



Samenvatting

Verkenning Geldstromen Natuurbeleid Grote Wateren Rapport d.d. juni 2022

Wie is verantwoordelijk voor het natuurbeleid in de grote wateren? Waar komen de middelen vandaan voor maatregelen? Wat is een goede financieringsstrategie voor de toekomst?

‘De grote wateren’ zijn alle wateren die het rijk beheert (de rijkswateren), met uitzondering van de kanalen. Het waterbeheer is het beheer van het watersysteem als geheel: water, bodem en oevers. Het natuurbeleid voor de grote wateren stoelt op Europese afspraken, die vertaald zijn in Nederlandse regelgeving en beleid. Drie Europese richtlijnen staan centraal: de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en de Kaderrichtlijn Maritieme Strategie (KRM).

Beleid en verantwoordelijkheden

Kenmerkend voor afgelopen jaren waren de volgende ontwikkelingen:

- De aandacht voor samenhang, integraliteit en natuurkwaliteit is toegenomen. Er is steeds meer aandacht voor de samenhang binnen het watersysteem, maar ook voor de samenhang van dit watersysteem met de daarmee verbonden systemen aan landzijde, en de invloed daarvan op de natuurkwaliteit. De integrale benadering heeft gestalte gekregen in de stroomgebiedbeheerplannen (KRW) en de Natura-2000 beheerplannen (VHR).
- De *stroomgebiedbeheerplannen* bevatten doelstellingen voor de waterkwaliteit. Deze leggen een basis voor een goede kwaliteit van de natuur (ecologisch gezond water), maar bevatten geen natuurdoelstellingen voor soorten, aantallen, of habitats. Zulke natuurdoelen zijn wel leidend voor de *Natura 2000-beheerplannen*. Dat zijn de *instandhoudingsdoelen*, die statisch van karakter zijn, wat op gespannen voet kan staan met de dynamiek van het watersysteem, of met de effecten van de klimaatverandering.
- De primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelstellingen van de KRW lag van meet af aan bij het Ministerie van IenW, met Rijkswaterstaat als uitvoerder. Wie primair verantwoordelijk is voor de (VHR) natuurdoelen in de grote wateren, is lange tijd niet

duidelijk geweest. IenW en RWS hebben zich wel altijd verantwoordelijk gevoeld voor het scheppen van de noodzakelijke waterstaatkundige *condities* (inrichting, waterpeil, waterkwaliteit), en hebben ook *procesverantwoordelijkheid* genomen bij het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen, maar voelden zich niet primair verantwoordelijk voor het *bereiken* van de natuurdoelen zelf. Die primaire verantwoordelijkheid heeft I&W inmiddels wél op zich genomen. Dat is een wezenlijke verandering ten opzichte van voorheen.

- Ook *andere partijen* dan het rijk dragen een deel van die verantwoordelijkheid, omdat zij bij de uitoefening van hun kerntaken belangrijke *invloed uitoefenen* op de natuurkwaliteit van de grote wateren, zowel in positieve als negatieve zin. Zij zijn daarom nauw betrokken bij het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen en de Natura 2000-beheerplannen in de grote wateren. Zo gaat het Ministerie van LNV over het landelijk landbouwbeleid én wijst het de Natura 2000-gebieden aan met de bijbehorende instandhoudingsdoelen. Maar ook de provincies, de waterschappen en de gemeenten (verantwoordelijk voor milieu en water, en voor het ruimtelijk beleid) hebben invloed en dragen in de praktijk verantwoordelijkheid. Ook private partijen, zoals terreinbeheerders met bezit in buitendijkse gebieden, verrichten activiteiten die van betekenis zijn voor de natuurkwaliteit van de grote wateren.
- Het natuurbesluit in de grote wateren is de afgelopen jaren steeds concreter ingevuld. Dit ook als gevolg van het inzicht dat de natuurlijke veerkracht van het watersysteem is ingeperkt door grote waterstaatkundige ingrepen uit het verleden. Er zijn nu duidelijkere ambities, meer investeringen en maatregelen vinden plaats, de kennis is toegenomen, er is meer helderheid over verantwoordelijkheden, en intensievere samenwerking. Dat is vooruitgang. Maar we zijn er nog niet. Onduidelijk is nog welke maatregelen in de toekomst nog nodig zijn om de doelstellingen te gaan halen.

Geldstromen

Welke geldstromen zijn beschikbaar voor de noodzakelijke investeringen én het beheer? Wij zien de volgende financieringsbronnen:

- Op rijksniveau zijn *vijf programma's* die middelen bevatten die direct of indirect (ook) bedoeld zijn voor het realiseren van natuurdoelen in de grote wateren:
 - het programma Natura 2000 voor de uitvoering van de VHR,
 - het uitvoeringsprogramma voor de KRW,
 - de programmatische aanpak grote wateren PAGW,
 - het Programma Noordzee met de Kaderrichtlijn mariene strategie, en
 - het Programma Natuur.

Deze programma's zijn in de loop der tijd ontstaan en overlappen elkaar. De middelen worden deels via het Deltafonds beschikbaar gesteld.

