

## Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen

Kaderrichtlijn Water en Natura 2000

Drs. A.A.H. Smit, Dr. C. Dieperink,

Prof. dr. P.P.J. Driessen en Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick

Contact drs. A.A.H. Smit, a.smit@geo.uu.nl

LmW project Nr. P1027

Deliverable Nr. D. 4.4.1.

Document status Definitief.

Copyright Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en –  
beleid/NILOS

ISBNnr. 978-90-78325-14-7

Verspreidingsniveau		
PUB	Publiek, vrij verspreidbaar	X
GCLB	Gelimiteerd: alleen voor consortiumleden, LmW projectbureau en begcie	
GG	Gelimiteerd: tot groep gespecificeerd door consortium	
GC	Gelimiteerd: alleen voor consortiumleden (bijv. in geval van concept)	





# Inhoudsopgave

<b>Afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1. Aanleiding en probleemstelling</b>	<b>7</b>
1.1. De regionale wateropgave	7
1.2. Centralisering en flexibilisering in het waterbeheer	8
1.3. Probleemstelling	9
1.4. Selectie van de cases	11
1.5. Dataverzameling	13
1.6. Opbouw van het rapport	14
<b>2. Implicaties van de KRW en Natura 2000 voor de regio's</b>	<b>15</b>
2.1. Inleiding	15
2.2. De KRW	15
2.3. De implementatie van de KRW in Nederland	17
2.4. Natura 2000	19
2.5. De implementatie van Natura 2000 in Nederland	20
2.6. De relatie tussen de KRW en Natura 2000	23
2.7. Potentiële spanningen bij de implementatie van de KRW en Natura 2000	24
<b>3. Implementatie KRW en Natura 2000 in de onderzochte regio's</b>	<b>29</b>
3.1. Inleiding	29
3.2. De regionale wateropgave	29
3.3. De regionale implementatie van de KRW	32
3.4. De regionale implementatie van het Natura 2000 beleid	33
<b>4. Spanningen als gevolg van implementatie KRW</b>	<b>35</b>
4.1. Inleiding	35
4.2. Geografische geldigheid doelen en normen	35
4.3. Doorwerking kwaliteitsnormen in besluitvorming andere terreinen	36
4.4. Gevolgen van de resultaatsverplichtingen	38
4.5. Financiële basis van het programma	40
4.6. Overige spanningen	41
<b>5. Spanningen als gevolg van de implementatie van het Natura 2000 beleid</b>	<b>47</b>
5.1. Inleiding	47
5.2. Institutionele vormgeving en invulling proces	47
5.3. Interne tegenstrijdigheden	51

5.4. Belemmering gebruiksfuncties	51
5.5. Middelen-schaarste	52
5.6. Overige spanningen	53
<b>6. Spanningen als gevolg van confrontatie KRW en Natura 2000</b>	<b>55</b>
6.1. Inleiding	55
6.2. Tegenstrijdigheden doelen Natura 2000 en KRW	55
6.3. Mogelijkheden voor uitzonderingen/ fasering beschermde gebieden	56
6.4. Onduidelijkheden door gelijktijdige implementatie	57
6.5. Overige spanningen	58
<b>7. Conclusie</b>	<b>61</b>
7.1. Inleiding	61
7.2. Verplichtingen, taken en actoren	61
7.3. Waargenomen spanningen	63
7.4. Handelingsstrategieën	65
7.5. Belangenkoppeling en doelrealisatie	67
7.6. Conclusie	69
7.7. Slotbeschouwing	70
<b>8. Referenties</b>	<b>73</b>
Bijlage 1: respondenten	76

## Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BL	Brabants Landschap
BMF	Brabantse Milieufederatie
BPG	Brabants Particulier Grondbezit
BW	Brabant Water
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofd Structuur
GEP	Goed Ecologisch potentieel
GET	Goede Ecologische Toestand
GGOR	Gewenste Grond en Oppervlaktewater Regime
HHNK	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNH	Landschap Noord-Holland
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LNVDRZ	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Directie Regionale Zaken
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MNH	Milieufederatie Noord-Holland
NAP	Normaal Amsterdams Peil
NM	Natuurmonumenten
NMO	Natuur Milieu Overijssel
OPG	Overijssels Particulier Grondbezit
PNB	Provincie Noord-Brabant
PO	Provincie Overijssel
PWN	Provinciaal Waterleidingbedrijf van Noord-Holland (volledige bedrijfsnaam: PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland)
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
SBB	Staatsbosbeheer
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VHR	Vogel- en Habitat Richtlijn
WB 21	Waterbeheer 21ste eeuw
WRD	Waterschap Regge en Dinkel
WRW	Waterschap Reest en Wieden
WSD	Waterschap De Dommel

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen'.

Het rapport vormt het eerste deel van een groter onderzoeksproject naar de regionale wateropgaven en de bestuurlijk-juridische capaciteit van waterschappen (onderdeel van AquaTerra NL). Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid (Universiteit Utrecht).

Langs deze weg willen wij alle respondenten hartelijk bedanken voor hun medewerking.

