

Gedragscode bestendig beheer & onderhoud

Erik den Hertog / Dominique Blom & Inge Baltus

Bespreekstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

Op 7 oktober 2024 de gedragscode bestendig beheer & onderhoud voor de waterschappen bij RVO in te dienen, met een begeleidende brief waarin RVO/LVVN wordt gewezen op nog bestaande beperkingen voor de werkbaarheid van de nieuwe gedragscode en wordt verzocht daarover in gesprek te gaan.

De kern van het advies

Inleiding

De Unie is in samenwerking met (een begeleidingsgroep vanuit) de waterschappen al ruim 2 jaar bezig met de actualisatie van de gedragscode bestendig beheer & onderhoud voor de waterschappen. Een gedragscode leidt tot vrijstelling van de vergunning- of meldingsplicht onder natuurwetgeving voor een periode van 5 jaar. De huidige Gedragscode Bestendig Beheer en Onderhoud (BBO) loopt af per 1 januari 2025.

Stand van zaken zomer 2024

Om het beheer en onderhoud onder een gedragscode voort te zetten per 1 januari 2025 had er eind juni 2024 een nieuwe concept-gedragscode moeten zijn ingediend bij RVO. RVO en LVVN hebben namelijk 6 maanden nodig voor beoordeling, aanpassing, consultatie etc., voordat een gedragscode kan worden 'aangewezen' in de Omgevingsregeling. Echter, RVO stelt strenge eisen aan nieuwe gedragscodes en de gesprekken over de nieuwe gedragscode liepen erg stroef.

Een in april 2024 bij RVO ingediende concept-gedragscode (waar de waterschappen achter stonden) kreeg een kritische reactie van RVO. De door RVO vereiste aanpassingen zouden leiden tot een onwerkbaar gedragscode voor de waterschappen. Daarom heeft de CWS van 25 juni jl. besloten *geen* gedragscode in te dienen eind juni. Als gevolg van bestuurlijke druk kon wel met RVO/LVVN worden afgesproken dat er zogenaamde snelkookpanssessies zouden worden gehouden tussen managers en medewerkers van RVO, LVVN en de UvW/waterschappen om nader tot elkaar te komen en alsnog snel tot een werkbaar gedragscode te kunnen komen.

Stand van zaken 6 september 2024

Deze snelkookpanssessies zijn inmiddels afgerond. Tijdens de sessies zijn circa 10 inhoudelijke knelpunten besproken (zie tabel). Op de meeste knelpunten zijn er goede resultaten behaald. De belangrijkste knelpunten waren het altijd en overal moeten doen van veldonderzoek bij maaien in de kwetsbare periode (bij toepassing van de habitatbenadering) en een verbod op klepelen. Voor locatiebezoek is tijdens de laatste snelkookpanssessie op 6 september jl. overeenstemming bereikt, voor klepelen nog maar gedeeltelijk.

Locatiebezoek

Tussen de Unie en LVVN/RVO is overeenstemming over een methode waarbij locatiebezoek – bij toepassing van de habitatbenadering – niet meer overal hoeft: de kaartlagenmethode. Bij de habitatbenadering wordt bij beheer en onderhoud een deel van de vegetatie gespaard.

Locatiebezoek is het ter plaatse inspecteren van locaties om slachtoffers zoveel mogelijk te voorkomen, voorafgaand aan of na afloop van werkzaamheden (voorlopen, nalopen). Ook is er

overeenstemming over de uitvoering van het locatiebezoek: dat hoeft niet meer overal door een ecologisch deskundige zelf te worden verricht, deze mag het ook coördineren. Dat maakt het beter uitvoerbaar.

Locatiebezoek is nog wel verplicht waar de habitatbenadering *niet* wordt toegepast, net als in de huidige gedragscode. We hebben duidelijk gemaakt dat dit niet goed werkbaar is, echter dit is niet snel oplosbaar en een gesprek hierover op dit moment zou tot verdere vertraging leiden. Wij hebben bij RVO/LVVN aangekondigd op dit punt een aanpassing te willen in de regels voor gedragscodes met het oog op betere uitvoerbaarheid. Hierover gaan we komend najaar met RVO in gesprek, mede in het kader van de evaluatie van RVO van die regels (reikwijdtedocument/maatregelencatalogus). Dit komt ook in de begeleidende brief.