- Daarnaast doet het rijk *waterstaatkundige investeringen* in de grote wateren, die een ander hoofddoel hebben (bijvoorbeeld waterveiligheid, zoals in het Rivierengebied), maar die voor een deel ook het meekoppelende belang van de natuurkwaliteit dienen of kunnen dienen.
- Ook is het *compensatiebeginsel* in de praktijk een belangrijke financieringsvorm voor natuurmaatregelen. Dat betekent dat waterstaatkundige of ruimtelijke ingrepen met

negatieve gevolgen voor de natuur, elders in hetzelfde watersysteem met positieve natuurmaatregelen gecompenseerd moeten worden.

- Voor de toekomst heeft het rijk recent *twee fondsen* gecreëerd waaruit in de toekomst in meer of mindere mate middelen kunnen worden geput die ook de natuurkwaliteit van de grote wateren ten goede kunnen komen: het Natuur- en stikstoffonds en het Klimaatfonds.
- Ook *provincies, waterschappen en gemeenten* leveren belangrijke bijdragen aan natuurherstel in de grote wateren, bijvoorbeeld via cofinanciering. Dat is vaak moeilijk specifiek toerekenbaar of op geld te waarderen. Afspraken daarover worden gemaakt bij de eerdergenoemde programma's, en in de stroomgebiedbeheerplannen of de beheerplannen Natura 2000, of in specifieke gebiedsgerichte samenwerkings- of investeringsagenda's (denk het Investeringskader Waddenzee en het Waddenfonds).
- Terreinbeherende organisaties en particuliere grondeigenaren die buitendijkse eigendommen in de grote wateren hebben (bijvoorbeeld uiterwaarden of onderlopende zandplaten), kunnen voor het beheer ervan in aanmerking komen de *Subsidieregeling Natuur en Landschap* (SNL). Dat is echter niet overal het geval.
- Tenslotte dragen *particuliere organisaties* (bijvoorbeeld de Nationale Postcode Loterij) of ondernemingen (bijvoorbeeld grind- of zandwinners) in specifieke gevallen substantieel bij aan natuurherstel. Dit zijn meestal ad hoc bijdragen vanuit een specifiek belang, zoals bij de Marker Wadden in het Markermeer of bij natuurontwikkeling in de Grensmaas.

Conclusies

Om hoeveel geld het in totaal precies gaat, is onduidelijk. Uit het beschikbare cijfermateriaal en de bestudeerde casuïstiek kunnen wel enkele conclusies worden getrokken:

- De investeringen in het herstel van de natuur in de grote wateren zijn de laatste jaren flink toegenomen, met name als gevolg van enkele grootschalige fysieke ingrepen en projectclusters, en zullen de komende jaren verder oplopen. De (meerjarige) financiering daarvoor vindt plaats binnen meer structurele kaders dan voorheen, maar is tegelijkertijd zeer specifiek en situatiegebonden ingericht.
- Onduidelijk is of ook de budgetten voor het dagelijkse beheer (beheermaatregelen, vergunningverlening, monitoring, et cetera) wel voldoende meegroeien. Aannemelijk is dat de beheerkosten zullen toenemen, omdat land-waterovergangen, ondiepe zones, estuaria, leefgebieden en gradiënten die gecreëerd worden voor een grotere ecologische veerkracht, doorgaans meer onderhoud vergen dan de 'harde' land-waterovergangen van voorheen.
- Een integraal overzicht van de toekomstige investeringen en beheerkosten ontbreekt. Een overzicht over de verschillende programma's is er niet, er is nog geen duidelijk zicht op de maatregelen die uiteindelijk nodig zullen zijn, en de doelstellingen worden in de toekomst mogelijk nog aangepast. Daardoor is ook de financieringsbehoefte nog ongedefinieerd. Het is dus moeilijk om lange termijn financiering veilig te stellen en om prioriteiten te stellen.

Het is primair de verantwoordelijkheid van het Rijk (IenW) om ervoor te zorgen dat een zo volledig mogelijk beeld ontstaat van de middelen die de komende jaren nodig zijn (zowel voor de investeringen als voor het dagelijks beheer). En ook om deze middelen bijeen te brengen.

Die middelen zullen ook door andere partijen beschikbaar moeten worden gesteld, uitgaande van de belangen en verantwoordelijkheden die zij hebben in relatie tot de natuurkwaliteit van de grote wateren. Daarover moeten afspraken worden gemaakt: op rijksniveau tussen IenW en LNV, maar ook tussen de rijksoverheid en andere overheden, en (wellicht vooral) op gebiedsniveau bij de stroomgebiedbeheerplannen en de Natura 2000-beheerplannen. Dat is een complex en gebiedsspecifiek proces. Met het huidige PAGW, de nieuwe generaties beheerplannen en de gebiedsgerichte meekoppelplannen is deze weg in de praktijk al ingeslagen.