Namens het onderzoeksteam,

Arnoud Smit

Utrecht, 30 september 2008

# 1 Aanleiding en probleemstelling

## 1.1 De regionale wateropgave

Een goede waterhuishouding is van groot belang voor Nederland. Nederland ligt voor een groot gedeelte onder de zeespiegel en vormt de delta van Rijn, Maas, Eems en Schelde. Hierdoor heeft Nederland een complexe waterhuishouding en is het kwetsbaar voor overstromingen. Daarnaast is Nederland dichtbevolkt en op een relatief klein oppervlak dienen ruimtelijke functies als wonen, werken, landbouw, natuur en recreatie te worden gecombineerd. Van oudsher wordt beleid ten aanzien van de waterhuishouding op regionale schaal gemaakt. Waterschappen spelen hierbij een centrale rol. Waterschappen worden geconfronteerd met diverse belangengroeperingen die elk hun eigen – soms tegenstrijdige - eisen betreffende de waterhuishouding naar voren brengen. Zo willen boeren enerzijds een (grond)waterstand die het mogelijk maakt hun land goed te kunnen bewerken, maar anderzijds willen zij niet geconfronteerd worden met droogteschade. Burgers willen graag hun voeten droog houden, terwijl natuur- en milieuorganisaties de waterhuishouding zo in willen richten dat bepaalde waterplanten en -dieren optimaal gedijen. Bepaalde groepen participeren rechtstreeks in het bestuur van de waterschappen en zijn aldus in staat om de definitie en feitelijke aanpak van de regionale wateropgaven te beïnvloeden. Het waterschap opereert echter niet in een isolement. Provincies en gemeenten hebben ook een rol bij het voldoen aan de regionale wateropgaven. De provincie stelt eens in de zes jaar op grond van de Wet op de Waterhuishouding een waterhuishoudingsplan op en is formeel verantwoordelijk voor het grondwater. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de aanleg en onderhoud van riolering en waterafvoer. Tot het regionale beleidsnetwerk rond de wateropgave behoren naast overheden ook verschillende organisaties die actief zijn in het beheergebied van de waterschappen, zoals waterwinbedrijven, provinciale landschappen en milieufederaties, de Vereniging Natuurmonumenten en regionale en lokale vertegenwoordigers van de agrarische sector.

De waterschappen (maar ook de provincies en gemeenten) opereren binnen een beleidskader dat op Europees en nationaal niveau is bepaald. Ook vanuit deze schaalniveaus worden eisen aan de waterschappen gesteld. De regionale wateropgaven bestaan dan ook uit verplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau, uit vigerend en toekomstig (nationaal) beleid, *en* uit het pakket aan eisen van gebruikers en inwoners van een bepaalde regio met betrekking tot de waterhuishouding. Deze eisen richten zich op het beheren van het water op een zodanige wijze dat idealiter aan alle functies (natuur, landbouw, wonen, recreatie, opvang) kan worden voldaan (zie ook artikel 2.1 lid 1 Waterwet).

## 1.2 Centralisering en flexibilisering in het waterbeleid

Het beleidskader waarbinnen de regionale wateropgave moet worden vervuld wordt voor een belangrijk deel vanuit Brussel en Den Haag gedefinieerd. Voor de (regionale) waterhuishouding is de Europese Kaderrichtlijn Water van grote betekenis, terwijl op nationaal niveau de Vierde Nota Waterhuishouding en de bestuursafspraken van WB21 en het (geactualiseerde) Nationaal Bestuursakkoord Water (Ministerie van V&W, 2003) een belangrijke kaderstellende rol spelen. Daarnaast is er een veelvoud aan eisen uit andere Europese richtlijnen en nationaal beleid dat het regionale beleidskader voor water beïnvloedt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Nitraatrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Flora en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet Milieubeheer, streekplannen en bestemmingsplannen.

De regionale wateropgave kan leiden tot spanningen. Aan de ene kant zien we de tendens dat het waterbeleid en het natuurbeleid in toenemende mate worden bepaald door wat in Brussel via Europese richtlijnen wordt afgesproken. Die richtlijnen dienen vervolgens weer door te werken in het nationale beleid. Zo legt de Kaderrichtlijn Water normen op ten aanzien van de chemische en ecologische toestand van het water die op nationaal niveau gehaald moeten worden. De nieuwe Waterwet heeft de mogelijkheid tot normstelling zowel ten aanzien van waterkwantiteit als waterkwaliteit. Ook uit de Vogel- en Habitatrichtlijn vloeien normen (instandhoudingsdoelstellingen) voort voor de toestand en ontwikkeling van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied en dus ook van de waterkwaliteit. Deze normen hebben alle een verplichtend karakter.

In de hier geschetste verticale en sectorale aanpak staat daadkracht centraal: een bepaalde kwaliteit dient gerealiseerd te worden en leidt daarmee tot verplichtingen voor partijen op een lager niveau; bijvoorbeeld de autoriteiten in de regio. Een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan evenwel het draagvlak ondermijnen en op regionale schaal, waar de uitvoering plaats dient te vinden, leiden tot weerstand, normafwijking en geringe naleving. Bovendien wordt het regionale niveau soms geconfronteerd met tegenstrijdige eisen. Mede daarom is op het regionale niveau vaak behoefte aan enige flexibiliteit, opdat normen uit verschillende sectorale Europese kaders met elkaar kunnen worden verzoend en kunnen worden aangepast aan specifieke fysieke en sociale omstandigheden. Deze flexibiliteit mag echter niet inhouden dat er een voorbehoud wordt gemaakt op het halen van de gestelde normen; het kan echter wel betekenen dat men wenst normen te bereiken op een andere wijze dan in de regelgeving aangegeven staat. Dit laatste inzicht is juist een reden voor regionalisering van beleid. Die regionalisering gaat vaak ook gepaard met horizontalisering. Vanuit die visie moet het beleid niet worden opgelegd van bovenaf, maar dient de nationale overheid juist samen met andere overheden tot gebiedsontwikkeling en uitvoering te komen. Ook dient er ruimte te worden gecreëerd voor participatie van private actoren en voor koppeling van doelen uit het waterbeleid aan doelen uit het natuurbeleid, het milieubeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Daarbij worden tevens de kansen voor beleidsafweging en beleidsintegratie op het