Klepelen

Voor klepelen is onze inzet om uitzonderingen te bedingen waar klepelen wel mag op basis van veiligheid en ecologie. Van onze zes voorgestelde uitzonderingen zijn er op dit moment twee geaccepteerd door RVO/LVVN (2 en 4), voor 2 uitzonderingen heeft RVO aanvullende voorwaarden gesteld (1 en 3) en twee uitzonderingen (5 en 6) wijst RVO vooralsnog af en vraagt RVO om een andere onderbouwing.. RVO heeft aangegeven dat klepelen in principe mag (als vorm van maaien), mits dit de zode niet beschadigt, er op 10 cm hoogte wordt gemaaid en het maaisel wordt afgevoerd. Indien het maaisel niet afgevoerd kan worden, dan mag klepelen alleen indien dit nodig is vanwege de veiligheid van uitvoerders/weggebruikers.

De uitzonderingen voor klepelen op een rijtje:

1. Bermstrook-/veiligheidsstrook langs openbare wegen;
2. Ruwe ondergrond zoals steenbekleding (dijk)taluds en stortsteen;
3. Om onveilige situaties op onderhoudspaden te voorkomen (smal onderhoudspad, maaisel op pad);
4. Op steile dijktaals;
5. Waar klepelen noodzakelijk is t.b.v. beschermde dieren/ planten (buiten kwetsbare periode, lagere frequentie);
6. Waar klepelen noodzakelijk is om redenen van veiligheid én ecologie, o.a. rietachtige plas/dras vegetaties (KRW), dijken met slappe ondergrond (veen, beperkte draagkracht) en daar waar afvoeren van vegetatie (voor verschraling) alleen kan met klepelen.

Tabel: overzicht van de knelpunten en de uitkomst van de snelkookpanssessies:

Knelpunt	Uitkomst
1 Verplicht veldonderzoek	Kaartlagenmethode bij habitatbenadering
2 Nalopen verplicht bij baggeren	Kaartlagenmethode bij habitatbenadering
3 Klepelen mag niet	2 uitzonderingen akkoord; 2 uitzonderingen onder voorwaarden akkoord; 2 niet akkoord
4 Maatwerk mag niet	UvW ziet van generiek voorstel af (wel passende oplossing toegestaan voor specifieke situaties op voorstaan ecologisch deskundige)
5 Termen aanscherpen	Aangescherpt op handhaafbaarheid
6 Muskus- en beverratten	20 m beperking vervalt (vanaf burcht)
7 Bever en das	Voorbijgaande maai- en schoonbewegingen en plaatsen vangmiddelen mag binnen 20 m
8 Weghalen minder vegetatie	Percentages waar nodig aangepast
9 Zeer zeldzame soorten niet in GC	Toegestaan conform MC (wijziging verwacht)
10 Grote bosmuis ontbreekt in MC	Toegestaan voor struweel

Brief aan staatssecretaris Rummenie over klepelen (19 september 2024)

De bestuurlijke kopgroep gedragscode (bestaand uit leden van de CWS) constateerde dat de zes uitzonderingen op klepelen nodig zijn voor waterschappen om hun wettelijke taken goed te kunnen uitvoeren. Na het bericht van RVO dat niet alle uitzonderingen op klepelen zijn gehonoreerd is dan ook direct opgeschaald. Op directieniveau vonden we onvoldoende gehoor voor onze argumenten. Daarom is – in overleg met Erik den Hertog – door de voorzitter van de Unie een brief gestuurd aan de staatssecretaris van LVVN. In deze brief maken we duidelijk dat genoemde mogelijkheden voor klepelen noodzakelijk zijn voor de waterschappen voor hun wettelijke taken en maatschappelijke opdracht. De uitkomst van deze opschaling is nog niet bekend, wel heeft LVVN/RVO inmiddels een extra onderbouwing gevraagd en gekregen. Op het moment van schrijven is de reactie daarop nog niet binnen. Onze inzet is het honoreren van alle uitzonderingen. De uitzonderingen zijn dan ook onverkort opgenomen in de op 7 oktober in te dienen gedragscode.

