van de natuur worden afgeleid van een provinciale natuurdoeltypenkaart en van provinciale natuurgebiedsplannen (Startnotitie Water Statenvoorstel nr. PS/2004/1).

3.3. Financiën en kwaliteit van verantwoordingsinformatie

3.3.1. Inzicht in financiën

In verantwoordingsdocumenten geen informatie over financiën

Om hun kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen, is het voor Provinciale Staten van belang om inzicht te hebben in de verschillen tussen begrootte budgetten en gerealiseerde budgetten. 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.

Lastig om inzicht in totaalbudget te krijgen door niet oormerken van geldstromen

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. Dit bleek erg lastig. De belangrijkste reden hiervoor is dat verdrogingsactiviteiten vaak een onderdeel van een groter geheel zijn, waardoor het specifiek toekennen aan verdroging arbitrair is en niet zonder meer te aggregeren is op programma-, product- of projectniveau. Zo is verdroging opgenomen in het Product Waterschappen, Product Integraal Waterbeheer, Product Grondwater en Product Reconstructie en dienen aldus verschillende geld- en subsidiestromen meegenomen te worden om het totaalbudget voor verdroging te bepalen.

Gegeven het feit dat verdroging vaak een onderdeel van een groter geheel vormt, is het slechts mogelijk om deels inzicht te krijgen in de hoeveelheid geld dat er voor verdroging is begroot dan wel gerealiseerd voor de jaren 2003, 2004 en 2005. Bij het verstrekte cijfermateriaal heeft de provincie het volgende voorbehoud gegeven: "De resultante kwam enigszins moeizaam tot stand, in die zin, dat gegeven de structuur, het thema (anti)verdroging niet zondermeer te aggregeren is op programma-, product-, of projectniveau. Daarnaast maken (anti)verdrogingsactiviteiten vaak deel uit van een groter geheel, waardoor een uitkomst door splitsing van projectkosten vaak arbitrair te noemen is. Bijgaande resultaten dient u dan tegen voornoemde achtergrond te interpreteren."

Op basis van de financiële gegevens van de provincie kan worden afgeleid dat de provincie in de jaren 2003 tot en met 2005 ongeveer 3,0 miljoen euro ter beschikking heeft gesteld voor verdrogingsbestrijding, waarvan circa 1,4 miljoen euro daadwerkelijk is uitgegeven. Uit interviews met (voormalig) statenleden komt naar voren dat de reservevorming, door het niet uitgeven van verdrogingsgelden, een steeds weer terugkerend issue is geweest in PS.

Naast deze bedragen heeft de provincie voor het product 'Reconstructie' een bedrag ad totaal 3,4 miljoen euro aan subsidies toegekend (exclusief aandeel EFRO-middelen ad 1,2 miljoen euro) aan projecten die mede bijdragen aan verdrogingsbestrijding. Voor een bedrag ad 1,8 miljoen euro droegen deze projecten volgens de provincie voor meer dan 50% bij aan verdrogingsbestrijding. De overige projecten ad 1,6 miljoen euro droegen voor minder dan 50% bij aan verdrogingsbestrijding.

3.3.2. Kwaliteit van de verantwoordingsinformatie

Naast inzicht in budgetten rondom verdroging, is in dit onderzoek de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie onderzocht. Hiermee wordt de informatiewaarde van de verantwoordingsdocumenten voor Provinciale Staten bedoeld.

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. 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. In de periode 1997-1999 lag de nadruk van de verantwoording bijvoorbeeld op het aantal gerealiseerde verdrogingsprojecten zonder inhoudelijk aan te geven wat hiermee gerealiseerd was. Bijvoorbeeld in de jaarrekening 1997 waarin staat verantwoord op p. 54: “in het kader van de GeBeVe-subsidieregeling is een 8 tal projecten (plus 3 aanvullingen) voorgedragen voor subsidie”.

Opbouw niet consequent

Hierboven 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.