regionale niveau het grootst geacht. De tendens tot centralisatie enerzijds en anderzijds de groeiende behoefte aan flexibilisering opdat op regionale schaal tot beleidsintegratie kan worden gekomen, kunnen op gespannen voet met elkaar staan.

### 1.3 Probleemstelling

Bovenstaande problematiek van Europeanisering versus regionalisering van beleid en van verticale versus horizontale aanpak komt ook naar voren in het gelijktijdig lopende proces van Natura 2000 en de KRW. Het doel van Natura 2000 is om een netwerk van bijzondere natuurgebieden te creëren. Hiermee wordt het behoud en herstel van voor Europa waardevolle natuur beoogd. Alle gebieden die vallen onder de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (EEG, 1979; EEG, 1992) zijn onderdeel van Natura 2000. De procedure om deze Natura 2000-gebieden aan te wijzen is in volle gang. In Nederland gaat het in totaal om 162 gebieden, met een totale oppervlakte van circa 1 miljoen hectare (Ministerie van LNV, 2006, p. 9). Tweederde van de Natura 2000-gebieden bestaat uit oppervlaktewater (waarvan de Waddenzee, het IJsselmeer en de Zeeuwse delta het grootste gedeelte vormen); voor het overige gaat het om terrestrische natuur (met als grootste gebied de Veluwe). De Vogel- en Habitatrichtlijnen (vanaf hier: VHR) beogen in eerste instantie behoud van de op het moment van aanwijzing van de gebieden aanwezige soorten en habitattypes. Zowel voor de aquatische als de terrestrische natuur is het belang van een goede waterkwaliteit evident. Naast waterkwaliteit is waterkwantiteit van belang: een deel van de Natura 2000 opgaven vereist een ander waterpeilbeheer dan in het recente verleden is gehanteerd (zie bijvoorbeeld Ministerie van LNV, 2006, pp. 50-58). Niet altijd echter zijn de aanwezige soorten en habitats gebaat bij een uit het oogpunt van de KRW wellicht wenselijke verbetering van de waterkwaliteit of -kwantiteit. Zo kunnen bepaalde soorten en habitats afhankelijk zijn van voedselrijk water, terwijl vanuit de KRW een vermindering van de voedselrijkdom wenselijk is. De beleidsdoelen en juridische randvoorwaarden voor Natura 2000 enerzijds en de KRW anderzijds kunnen dus in conflict komen.

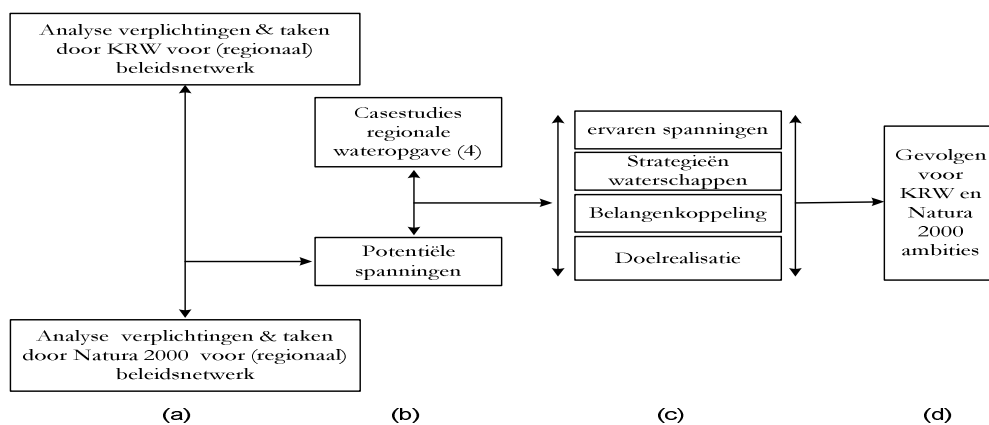
Centraal in dit onderzoek staat het KRW-gebiedsproces dat de waterschappen vanaf 2007 voor de regionale wateren moeten gaan leiden en het proces van het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen en beheerplannen dat thans in het kader van Natura 2000 plaatsvindt. Aangezien de doelen van het waterbeleid alleen kunnen worden bereikt als de beleidsterreinen milieu (waterkwaliteit- en kwantiteitseisen), ruimtelijke ordening (de aanwijzing van gebieden) en natuur (instandhoudingsdoelstellingen) integraal een bijdrage leveren en andersom de Natura 2000-doelen, zeker in aquatische gebieden, alleen kunnen worden bereikt als onder andere ook het waterbeheer daarop is afgestemd, zal dit proces naar verwachting gedomineerd gaan worden door onderhandelingen tussen de betrokken actoren. De te realiseren doelen uit het waterbeleid hebben voor de verschillende partijen immers een andere betekenis. Niet alleen zullen er spanningen te onderkennen zijn tussen de actoren die in het proces een rol spelen, maar spanningen kunnen ook optreden doordat maatregelen in het ene spoor

geen ondersteuning opleveren voor de doelbereiking in het andere spoor. Zo is het niet a priori vanzelfsprekend dat het reduceren van nutriëntengehalten een positieve impact op de vogelstand heeft.