Vervolgproces

- **Indienen per 7 oktober**
Als de CWS akkoord gaat met gevraagd besluit dan dienen we op 7 oktober a.s. de gedragscode beheer & onderhoud in, inclusief alle zes uitzonderingen voor klepelen.
- **Vervolgproces na indiening**
Bij indiening van de gedragscode op 7 oktober kan er per circa 1 april 2025 een nieuwe gedragscode zijn. Zoals eerder aangegeven heeft RVO/LVNN ongeveer een half jaar nodig: RVO en IPO moeten goedkeuren, met aansluitend een langdurig zienswijzetraject door LVNN voorafgaand aan de aanwijzing. RVO/LVNN hebben een inspanningsverplichting op zich genomen tot versnelling van de procedure, maar eerder dan per 1 maart zal het waarschijnlijk niet worden. Dat betekent dat er een periode aankomt zonder gedragscode, waarbij nog niet precies duidelijk is hoe lang die duurt. RVO/LVNN heeft toegezegd ons op de hoogte te houden van alle stappen die gezet worden. Per tussenstap wordt de uitkomst gedeeld. Daarmee kunnen we zo nodig snel schakelen en de periode zonder gedragscode zo beperkt mogelijk houden.

Periode zonder gedragscode

Tijdens de periode zonder geldende gedragscode kan beheer en onderhoud doorgaan voor zover dit geen beschermde soorten raakt en geen verbodsbepalingen van natuurwetgeving overtreedt. Het gaat om alle in de wet genoemde schadelijke handelingen. Bijvoorbeeld het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van beschermde vogels, het opzettelijk vangen van habitatrichtlijn soorten of de dreiging dat soorten worden verwond of gedood. De vraag is bij welk soort werkzaamheden er in de periode van januari tot circa april 2025 sprake zou kunnen zijn van een overtreding. De begeleidingsgroep en de UvW verwachten dat dit vooral speelt bij baggeren en het plaatsen van vangmiddelen voor muskus- en beverrattenbeheer. Wij zijn ons ervan bewust dat deze situatie voor de waterschappen in de werkpraktijk lastig is, voor de continuïteit van het bbo maar ook i.v.m. afspraken en contracten met aannemers en ingehuurd personeel bijvoorbeeld.

Als er sprake is van dreigende overtreding van natuurwetgeving dient formeel een vergunning aangevraagd te worden, maar dat duurt vaak 3-6 maanden dus dat wordt erg krap voor 1 januari 2025. Provincies zitten bovendien niet te wachten op (veel) extra vergunningaanvragen. De Unie is voor de periode zonder gedragscode met de provincies aan het verkennen welke centraal geregisseerde oplossingen er mogelijk zijn. Daartoe is onder meer contact opgenomen met het IPO, dat nu provincies aan het benaderen is hierover.

Verder hebben veel waterschappen op ons verzoek al (ambtelijk) contact gezocht met 'hun' provincie om ze te informeren over de ontwikkelingen rond de gedragscode. Vanzelfsprekend kan elk waterschap

daarnaast al kijken of werkzaamheden voor de eerste maanden van 2025 naar voren gehaald kunnen worden (nog dit jaar uitvoeren) of uitgesteld kunnen worden. Dit zal niet in alle gevallen mogelijk zijn. Uiteraard kunnen beheer- en onderhoudswerkzaamheden als gevolg van een calamiteit wel gewoon uitgevoerd worden.

Implementatie nieuwe gedragscode

De nieuwe gedragscode heeft impact op de bedrijfsvoering van de waterschappen, waarbij de mate waarin verschilt per waterschap. Het kan bijvoorbeeld gaan om aanpassing van de manier van werken en/of contracten, beschikbare capaciteit (mensen) of materieel dat nog niet beschikbaar/aangepast is. Dit zal de Unie in samenwerking met de begeleidingsgroep vanuit de waterschappen de komende tijd nader verkennen: wat is er nodig voor implementatie? Daartoe zullen we onder meer informatiebijeenkomsten organiseren.