3.4. Aandacht voor verdrogingsbestrijding

Aandacht moeilijk vast te houden

Verdrogingsbestrijding wordt binnen de provinciale organisatie omschreven als een maatschappelijk vraagstuk waarbij er geen directe overlast ontstaat voor burgers. Het verdwijnen van plantensoorten door verdroging is immers niet direct zichtbaar en veel minder acuut dan bijvoorbeeld een teveel aan water door overstromingen. 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. Dit maakt het voor de provincie in beginsel lastig de aandacht voor verdrogingsbestrijding vast te houden.

De urgentie voor verdrogingsbestrijding ontbrak

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat verdrogingsbestrijding door de jaren heen vooral globale aandacht heeft gekregen en dat de urgentie voor het thema ontbrak. Uit interviews met (voormalig) statenleden en uit een analyse van verslagen van Statencommissievergaderingen blijkt bijvoorbeeld dat in Statencommissies vanaf 1985 tot nu slechts mondjesmaat is gesproken over verdrogingsbestrijding. De urgentie voor verdrogingsbestrijding ontbrak vaak volgens (voormalig) statenleden en het thema sneeuwde onder in een veelheid aan andere onderwerpen. Daarnaast wordt genoemd dat er geen sprake was van politieke tegenstellingen over verdrogingsbestrijding. Discussies gingen veelal over de grondwaterheffing als financiering voor anti-verdrogingsprojecten en onderuitputting van dit budget. Van discussies over doelen en effecten van verdrogingsbeleid was niet of nauwelijks sprake. Daarnaast komt bijvoorbeeld naar voren dat een aantal betrokkenen binnen de provinciale organisatie vindt dat verdroging wordt beschouwd als één van de vele thema's die belangrijk zijn en dat verdrogingsbestrijding geen expliciete aandacht krijgt.

3.5. Afstemming binnen de provinciale organisatie

Op strategisch niveau is sprake van afstemming

Binnen de provincie Overijssel is er op strategisch niveau sprake van afstemming tussen de beleidsterreinen water, ruimtelijke ordening, milieu en landelijk gebied. In de verschillende strategische plannen wordt rekening gehouden met andere beleidsterreinen en uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat deze plannen in nauwe samenwerking met andere beleidsterreinen tot stand komen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:

- De Waterhuishoudingsplannen (WHP): "Het WHP heeft een groot aantal relaties met andere beleidsterreinen. Via het instrument van de planvorming dienen de relaties en consequenties in beeld te worden gebracht" (WHP Overijssel 1992-1995).
- Het Streekplan 2000+, waarin afwegingen en keuzes worden gemaakt ten aanzien van specifieke functies van gebieden en rekening wordt gehouden met thema's zoals water, milieu en natuur. Ook verdrogingsbestrijding komt daarbij aan bod.
- Het Beleidsplan natuur en landschap Overijssel 1992-1998 waarin de relatie met ruimtelijke ordening als sterk wordt omschreven en waarin wordt gemeld dat milieu- en waterbeleid een essentiële bijdrage leveren aan natuurontwikkeling.
- Het Milieubeleidsplan Overijssel 1991-1994: "Provincie streeft naar een nauwere samenhang in beleid tussen de verschillende provinciale plannen om zo een effectievere bescherming van natuurwaarden te bereiken."

Op bestuurlijk niveau wordt afstemming tussen deze beleidsterreinen benadrukt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in alle beleidsprogramma's of bestuursakkoorden de afstemming tussen de beleidssectoren wordt genoemd (Beleidsprogramma 1987-1991, Beleidsprogramma, Besturen in Overijssel 1991-1995, Beleidsprogramma, Besturen in Overijssel 1995-1999, Bestuursakkoord Sterk en leefbaar Overijssel 1999-2003 en Onderhandelingsakkoord Ruimte voor actie 2003-2007).

Uitvoering veelal sectoraal

In de uitvoering is de afstemming tussen de beleidsterreinen water, ruimtelijke ordening, milieu en landelijk gebied minder sterk ontwikkeld. In de verschillende strategische plannen wordt wel aangegeven dat andere beleidsterreinen van belang zijn, maar wordt niet uitgewerkt hoe in de uitvoering hieraan vormgegeven wordt. Daarnaast merken betrokkenen binnen de provinciale organisatie op dat in het verleden de uitvoering van de verschillende beleidsterreinen sectoraal was georganiseerd. Dit leidde in de praktijk tot situaties dat bepaalde maatregelen op het ene beleidsterrein niet aansloten op het andere beleidsterrein.