In dit onderzoek is het waterschap als de centrale actor beschouwd. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het trekken van de KRW gebiedsprocessen, en daarmee ook verantwoordelijk voor één van de randvoorwaarden voor het realiseren van de Natura 2000 doelen. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de mate waarin waterschappen – in samenwerking met het regionale beleidsnetwerk waarin zij opereren – in staat zijn de belangen die de partijen in het beleidsnetwerk hebben te koppelen aan de wateropgaven vanuit KRW en Natura 2000.

Centraal in het onderzoek staat de volgende *vraag*: “In hoeverre zijn waterschappen, samen met andere publieke en private actoren die op het regionale niveau opereren, in staat de doelen uit de KRW en Natura 2000 te realiseren en tegelijkertijd in staat de verschillende belangen die verbonden zijn met de wateropgaven te koppelen?”

Deze vraag zal beantwoord worden met behulp van het volgende onderzoeksmodel:



De analyse van de KRW en het Natura 2000 beleid geeft (a) inzicht in de verplichtingen en taken die deze richtlijnen opleggen aan het regionale beleidsnetwerk. Confrontatie van deze leidt tot (b) een overzicht van potentiële spanningen uit de richtlijnen voortvloeien. In een viertal cases wordt onderzocht welke spanningen zich in de beleidspraktijk voordoen. Hierbij vormen de potentiële spanningen het vertrekpunt van analyse. Deze kunnen echter aangevuld worden met andere spanningen die uit de casestudies naar voren komen. De analyse leidt tot (c) een overzicht van de door de actoren in het beleidsnetwerk ervaren spanningen en een inzicht in de strategieën die de waterschappen binnen het regionale beleidsnetwerk hanteren om met deze spanningen om te gaan. Tevens resulteren de analyses in een inzicht in de manier waarop de waterschappen de verschillende belangen weten te koppelen en een inzicht in de mate waarin en de manier waarop de doelen van de regionale wateropgaven worden

gerealiseerd. De uitkomsten van de analyse zullen uiteindelijk een inzicht geven in de gevolgen van de KRW en Natura 2000 ambities voor de wijze waarop waterschappen met de spanningen omgaan.

De volgende deelvragen zullen bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag:

- i. Welke actoren zijn betrokken bij de implementatie van de KRW op regionale schaal en op welke wijze?
- ii. Welke verplichtingen en/of taken vloeien voort uit de KRW voor regionale beleidsnetwerken?
- iii. Welke verplichtingen en/of taken vloeien voort uit Natura 2000 voor de regionale beleidsnetwerken?
- iv. Hoe wordt binnen regionale beleidsnetwerken de wateropgave gedefinieerd en welke belangen spelen hierbij een rol?
- v. Welke spanningen manifesteren zich bij de implementatie van de KRW op regionale schaal tussen KRW en Natura 2000 beleid?
- vi. Op welke wijze gaan waterschappen met de spanningen om?
- vii. In hoeverre zijn waterschappen in staat verschillende belangen te koppelen en tegelijkertijd de diverse doelen zo optimaal mogelijk te realiseren?