Argumenten

1.1 Het huidige resultaat is merendeels uitvoerbaar en een fikse verbetering tov de initiële vereisten van RVO

Naar onze huidige inschatting is de nieuwe gedragscode merendeels uitvoerbaar voor de waterschappen. Door de strengere vereisten voor gedragscodes vanuit RVO/LVWN vergt werken volgens de nieuwe gedragscode wel meer inspanning van de waterschappen (zie 2.2). Dat is niet te voorkomen. Op belangrijke punten is een manier van werken gevonden die acceptabel is. Grootste knelpunt is het vereiste van locatiebezoek daar waar de habitatbenadering niet toegepast wordt. Het gaat om plekken/ locaties (hotspots) waar redelijkerwijs mobiele soorten verwacht kunnen worden, vast te stellen door een ecologisch deskundige. Zoals aangegeven zoeken we hier een oplossing voor bij de evaluatie van het reikwijdtedocument/maatregelencatalogus van RVO. Het is niet zeker dat dit lukt, in dat traject praten bijv. ook soortenbeschermingsorganisaties mee die de eisen misschien nog strenger willen. Daarom kan het sowieso helpen om als waterschap de habitatbenadering zo veel als mogelijk toe te passen (dus bij werkzaamheden een deel van de vegetatie te laten staan).

1.2 Verdere verlenging van de huidige gedragscode is niet mogelijk

UvW heeft medio dit jaar, na en op aangeven van de ingelaste CWS van 25 juni, een (tweede) verlenging van de huidige gedragscode aangevraagd. Die is afgewezen. RVO motiveert dit zo: het goedkeuringsbesluit van de huidige gedragscode eindigt definitief per 1 januari 2025, omdat de Omgevingswet inmiddels in werking is getreden en het goedkeuringsbesluit was genomen onder de Wet Natuurbescherming. RVO geeft niet de mogelijkheid van bezwaar of beroep hiertegen. Wij zien momenteel weinig kans van slagen als we alsnog bezwaar of beroep indienen.

1.3 Nadere discussie over inhoudelijke punten leidt tot verdere vertraging

Op basis van de gesprekken zoals wij die tot nu toe hebben gevoerd is de inschatting dat het opnieuw ter discussie stellen van inhoudelijke punten, zoals locatiebezoek zonder habitatbenadering, zowel juridisch als bestuurlijk ambtelijk op dit moment niet haalbaar is. De argumenten (kostbaar, weinig effectief, niet uitvoerbaar qua benodigde ecologen) hebben namelijk tot op heden ook weinig weerklank gevonden bij RVO/LVWN. Daarbij is de kans groot dat gelet op bovenstaande een hernieuwde discussie ertoe leidt dat de periode zonder gedragscode langer wordt.

1.4 Vanuit jurisprudentie zijn de vereisten voor gedragscodes strenger geworden; een gedragscode moet juridisch stand houden

Het is van groot belang dat een – in de Omgevingsregeling openbaar aangewezen – gedragscode binnen de huidige juridische kaders van wet en jurisprudentie blijft. Dit om juridische procedures van (soort)organisaties te voorkomen met de kans dat de rechter de gedragscode afkeurt. De nieuwe

gedragscode moet voldoen aan strengere vereisten dan de gedragscode van 2019; dit komt met name omdat jurisprudentie op dit onderwerp de laatste jaren tot zwaardere eisen heeft geleid. Bij de voorbereiding van de nieuwe gedragscode is goed gelet op de juridische houdbaarheid (en toch ook werkbaar). Juridische procedures zijn nooit helemaal te voorkomen, maar de kans daarop is uiteraard veel kleiner bij een juridisch houdbare gedragscode. Bij de eerdere voorbereiding van de gedragscode zijn de soortorganisaties overigens al goed betrokken.

1.5 Het draagt bij aan verbetering van de waterkwaliteit en de biodiversiteit

In de nieuwe gedragscode staat de habitatbenadering centraal. Dit betekent dat bij het maaien, schonen en baggeren een deel van de vegetatie gespaard wordt. Deze manier van werken kan bijdragen aan KRW-doelen en versterking van biodiversiteit. Door het sparen van vegetatie op de oever is er bijvoorbeeld minder uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. En het is goed voor klimaatadaptatie door het beter vasthouden van water in de bodem.