Doordat de provincie Overijssel tegenwoordig inzet op een gebiedsgerichte, integrale aanpak, is er ook in de uitvoering steeds meer sprake van afstemming tussen verschillende beleidsterreinen. Hoe deze afstemming in de praktijk vorm krijgt moet overigens nog blijken.

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 Overijssel en de waterschappen (paragraaf 4.4).

4.2. Beleid waterschappen

Beleid waterschappen: streven naar optimaal waterpeil

Het verdrogingsbeleid van waterschappen bestaat volgens betrokkenen binnen deze organisaties vooral uit het streven naar een optimaal waterpeil. Meer concreet betekent dit dat waterschappen maatregelen nemen om het voor functies zoals landbouw, bewoning en natuur gewenste waterpeil te realiseren.

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

4.3. Taken en verantwoordelijkheden

Op hoofdlijnen zijn taken en verantwoordelijkheden bekend en helder

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschappen op het terrein van verdrogingsbestrijding is op hoofdlijnen helder: de provincie stelt de kaders vast en formuleert het beleid en waterschappen voeren het beleid uit. Uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie en uit interviews met betrokkenen binnen de waterschappen komt bijvoorbeeld naar voren dat deze verdeling van taken bekend is en wordt onderschreven. Daarnaast is deze verdeling vastgelegd in verschillende documenten, bijvoorbeeld in het Wateractieprogramma 2005: "De provincie is in dit kader verantwoordelijk voor de formulering van de hoofdlijnen van het waterbeleid (WHP) en de afstemming daarvan met andere beleidsterreinen. De waterschappen werken dit beleid uit in hun beheerplannen en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan."

Door de geïnterviewden van zowel de provincie als van waterschappen wordt bovenstaande taakverdeling genuanceerd:

- Waterschappen geven niet de kaders aan voor het beleid ten aanzien van verdrogingsbestrijding, maar hebben wel een signalerende rol. Waterschappen geven aan hoe beleid uitwerkt in de praktijk en daardoor is er sprake van een wisselwerking tussen provinciaal beleid en uitvoering door waterschappen. Dit betekent dat waterschappen invloed hebben op het provinciaal beleid.
- De provincie Overijssel stelt volgens enkele betrokkenen binnen de provinciale organisatie niet alleen de kaders en het beleid vast, maar voert zelf ook uit. Dit blijkt uit het feit dat de provincie actief is in concrete projecten. Hierbij noemt men bijvoorbeeld het verdrogingsproject in het Jutjesriet. Het gaat daarbij overigens enkel om projecten die waterschapsoverstijgend zijn, zoals projecten die het beheergebied van waterschappen overschrijden.

De provincie is in de uitwerking niet helder in keuzes

De provincie Overijssel geeft veel ruimte en vrijheid aan waterschappen op het terrein van verdrogingsbestrijding. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in het Waterhuishoudingsplan 2000+ vooral in algemene zin ingegaan wordt op verdrogingsbestrijding. Verder geven geïnterviewden van waterschappen aan dat waterschappen in de praktijk veel vrijheid krijgen voor het uitvoeren van het provinciaal beleid. Betrokkenen binnen de provinciale organisatie bevestigen dat de kaders ruim zijn.

Veel vrijheid van de provincie voor waterschappen wordt in enkele gevallen als positief ervaren. Er wordt gesteld dat er daardoor veel mogelijkheden zijn om zelf het beleid in te vullen. In het algemeen leidt de grote ruimte die de provincie geeft echter tot onduidelijkheid. Een meerderheid van de waterschappen geeft bijvoorbeeld aan dat het niet voldoende duidelijk is wat de provincie wil bereiken en wat daarvoor volgens de provincie nodig is. Onduidelijkheid van het provinciaal beleid heeft te maken met het volgende:

- *Ruimtelijke keuzes zijn niet helder:*
Zoals gemeld in de voorgaande paragraaf bestaat de kern van de activiteiten van waterschappen uit het optimaliseren van het waterbeheer voor specifieke functies van gebieden. Voor waterschappen is het echter veelal onduidelijk welke keuzes de provincie heeft gemaakt ten aanzien van functies en wat de gevolgen daarvan zijn voor het waterbeheer. Vaak worden de keuzes die de provincie maakt, beschouwd als een moeizaam uit te voeren compromis. Daarnaast zijn bepaalde keuzes van de provincie volgens waterschappen inconsequent. Het gaat dan vaak om natuurgebieden die grenzen aan landbouwgebieden. Wanneer bijvoorbeeld geen duidelijke bufferzones worden aangewezen, zijn de voor deze functies noodzakelijke waterpeilen strijdig met elkaar. Zoals een waterschap het formuleert: "Het waterschap moet door vage compromissen van de

provincie ingewikkelde constructies verzinnen. Water is compromisloos."

- *Provincie komt passief over:*
Keuzes door de provincie worden op dit moment door waterschappen niet als duidelijk en hard ervaren. Hierdoor komt de provincie passief over en wordt verdrogingsbestrijding overgelaten aan waterschappen.
- *Consequenties van keuzes niet altijd uitgedragen:*
Gebrek aan duidelijke keuzes leidt in bepaalde gevallen tot de vraag of de provincie de consequenties van haar beleid accepteert en uit wil dragen aan andere partijen. Het volgende voorbeeld illustreert dit volgens een waterschap. Soms gaan noodzakelijke maatregelen in tegen bepaalde belangen. Waterschappen verwachten dat de provincie dan helder communiceert naar andere partijen dat de provincie achter dergelijke maatregelen staat. Dit doet de provincie volgens deze waterschappen niet altijd. Hierdoor lijkt het alsof het waterschap zelf ingaat tegen belangen van bepaalde partijen, terwijl dit eigenlijk een besluit van de provincie is.

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door provinciale documenten en door betrokkenen binnen de provinciale organisatie:

- In bijvoorbeeld het Waterhuishoudingsplan 2000+ worden vooral algemene kaders geschetst en in het Wateractieprogramma 2005 wordt niet ingegaan op verdrogingsbestrijding. In bijvoorbeeld de Partiële Streekplanherziening Streekplan Overijssel 2000+ en Waterhuishoudingsplan Overijssel 2000+ worden wel algemene uitgangspunten omschreven voor het omgaan met functies en tegenstrijdige eisen voor de waterhuishouding, maar keuzes ten aanzien van functies en de bijbehorende waterhuishouding zijn hierin niet opgenomen. De provincie Overijssel wil dergelijke keuzes maken in het kader van het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime, maar zoals is beschreven in hoofdstuk 2 is dit nu nog niet uitgewerkt. Op dit moment is het in de praktijk onduidelijk hoe de provincie omgaat met functies en tegenstrijdige eisen aan de waterhuishouding. In Streekplannen wordt door de provincie overigens aangegeven welke functies gebieden hebben of moeten krijgen. Dit betekent echter nog niet dat het daarmee voldoende helder is hoe wordt omgegaan met tegengestelde eisen aan de waterhuishouding.
- Bij de provincie Overijssel bestaat deels het besef dat de kaders niet duidelijk zijn aangegeven door de provincie. Een aantal betrokkenen is van mening dat de kaders in het Waterhuishoudingsplan te ruim zijn en dat de provincie duidelijker moet aangeven wat men verwacht van waterschappen. Een aandachtspunt daarbij volgens enkele betrokkenen binnen de provinciale organisatie is dat de afwegingen die de provincie heeft gemaakt niet altijd worden gecommuniceerd en niet als vanzelfsprekend helder zijn voor waterschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de groei van de stad Zwolle en de aanleg van de Hanzelijn. Deze keuzes verdragen zich niet altijd goed met het waterbelang, maar de provincie heeft daarbij een afweging gemaakt tussen functies.