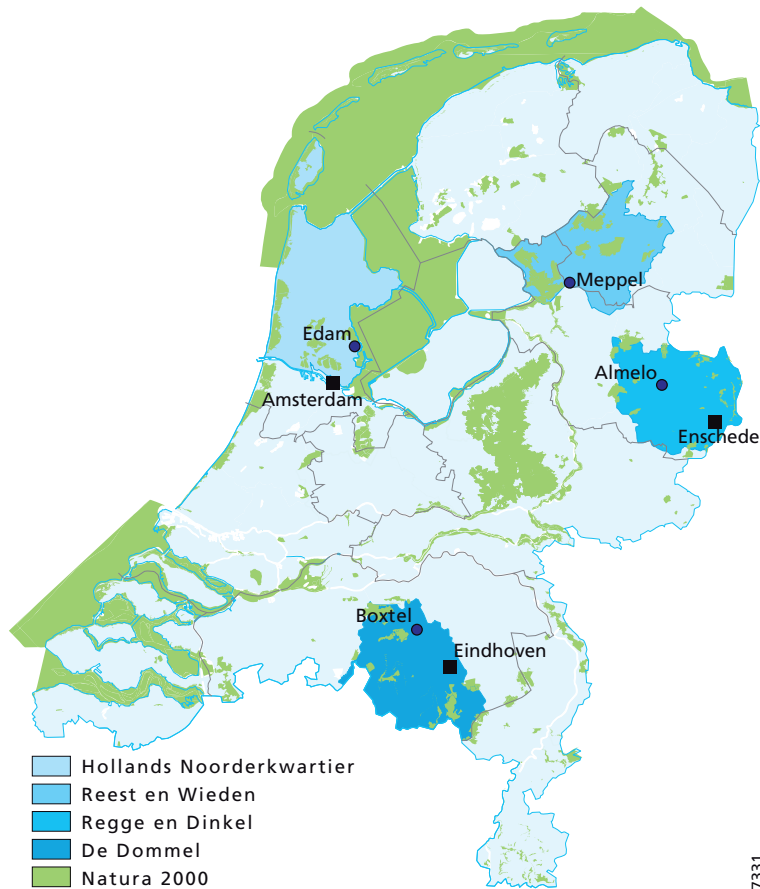
#### **1.4 Selectie van de cases**

Het empirisch onderzoek richtte zich op vier waterschappen: Waterschap De Dommel (WSD) en Waterschap Regge en Dinkel (WRD) – zijn als uitgangspunt genomen. Hoewel beide waterschappen relatief ver uit elkaar liggen zijn de wateropgaven relatief overeenkomstig: beide waterschappen beheren een gebied dat – voor Nederlandse begrippen – relatief hoog gelegen is, beide zijn gesitueerd op zandgrond, beide hebben een mengeling van sterk veranderde waterhuishouding en nog goed intact zijnde – of herstelde – waterlopen. De waterhuishouding in beide waterschappen wordt direct beïnvloed vanuit het buitenland, i.e. WSD vanuit België en WRD vanuit Duitsland. Tevens is in beide waterschappen ruimte voor natuurontwikkeling en is er een reconstructieproces gaande; de landbouwsector heeft dan ook grote belangen in deze gebieden. Om in het onderzoek een betere spreiding over Nederland te krijgen is ervoor gekozen om een tweetal andere waterschappen te benaderen met een ander profiel, te weten Waterschap Reest en Wieden (WRW) en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)<sup>1</sup>. Deze waterschappen liggen gedeeltelijk op of onder NAP, hebben veel oppervlaktewater en hebben naast zand ook veen en klei als ondergrond, en worden veel minder direct beïnvloed vanuit het buitenland. In figuur 1 zijn de

---

<sup>1</sup> Omwille van de leesbaarheid zal in het stuk gesproken worden over waterschappen, ook als daarmee bedoeld wordt het Hoogheemraadschap.

selecteerde gebieden weergegeven alsmede de Natura 2000 gebieden in Nederland.



#### *De waterschappen*

Waterschap De Dommel is één van de vier waterschappen van de provincie Noord-Brabant. Zij is verantwoordelijk voor het beheer en de waterhuishouding in een gebied van circa 150 000 ha., in het gebied wonen ongeveer 900.000 inwoners; er zijn 34 gemeenten en twee grote steden: Tilburg en Eindhoven. Ook een gedeelte van de gemeente 's Hertogenbosch ligt binnen het werkgebied van WSD. Er zijn drie deelstroomgebieden: Boven Dommel; Beerze en Reusel; en Beneden Dommel en Zandleij. Het gebied is onderverdeeld in negen waterlichamen<sup>2</sup> en er zijn in totaal zes Natura 2000 gebieden die geheel of gedeeltelijk in het werkgebied liggen (Vroege en Spierings, 2008; Waterschap de Dommel, 2008).

Waterschap Regge en Dinkel is één van de vijf waterschappen die werkzaam zijn in de provincie Overijssel. Het werkgebied beslaat het grootste deel Twente en daarmee van het oosten van Overijssel en is circa 135.000 ha. groot. Er wonen ongeveer 600.000 inwoners. 17 gemeenten liggen geheel of gedeeltelijk in het werkgebied van het waterschap waarin ook de steden Enschede, Hengelo, Almelo en Oldenzaal liggen. In het gebied is een behoorlijk hoog – laag verschil: van ongeveer 40 meter boven NAP in

<sup>2</sup> Met waterlichaam wordt in dit onderzoek bedoeld een onderscheiden (oppervlakte) water van aanzienlijke omvang; conform de definitie van oppervlaktewaterlichaam in artikel 2 KRW (2000/60/EG).

het zuidoosten tot ongeveer 5 meter NAP in het noordwesten. Verder liggen er een aantal stuwwallen in het gebied waarvan de hoogste zijn: de Ootmarsumse Stuwwal (hoogste punt Paasberg 89 m +NAP); de Oldenzaalse Stuwwal (hoogste punt Tankenberg 82 m +NAP); en de Sallandse Heuvelrug (hoogste punt Holterberg 75 m +NAP). In het gebied zijn vijf stroomgebieden: Laagland Regge, Stadsregge, Dinkel, Twente-kanalensysteem en het Vechtdeelsysteem (Waterschap Regge en Dinkel, 2008; 2008). In het beheergebied liggen 15 Natura 2000 gebieden.

#### Waterschap Reest en Wieden

Het waterschap ligt in de provincies Overijssel en Drenthe. Het waterschap beheert 137 500 ha. waarin ongeveer 220.000 inwoners wonen in 13 gemeenten. De steden Meppel, Steenwijk en Hogeveen maken deel uit van het beheergebied dat doorloopt tot net onder Assen. Elf Natura 2000 gebieden liggen geheel of gedeeltelijk in het beheergebied. In het gebied zijn negen waterlichamen. Het hoogteverloop is ongeveer +20 m NAP in het oosten van het gebied tot ongeveer – 5 m NAP in het westen (Waterschap Reest en Wieden, 2007; 2008). In het gebied liggen (geheel of gedeeltelijk elf Natura 2000 gebieden. Voor dit onderzoek hebben we ons beperkt tot de twee grootste gebieden in de Kop van Overijssel: de Wieden en de Weerribben.

#### Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Het hoogheemraadschap ligt in zijn geheel in de provincie Noord-Holland en beheert het gehele Noord-Hollandse grondgebied ten noorden van het Noordzeekanaal. Er is 196.400 ha. in beheer op een bevolking van 1,1 miljoen (boven de 18). (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 2008). Er zijn 38 gemeenten en er zijn een aantal grotere steden waaronder Alkmaar, Den Helder, Zaanstad en Hoorn. Een groot gedeelte van het gebied bestaat uit polders. Het boezemsysteem is het grootste watersysteem in het beheersgebied. In totaal worden er drie boezemgebieden en 57 waterlichamen onderscheiden (HHNK, 2008). In het gebied liggen elf Natura 2000 gebieden.

### **1.5 Dataverzameling en analyse**

Verskillende vormen van dataverzameling zijn gehanteerd. Allereerst is er gebruik gemaakt van schriftelijke documenten van de waterschappen en provincies en daarnaast ook van nota's en kamerstukken van de landelijke overheid. Verder is een beleidsanalyse uitgevoerd voor zowel de KRW als Natura 2000. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews gehouden met relevante actoren in het regionale beleidsnetwerk. Selectie van respondenten heeft plaatsgevonden door te starten bij de waterschappen en vervolgens met de sneeuwbalmethode verder te gaan. Bij elke organisatie zijn de personen benaderd die waar mogelijk expertise op het gebied van KRW en Natura 2000 bezaten. In een aantal gevallen is er gesproken met meerdere personen uit één organisatie (bij alle waterschappen, provincies Noord Brabant en

Overijssel, milieufederatie Noord-Brabant, PWN, Brabant Water, gemeentes Lossen en Steenwijkerland). In bijlage 1 is een lijst met respondenten opgenomen.

Analyse van de interviewtranscripten heeft plaatsgevonden door labelen van de transcripten zoals beschreven in Strauss en Corbin (1998) waarbij de topiclijst het uitgangspunt vormde. Om de cases te kunnen vergelijken is ernaar gestreefd in elk gebied de respondenten en betrokken organisaties zoveel mogelijk te matchen, waar relevant. Door organisatorische en personele veranderingen bij met name de overheidsorganisaties bleek dit echter niet altijd mogelijk. Dit heeft ertoe geleid dat in sommige gevallen de focus van een interview wat eenzijdiger bij KRW of Natura 2000 heeft gelegen. Om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de problematiek is ervoor gekozen om tijdens de gesprekken te focussen op een aantal Natura 2000 gebieden. Voor WSD waren dit de Natura 2000 gebieden 136 (Leenderbos, Groote Heide en De Plateaux) en 137 (Strabrechtse Heide en Beuven). Voor WRD is gekozen voor gebieden 48 (Lemselermaten) en 49 (Dinkelland). Waterschap Reest en Wieden is benaderd voor medewerking aan dit onderzoek omdat in dit gebied het beheerplanproces voor gebieden 34 (Weerribben) en 35 (Wieden) al ruim drie jaar gaande is. Voor het Hollands Noorderkwartier bleek het niet zinnig twee gebieden te kiezen: kort samengevat zijn er twee typen Natura 2000 gebieden in het beheersgebied: Duingebieden en Veenweide gebieden. Aan beide typen is in de interviews aandacht besteed.

Een conceptversie van dit rapport is ter verificatie voorgelegd aan de respondenten. Dit heeft niet tot veranderingen in de tekst geleid.

## **1.6 Opbouw van het rapport**

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de KRW, Natura 2000 en de implementatie hiervan in Nederland. Tevens wordt gekeken naar de relatie tussen beide en de spanningen die er in het regionale beleidsnetwerk zouden kunnen ontstaan als gevolg van de implementatie. In hoofdstuk drie wordt de regionale wateropgave en de regionale implementatie van de KRW en Natura 2000 in de onderzochte regio's besproken waarmee de deelvragen één tot en met vier zijn beantwoord. In hoofdstukken vier tot en met zes worden de waargenomen spanningen besproken; hoofdstuk vier bespreekt de spanningen rondom KRW, hoofdstuk vijf de spanningen rondom Natura 2000 en hoofdstuk zes de spanningen als gevolg van de gelijktijdige implementatie ('confrontatie') van beide. Hiermee worden deelvraag vijf beantwoord. Hoofdstuk zeven tenslotte beantwoordt deelvragen zes en zeven door de doelrealisatie en handelingsstrategieën van de waterschappen te analyseren alvorens de hoofdvraag te beantwoorden en conclusies te trekken. Voor de lezer wiens tijd beperkt is kan volstaan worden met de hoofdstukken twee, drie en zeven. De tussenliggende hoofdstukken kunnen gebruikt worden als naslagwerk.

## **2 Implicaties van de KRW en Natura 2000 voor de regio's**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal allereerst kort worden ingegaan op de KRW en de belangrijkste – voor dit rapport relevante – doelen. De implementatie van de KRW in Nederland wordt besproken in paragraaf 2.3. De VHR en Natura 2000 worden besproken in paragraaf 2.4 en de invulling hiervan in Nederland in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6 wordt de relatie tussen beide besproken. Het is de assumptie bij dit onderzoek dat de confrontatie en implementatie van KRW en Natura 2000 op regionale schaal spanningen voort brengt voor het regionale (water)beleidsnetwerk waarvan waterschappen deel uitmaken. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden deze spanningen kort besproken. Deze spanningen zijn als uitgangspunt gebruikt bij de verzameling en analyse van de empirische gegevens.