1.6 Er zijn geen betere alternatieven

Het voorstel is om een gedragscode in te dienen op 7 oktober, ondanks dat deze op onderdelen extra inspanning vergt van waterschappen, omdat afweging van alternatieven leert dat deze minder aantrekkelijk zijn.

- Een alternatief is bijvoorbeeld nu opnieuw de tijd nemen om de gedragscode te 'herschrijven', met voor ons beter werkbare maatregelen. De grote vraag is echter of deze erdoorheen komt bij RVO/LVVN, ook gezien de huidige striktheid van de jurisprudentie op natuur. Dit leidt in elk geval tot tijdverlies en dus een langere periode zonder gedragscode.
- Een alternatief kan zelfs zijn om het hele fenomeen gedragscode ter discussie te stellen en een discussie te voeren met LVVN over de wijze waarop beheer en onderhoud en natuurbescherming elkaar doeltreffend(er) kunnen versterken. Maar ook dit levert dezelfde onzekerheid op: leidt dit voor de waterschappen tot een betere situatie? Bovendien zullen er dan per 1 januari 2025 vele vergunningen moeten worden aangevraagd.

Wij denken dat we als waterschappen uiteindelijk het meeste voordeel hebben bij het indienen van de voorliggende gedragscode, waarin voor het klepelen de uitzonderingen zoals wij die wensen onverkort zijn opgenomen. Deze willen we dan wel vergezeld laten gaan van een bestuurlijke brief waarin we aangeven dat dit het voor dit moment meest haalbare en aanvaardbare resultaat is voor de waterschappen, maar dat het wel lastig uitvoerbaar is. Dat we aanpassingen in de Maatregelencatalogus van RVO nodig hebben om de vereisten voor gedragscodes in de toekomst uitvoerbaar te houden en dat er voor die aanpassingen ook goede ecologische redenen zijn.

Bestuurlijke aandachtspunten

2.1 Verschillen tussen de waterschappen

De voorbereidingen voor de gedragscode leren dat de in te dienen gedragscode voor het ene waterschap best werkbaar is en geen onoverkomelijke problemen oplevert, waar deze voor het andere waterschap forse impact zal hebben op de bedrijfsvoering. Dit toont aan hoe locatie-specifiek het werken met een gedragscode is. Dit is onvermijdelijk. Wij denken met het indienen van de nieuwe gedragscode en het aansluitende verdere gesprek met RVO/LVVN een weg gevonden te hebben die uiteindelijk voor alle waterschappen acceptabel is.

2.2 Impact is groot; de nieuwe gedragscode kost meer (inspanning/ geld) dan de huidige gedragscode.

Voor diverse waterschappen betekent de nieuwe gedragscode een (flinke) toename van benodigde mensen en middelen. Structureel kan het bijvoorbeeld gaan om meer ecologen die nodig zijn voor

locatiebezoek en het uitwerken en toepassen van de kaartlagenmethode. Incidenteel kan het bijvoorbeeld gaan om het omschakelen naar andere en/of het aanpassen van huidige aannemerscontracten en/of machines. Dit geldt met name voor waterschappen die de habitatbenadering nog niet breed toepassen in hun beheergebied. Dit is helaas lastig te voorkomen vanwege de strengere regels voor gedragscodes; er zijn striktere voorwaarden dan voorheen.

2.3 Reactie van RVO levert alsnog onoverkomelijke knelpunten op

Mocht de reactie van RVO (na 7 oktober) alsnog punten opleveren die voor ons niet uitvoerbaar zijn dan zullen we dit bestuurlijk bespreken binnen de vereniging (via de kopgroep). Het is in dat geval mogelijk om niet de formele procedure in te gaan en opnieuw bestuurlijk op te schalen. Belangrijk nadeel daarbij is dat dit tot meer vertraging zal leiden. Om die reden houden we contact met RVO en LVVN; zij houden ons op de hoogte van alle beoordelingsstappen, en mochten er knelpunten ontstaan dan proberen we die zo spoedig mogelijk op te lossen (op het benodigde ambtelijk/bestuurlijke niveau).