In de praktijk geen helderheid over taken ten aanzien van ruimtelijk beleid

Een belangrijke vraag is wie verantwoordelijk is voor ruimtelijk beleid. Een zeer relevant aspect van provinciaal verdrogingsbeleid betreft immers het kiezen van functies, functiewijzigingen en bufferzones. Op dit punt komt naar voren dat dit de taak is van de provincie. Dit wordt bijvoorbeeld bevestigd in de Partiële herziening ruimte en water voor Streekplan 2000+ en WHP 2000+ en in interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie en binnen de waterschappen. Waterschappen dienen volgens deze betrokkenen geen ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Weliswaar adviseren waterschappen over vraagstukken op het terrein van ruimtelijke ordening, maar strikt genomen is dit de taak van de provincie. De provincie wordt beschouwd als een organisatie waar integrale, ruimtelijke afwegingen worden gemaakt. Waterschappen zijn functioneel gericht op water en het maken van integrale afwegingen moet dus voorbehouden zijn aan de provincie.

De provincie en waterschappen zijn het er dus over eens dat, wanneer het gaat om ruimtelijke keuzes, de provincie aan zet is. Waterschappen houden zich in de praktijk echter wel bezig met ruimtelijk beleid volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Dit beschouwt men als ongewenst. Hierboven is naar voren gekomen dat het voor waterschappen niet duidelijk is welke keuzes de provincie maakt ten aanzien van functies van gebieden en de noodzakelijke waterhuishoudkundige maatregelen. Wanneer de provincie geen duidelijke keuzes maakt, wordt hiermee het risico groter dat waterschappen zich in de praktijk bezig houden met ruimtelijk beleid. Wat gaat een waterschap bijvoorbeeld doen wanneer naast elkaar liggende functies verschillende eisen stellen aan het waterpeil? Wanneer een waterschap in dat geval een keuze maakt in het na te streven waterpeil, is er feitelijk sprake van ruimtelijk beleid omdat een keuze gemaakt is voor één van deze functies. Binnen de provincie Overijssel bestaat dit besef deels en geeft men aan dat het provinciale beleid daarom ook duidelijker zou moeten zijn. Ondanks het feit dat zowel de provincie als waterschappen van mening zijn dat ruimtelijk beleid bij de provincie thuishoort, bestaat er dus in de praktijk geen helderheid over taken ten aanzien van ruimtelijk beleid.

Provinciaal beleid sluit alleen op hoofdlijnen aan op het beleid van waterschappen

Op hoofdlijnen sluit het provinciaal verdrogingsbeleid aan op het beleid van waterschappen: de provincie wil verdroging bestrijden en waterschappen ook. Gemiddeld genomen zijn betrokkenen binnen de provinciale organisatie tevreden over de activiteiten van de waterschappen op het terrein van verdrogingsbestrijding. Daarnaast hebben waterschappen voldoende aandacht voor natuur. Men noemt hierbij het voorbeeld dat een waterschap van mening is dat er minder grondwater onttrokken moet worden om kwetsbare natuur te ontzien.

Waterschappen zijn ook van mening dat het verdrogingsbeleid van de provincie en waterschappen op hoofdlijnen op elkaar aansluit. Omdat waterschappen niet precies weten wat de provinciale kaders en keuzes zijn, vinden waterschappen echter dat deze aansluiting alleen op hoofdlijnen helder is. Daarnaast zijn waterschappen in veel gevallen niet tevreden over het beleid van de provincie. Waterschappen vinden het tempo van verdrogingsbestrijding laag en de problemen zijn volgens hen tot nu toe niet echt opgelost. Er is vooral voor gezorgd dat het niet slechter gaat in natuurgebieden en er is nog geen sprake van zelfregulering ten aanzien van de grondwaterstand. Het is van belang op te merken dat een aantal waterschappen ook niet tevreden is over het eigen beleid en dat men zich medeverantwoordelijk voelt. Dit heeft dan te maken met het feit dat er vaak niet gericht ingezet wordt op verdrogingsbestrijding. Wanneer verdroging kan worden meegenomen in het kader van andere activiteiten dan gebeurt dat, maar verder wordt er niet specifiek ingezet op verdrogingsbestrijding. Deze waterschappen hebben behoefte aan duidelijker signalen van de provincie. Het is van belang op te merken dat niet alle waterschappen behoefte hebben aan duidelijke keuzes van de provincie. Deze waterschappen willen bij voorkeur gebruik blijven maken van de ruimte die de provincie aan hen geeft op het terrein van verdrogingsbestrijding.