### **2.2 De KRW**

Het doel van de Kaderrichtlijn Water is om een kader vast te stellen “voor de bescherming van landoppervlakte overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee: (...) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd” (EG, 2000, artikel 1a). Tevens – en hiermee samenhangend – moet de richtlijn bijdragen aan het bereiken van duurzaam gebruik van water; verontreiniging van oppervlakte en grondwater verminderen; en zorgen voor het beperken van de gevolgen van overstromingen en verdroging. Met de kaderrichtlijn wordt tevens beoogd het Europese waterbeleid meer transparant te maken met behulp van een samenhangend wettelijk kader voor het waterbeheer, en om te voldoen aan een aantal verplichtingen dat uit internationale verdragen voortvloeit (Van Rijswijk et al., 2008a).

De Kaderrichtlijn gaat uit van een stroomgebiedbenadering waarbij een compleet stroomgebied beschermd en verbeterd dient te worden. Een stroomgebied bestaat uit een rivier en alle op die rivier uitkomende wateren, van oorsprong tot delta. Alle overheidspartijen (Internationaal, Nationaal, Regionaal en Lokaal) in dit stroomgebied (voor zover deeltmakende van de EU) moeten samen werken aan het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit en kwantiteit. Afwenteling van problemen en kosten op andere overheden (op elk niveau) moet worden voorkomen. Dit betekent dat

bijvoorbeeld Nederland in haar verplichtingen voor de Rijn vanuit de KRW een overkoepelend wettelijk kader heeft om van de andere landen in het Rijn-stroomgebied te verlangen dat de waterkwaliteit verbeterd.

De KRW is sterk doelgericht (Van Rijswick et al., 2008a, p. 355). In artikel 4 van de richtlijn staan de milieudoelstellingen die ervoor moeten zorgen dat het doel van de richtlijn gehaald wordt. Deze milieudoelstellingen betreffen het behalen van een goede toestand en hiervoor geldt een resultaatsverplichting: de Lidstaten moeten hieraan voldoen (idem, p. 356). De invulling van deze goede toestand moet volgen uit kwaliteitseisen of normen; voor Nederland worden deze omgezet in een Algemene Maatregel van Bestuur, gebaseerd op de Wet Milieubeheer<sup>3</sup>. De goede toestand betreft de chemische toestand (voor zowel grond- als oppervlaktewater) en de ecologische toestand (alleen voor oppervlaktewater). De invulling van de chemische toestand zal zijn op basis van de Richtlijn Prioritaire Stoffen; de invulling van de Ecologische toestand is ter invulling van de Lidstaten. In de richtlijn wordt voor het oppervlaktewater onderscheid gemaakt naar natuurlijke, kunstmatige en sterk veranderde wateren. Voor natuurlijke wateren moet een goede ecologische toestand worden bereikt, voor kunstmatige en sterk veranderde wateren gelden minder strenge eisen en kan worden volstaan met het realiseren van een goed ecologisch potentieel. Tevens is het mogelijk het bereiken van de doelstellingen uit te smeren ('faseren') over een langere termijn, met als uiterste termijn het jaar 2027. Deze fasering kan alleen onder voorwaarden en dient beargumenteerd te worden.

KRW Artikel 4 lid 1c betreft beschermde gebieden. Beschermde gebieden zijn gebieden met een bijzonder beschermingsregime aangewezen op grond van andere Europese milieurichtlijnen en de KRW zelf (wateren bestemd voor de drinkwatervoorziening<sup>4</sup>). De KRW-eisen gelden ook voor beschermde gebieden, ongeacht het beschermingsregime dat geldt op grond van andere richtlijnen. Echter, de strengste eisen gelden en voor deze gebieden dienen de watercondities binnen 15 jaar na het in werking treden van de KRW gehaald te worden. Omdat de KRW in 2000 is aangenomen, betekent dit dat de watercondities in beginsel op zijn laatst in 2015 op orde zouden moeten zijn. Er bestaat discussie of ook voor beschermde gebieden een beroep op de uitzonderingen van de KRW kan worden gedaan. In Nederland gaan we er vooralsnog vanuit dat dit mogelijk is (Keessen en Van Rijswick, 2008) mits voldaan wordt aan de eisen van de richtlijnen op grond waarvan het beschermde gebied is aangewezen. Als beschermde gebieden gelden:

- Gebieden die beschermd worden voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water (= waterlichamen die bestemd zijn voor onttrekking van voor menselijke consumptie gebruikt water, waaruit meer dan 10 m<sup>3</sup> per dag wordt onttrokken<sup>4</sup>)
- Gebieden die beschermd worden in verband met economisch significante in het water levende planten- en diersoorten, zijnde het zogenoemde schelpdierwater;

---

<sup>3</sup> Volledige naam: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water

<sup>4</sup> of meer dan 50 personen bedienen (Nota van Toelichting AMvB, 2008, p. 46)



- Recreatiewater;
- Voor nutriënten gevoelige gebieden;
- Natura 2000-gebieden (VHR), waarvan de bescherming in belangrijke mate afhankelijk is van het behoud of de verbetering van de watertoestand (EG, 2000, artikel 6; Van Rijswick et al., 2008a).