Aanbevelingen

Wij komen tot de volgende aanbevelingen:

Versterk de integrale en gebiedsgerichte aanpak van de natuurdoelstellingen

Doelstellingen, maatregelen en financiering krijgen in de praktijk op regionaal niveau gestalte, op basis van een nationaal ambitieniveau dat richting geeft. Aanvaard en omarm de daarvoor in het leven geroepen gebiedsspecifieke organisatiestructuren en neem die als vehikel voor de integratie op regionaal niveau. Beschouw in het bijzonder de beheerplannen Natura 2000 als verbindend en richtinggevende beleidsdocumenten. Verbind de gebiedsgerichte aanpak met de ruimtelijke plannen die op regionaal schaalniveau worden gemaakt, respectievelijk met de relevante Natura 2000-beheerplannen elders in de grote wateren.

Maak de Natura 2000-beheerplannen ambitiegestuurd

Stel per Natura 2000-gebied vast wat de te behalen doelen zijn, op welke termijn die behaald moeten worden, welke maatregelen (investeringen en kosten van dagelijks beheer) daarvoor nodig zijn. Gebruik de beheerplannen als kader voor werving en beschikbaarstelling van de nodige middelen. Maak daarover afspraken tussen de verantwoordelijke c.q. aanspreekbare partijen, en maak de beschikbare (toegezegde) middelen niet bij voorbaat de beperkende factor. Gebruik de beheerplannen om te sturen op ambitie.

Verken de toekomstige kosten voor het dagelijks beheer

Breng in beeld welk effect de reeds gedane investeringen en grootschalige maatregelen hebben op het toekomstig beheer, met name bij de overgangsgebieden. Maak de resultaten van die verkenning onderdeel van de financieringsaanpak. Voorzie RWS van specifiek beheerbudget waar dat nodig is, en pas de SNL-regeling toe op alle buitendijkse gronden waar intensief beheer door andere partijen dan RWS nodig is.

Actualiseer de raming van de nog noodzakelijk inspanningen

Actuele monitoringsresultaten laten zien dat in de toekomst meer maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. Dat vergt extra middelen, zowel voor investeringen, als voor beheer. De *distance to target* is nog moeilijk te bepalen, maar hoe meer duidelijkheid daarover ontstaat, hoe beter een financieringsstrategie kan worden ontwikkeld.

Maak een jaarlijks overzicht van de rijksbudgetten voor natuur in de grote wateren

Verhelder met zo'n overzicht de *samenhang* tussen de verschillende rijksprogramma's en andere financieringsmogelijkheden op rijksniveau, en koppel deze aan de te bereiken natuurdoelen. Een overzicht van de budgetten gerelateerd aan het overzicht van de doelen is ook behulpzaam om te kunnen prioriteren.

 **Ontwikkel een integrale, gebiedsgerichte financieringsstrategie**

Een goed overzicht van de rijksmiddelen en de te bereiken doelen kan ook worden gebruikt om financiering te kunnen vinden, en om een basis te hebben voor het gesprek met andere betrokken partijen over de bijdrage die zij kunnen leveren. Die bijdrage kan worden afgeleid van hun eigen verantwoordelijkheid, dan wel van het profijt dat zij kunnen hebben wanneer natuurherstel in de grote wateren ook andere doelen dient. Ook kan sprake zijn van een bijdrage wanneer sprake is van meekoppeling met andere maatregelen en investeringen, dan wel van compensatie voor activiteiten elders binnen het systeem van de grote wateren. Door in dergelijke situaties van meet af aan natuurinclusief te handelen en dergelijke kansen te benutten, wordt natuurherstel maximaal bevorderd. Bezie in dit kader onder meer de mogelijkheid om op koepelniveau met de andere overheden generiek afspraken te maken over de doelstellingen, de meekoppelkansen en de verdeling van de kosten.

 **Incorporeer natuur integraal in het Deltafonds en het Deltaprogramma**

Het Deltafonds bevat in de praktijk al het leeuwendeel van de middelen die worden ingezet om de natuurdoelstellingen voor de grote wateren te kunnen bereiken. Vanwege de samenhang tussen de natuurmaatregelen en de andere maatregelen die voor het Deltaprogramma nodig zijn, is het aan te bevelen om de natuurdoelen, maatregelen en financiering voor de grote wateren in één en hetzelfde programma onder te brengen en inzichtelijk te maken.

 **Actualiseer de instandhoudingsdoelen naar waterdynamiek en klimaatverandering**

Het Natuurwinstplan oppert de mogelijkheid om instandhoudingsdoelen beargumenteerd aan te passen. Dat lijkt onvermijdelijk nu het herstel van de dynamiek van de grote wateren centraal komt te staan in het licht van klimaatverandering. Overleg met de Europese Commissie daarvoor is noodzakelijk. Dit met als doel om de oorspronkelijk gestelde statische doelen voor natuur in de grote wateren beargumenteerd bij te kunnen stellen aan de ecologische trends en ontwikkelingen, en om beoordeeld te worden op het in die context genomen maatregelenpakket.

Het Lysias-rapport 'Geld voor waternatuur' is in 2022 opgesteld voor het samenwerkingsprogramma Life IP Deltanatuur in opdracht van het Ministerie van LNV, door Roelof Balk (projectleider), Jan Jaap de Graeff, Yoram Poot en Jeroen Schutz.
www.lysiasadvies.nl