4.4. Samenwerking

Op veel manieren samenwerking, maar wordt niet als intensief ervaren

De provincie Overijssel en de waterschappen werken op veel manieren met elkaar samen op het terrein van verdrogingsbestrijding. Daarnaast worden beide partijen betrokken bij de totstandkoming van het beleid. De provincie vraagt bijvoorbeeld de waterschappen om advies in het kader van de totstandkoming van strategische plannen of beleidsnotities. Een voorbeeld hiervan is dat de provincie Overijssel de TOP-lijst heeft voorgelegd aan de waterschappen. Op hun beurt betrekken de waterschappen de provincie bijvoorbeeld bij de totstandkoming van waterbeheersplannen. Het wordt van belang geacht vroegtijdig dergelijke plannen af te stemmen en niet te wachten tot de uiteindelijke formele toetsing van waterbeheersplannen door de provincie. Naast het afstemmen van plannen wordt in projectvorm samengewerkt en bestaan er subsidierelaties.

Ondanks deze samenwerking komt naar voren dat de samenwerking niet als intensief wordt ervaren. Afstemming van plannen vindt plaats, maar de samenwerking moet volgens een aantal betrokkenen van de provincie en van waterschappen intensiever. Nu wordt er afgestemd, maar niet als partner in een team. Dit blijkt ook uit de intensiteit van de informatie-uitwisseling tussen de provincie en waterschappen. Er wordt wel informatie uitgewisseld, maar vooral incidenteel en informeel.

Relatie tussen provincie en waterschappen is verbeterd

De relatie tussen de provincie Overijssel en de waterschappen is de afgelopen jaren verbeterd volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie en binnen waterschappen. In het verleden stond men soms met de ruggen tegen elkaar en was de verhouding soms slecht. Dit had vooral betrekking op discussies over taken en verantwoordelijkheden (structuurdiscussies). Tegenwoordig worden provincies en waterschappen betrokken bij de werkzaamheden en is er sprake van een gelijkwaardige relatie. Concreet betekent dit dat de huidige taakverdeling wordt geaccepteerd.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur

Provinciale documenten:

Statenstukken en stukken van GS

- Actieplan voor 1992 en 1993
- Beleidsprogramma 1987-1991
- Beleidsprogramma 1987-1991, Programvergelijking
- Beleidsprogramma 1991-1995, *Besturen in Overijssel*
- Beleidsprogramma 1995-1999, *Besturen in Overijssel*
- Bestuursakkoord 1999-2003, *Sterk en leefbaar Overijssel*
- Evaluatie beleidsprogramma 1991-1995
- Evaluatie beleidsprogramma 1995-1999, *Overijssel, uw investering waard*
- Heroverwegingsplan 1992-1995
- Onderhandelingsakkoord 2003-2007, *Ruimte voor actie*
- Perspectiefnota 2004
- Perspectiefnota 2005
- Perspectiefnota 2006
- Programmabegroting 2007

Documenten gerelateerd aan beleidsterrein water

- Alterra, *Waterstreefbeelden Overijssel, Studie ten behoeve van waterhuishoudingsplan 2000+*, 2000
- Beleidsplan grondwaterbescherming Overijssel 2006
- Dienst Landelijk Gebied en Provincie Overijssel, *Verdrogingsbestrijding in Overijssel*, juni 2001
- Eenheid Water en Bodem, *Subsidiewijzer water 2005-2006*
- Evaluatie Plan van aanpak verdroging, 1999/2000
- Evaluatiemethodiek Waterhuishoudingsplan 1992-1995
- Grondwaterbeheersplan Overijssel 1994-1997
- Grondwaterbeschermingsplan Overijssel
- Grondwaterplan Provincie Overijssel 1986-1990
- IWACO B.V., *Uitwerking anti-verdrogingsmaatregelen West-Overijssel*, Eindrapportage 1997
- Leidraad Grondwaterbescherming, 1995
- Partiële herziening ruimte en water voor Streekplan 2000+ en Waterhuishoudingsplan 2000+, 2005
- Plan van aanpak verdroging Overijssel, 'Door schade en schaarste wijs', 1996
- Startnotitie water, Statenvoorstel nr. PS/2004/1
- TauwWater, *Evaluatie Waterhuishoudingsplan Overijssel 1991*, Deel II: functiestelsel, 1998