2.4 Samen optrekken met andere organisaties

De vorige CWS werd benadrukt dat het goed is samen op te trekken met andere organisaties. Dit is verkend echter de meeste organisaties hadden de gedragscode al ingediend, of wilden hun eigen proces niet verstoren. Daarnaast bieden hun gedragscodes niet meer ruimte. Alleen de gemeenten zijn er nog niet uit maar zij lopen dan weer een fase achter op ons. Voor de evaluatie van de maatregelencatalogus is de inzet van de Unie om waar mogelijk samen op te trekken.

Risico's

3.1 Onwerkbaar aanpassingen vanuit zienswijzen

Er is een risico dat tijdens de internetconsultatie zienswijzen worden ingediend die leiden tot aanpassingen door RVO/LVNN die voor ons niet werkbaar zijn. Dat zou leiden tot een (op punten) onuitvoerbaar gedragscode. RVO/LVNN heeft wel toegezegd ons op de hoogte te houden van de zienswijzen en hun verwerking ervan. Daarmee kunnen we tussentijds reageren en onze kant belichten. Verder is er geen bezwaar en beroep meer mogelijk op de aanwijzing van een gedragscode onder de Omgevingsregeling.

3.2 Uitvoerbaarheid van locatiebezoek buiten de habitatbenadering in de kwetsbare periode

In de kwetsbare periode is locatiebezoek vereist daar waar het waterschap de habitatbenadering niet toepast, zoals ook in de huidige gedragscode het geval is. Zie eerder (1.1 & 1.3): dit nemen we mee in de evaluatie van het reikwijdtedocument/ de maatregelencatalogus dit najaar. Het gaat om plekken/ locaties (hotspots) waar redelijkerwijs mobiele soorten verwacht kunnen worden, vast te stellen door een ecologisch deskundige. De ecologisch deskundige hoeft niet zelf de locaties te bezoeken maar moet dit coördineren, dat maakt het beter uitvoerbaar.

3.3 Bij evaluatie reikwijdtedocument/ Maatregelencatalogus lukt het niet om locatiebezoek aan te passen op een voor de waterschappen werkbaar wijze

Zie 1.1: het is niet zeker dat het lukt om het reikwijdtedocument/ de maatregelencatalogus van RVO aan te passen zodat deze op dit punt voor de waterschappen beter uitvoerbaar is. Mochten hier knelpunten optreden zullen we de bestuurlijke kopgroep/CWS informeren, en kunnen we bezien of nadere actie nodig is.

Besproken in

Het proces van de gedragscode is voor het laatst besproken in de ingelaste CWS van 25 juni jl.; daarvoor is het besproken in de CWS van 22 maart 2024 en is de CWS geïnformeerd via mededelingen. Na de CWS van 25 juli is een bestuurlijke kopgroep geformeerd 'vanuit de vier windstreken' met Mado Ruijs (Dommel);



achtervang Rian Govers (Brabantse Delta), Nicole Koks (Drents Overijsselse Delta), Cees Romijn (Rivierenland) en Anja Woortman (Hunze en Aa's) met als voorzitter Erik den Hertog (Uniebestuur). Deze kopgroep is inmiddels vier maal bijeen geweest.

Vervolg/Communicatie

- De bestuurlijke kopgroep wordt periodiek geïnformeerd en er is afstemming indien nodig;
- Er is een ambtelijke Informatiebijeenkomst geweest voor alle waterschappen op 22 augustus en een tweede op 18 september (door UvW en begeleidingsgroep); een derde wordt ingepland;
- De UvW houdt waterschappen ook tussentijds zo goed mogelijk op de hoogte;
- De UvW verkent met de provincies een centrale regie op oplossingen voor de periode bij waterschappen zonder GC;
- De implementatie van de nieuwe gedragscode zal worden voorbereid met de begeleidingsgroep.

Financieel

Zie bestuurlijk aandachtspunt 2.2.

Achtergrond

De gehele tekst van de gedragscode wordt 27 september ambtelijk beschikbaar gesteld aan de waterschappen.