- TauwWater, *Evaluatie Waterhuishoudingsplan Overijssel 1991*, Deel III: doelstellingen en maatregelen, 1998
- Uitvoeringsprogramma waterhuishoudingsplan, *voortgangsrapportage 1994-1995, knelpunten uitvoering en programmering activiteiten 1996-1999*
- Uitwerking anti-verdrogingsmaatregelen West-Overijssel, 1997
- Voorontwerp partiële herziening stroomgebiedsvisies
- Wateractieprogramma 2004
- Wateractieprogramma 2005
- Wateractieprogramma 2006-2007
- Wateratlas van Overijssel: handleiding voor integratie van water met RO en milieu, 2000
- Waterhuishoudingsplan Overijssel 1992-1995
- Waterhuishoudingsplan Overijssel, *voortgangsrapportage 1992-1993 en programmering activiteiten 1994-1995*
- Waterhuishoudingsplan 2000+
- Waterkwaliteitsplan 1985

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

- Actieplan realisering Ecologische Hoofdstructuur
- Beleidsplan natuur en landschap Overijssel 1992-1998
- Commissie Beleidsevaluatie Overijssel, *Natuurlijke regie. Een onderzoek naar de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Overijssel*, 2005
- Evaluatie Beleidsplan natuur en landschap Overijssel 1992-1998
- Milieubeleidsplan Overijssel 1985-1988, *voortgangsrapport uitvoeringsprogramma 1987, uitvoeringsprogramma 1988*
- Milieubeleidsplan Overijssel 1991-1994
- Milieubeleidsplan Overijssel 1995-2003
- Milieubeleidsplan Overijssel 2000+
- Milieu en Waterverkenning Overijssel, 1998-2020, mei 1998
- Provinciaal Meerjarenprogramma landelijk gebied 2000-2004
- Provinciaal Meerjarenprogramma Uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied 2007-2013
- Provinciaal Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2001 (PUP 2001)
- Samenvatting Streekplan 2000+, Waterhuishoudingsplan 2000+ en Milieubeleidsplan 2000+: *De kwaliteit van de leefomgeving*, 2000
- Streekplan 2000+

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. ter Burg
voormalig hoofd eenheid water
2. Dhr. de Groot
hoofd ruimte, wonen en bereikbaarheid
3. Dhr. T. Gronheid
projectleider eenheid ruimte, wonen en bereikbaarheid
4. Dhr. H.A. Hamstra
beleidsmedewerker, eenheid economie, milieu en toerisme
5. Mw. Hofs
hoofd eenheid landbouw natuur en landschap
6. Dhr. Jansen
gedeputeerde landelijk gebied en water
7. Dhr. de Kogel
beleidsmedewerker landelijk gebied
8. Dhr. M. Ooms
beleidsmedewerker hydrologie
9. Dhr. Rietkerk
gedeputeerde ruimte en milieu

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

1. Dhr. R. Lanning
2. Dhr. Bomhof
3. Dhr. G. Van Dijk
4. Dhr. T.J. Oostra
5. Mw. L.T. Antuma-Duisterwinkel

Geïnterviewde waterschappen

1. Waterschap Groot Salland
Mw. R. Wierda
kwaliteitsmedewerker
Mw. M. Meeuwissen
hydroloog

2. Waterschap Reest en Wieden
Dhr. P. Roozenbeek
beleidsmedewerker planvorming en ruimtelijke ordening

3. Waterschap Regge en Dinkel
Dhr. L. Heitbrink
beleidsmedewerker integraal waterbeheer

4. Waterschap Velt en Vecht
Dhr. G.J. Warmelink
specialist waterbeheersing en calamiteitencoördinator
Dhr. T. de Meij
(eco)-hydroloog