#### *Stroomgebiedsbeheersplannen en participatie*

Teneinde de KRW doelen te halen dient een veelvoud aan instrumenten ingezet te worden. Een belangrijk instrument betreft de stroomgebiedsbeheersplannen. In 2009 moeten de lidstaten voor ieder stroomgebiedsdistrict een eerste stroomgebiedsbeheersplan klaar hebben. Deze worden vervolgens iedere zes jaar herzien. De lidstaten stemmen de stroomgebiedsbeheersplannen binnen de internationale stroomgebieden af. Nederland maakt stroomgebiedsbeheersplannen voor de stroomgebiedsdistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde. Het stroomgebiedsbeheersplan bevat een beschrijving van het watersysteem, een invulling van het begrip “goede toestand”, een overzicht van de menselijke activiteiten die de toestand in het stroomgebied beïnvloeden, een vergelijking van de huidige toestand met de goede toestand en een samenvatting van maatregelen die nodig zijn om de goede toestand te bereiken. Op regionaal niveau worden beheersplannen gemaakt voor deelstroomgebieden die worden opgenomen in waterbeheersplannen van de waterschappen, waterplannen van de provincies, en waterbeheersplannen van Rijkswaterstaat. In de (deel)stroomgebiedsbeheersplannen dient te worden aangegeven welke status een waterloop heeft (natuurlijk, kunstmatig of sterk veranderd) en welke ecologische status zal worden nagestreefd en met welke maatregelen die status bereikt dient te gaan worden.

Artikel 14 van de KRW stelt: “De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen”. De lidstaten moeten zorgen voor publicatie van een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van de plannen; een tussentijdsoverzicht van belangrijke waterbeheerkwesties; en het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan (Van Rijswick et al., 2008a). De term actieve participatie verwijst naar de inspraakperiode die er voor de stroomgebiedsbeheersplannen zijn. Dit dient mogelijk gemaakt te worden door de documenten ruim op tijd te publiceren.

### **2.3 De implementatie van de KRW in Nederland**

De implementatie van de KRW in Nederland vindt op ‘strikte wijze’ plaats: er wordt alleen dat gedaan wat de KRW verplicht. De institutionele organisatie van het Nederlandse waterbeheer is dan ook ongemoeid gelaten en er wordt gebruik gemaakt van het planstelsel uit de Wet op de Waterhuishouding (Nota van Toelichting AMvB,

2008, p. 7) en de toekomstige Waterwet. Hierbij wordt gewerkt via de 'trapje op, trapje af' systematiek waarbij de waterschappen plannen opstellen, de provincies de plannen van de waterschappen beoordelen en hun eigen plannen opstellen welke vervolgens door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden beoordeeld en die zelf ook weer een plan opstelt ("trapje op"). Indien nodig geeft de minister aanwijzingen over de plannen van de provincies, en de provincies over de plannen van de waterschappen ("trapje af"). Deze plannen worden weer beoordeeld door het rijk en deze stelt ook weer haar eigen plannen op. Het rijk kan zo nodig de provincies aanwijzingen geven over de plannen en de provincies kunnen hetzelfde doen voor de waterschappen (ibid). Eventuele aanwijzingen of veranderingen worden via een omgekeerde weg naar de waterschapsplannen doorvertaald. Deze systematiek is ook gebruikt voor de invulling van de ecologische toestand, zoals aanbevolen in de Common Implementation Strategy (EC, 2001). De invulling van de Goede Ecologische Toestand (GET) gebeurt in Nederland op basis van referentiewaarden. Deze waarden zijn opgesteld door expertteams (Van Der Molen en Pot, 2007) en zullen in een in ontwerp zijnde Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) (op basis van hoofdstuk vijf van de Wet Milieubeheer) als kwaliteitseisen worden opgenomen. Hierbij is bewust niet gekozen voor een systeem van grenswaarden, maar voor meer pragmatische richtwaarden. Formeel is het verschil dat een richtwaarde wordt nagestreefd, terwijl een grenswaarde een minimaal te behalen doel is. In het voorstel voor de AMvB worden alleen de uitzonderingen die de KRW aangeeft legitiem geacht om van de richtwaarde af te wijken (Van den Broek et al., 2008). Deze keuze vloeit voort uit het 'fijnstoftrauma' waarmee Nederland recentelijk is geconfronteerd. De luchtkwaliteitsrichtlijn stelt normen voor fijnstof. Omdat deze normen gelden als grenswaarden, kan er niet aan getornd worden. De normen zijn vervolgens gekoppeld aan een grote hoeveelheid besluiten en dat heeft tot gevolg gehad dat vele bouwprojecten en infrastructurele projecten op last van de rechter moesten worden stopgezet. Om vergaande doorwerking naar andere beleidsterreinen te voorkomen beperkt de (concept) AMVB<sup>5</sup> de geldigheid van de richtnormen tot het domein van de waterwetgeving. Er wordt een expliciete en limitatieve koppeling gelegd met de plannen die op grond van de Wet op de Waterhuishouding en de Waterwet moeten worden opgesteld.

De implementatie van de KRW in Nederland is gestart in 2003. In de Nederlandse implementatiewet KRW (Kamerstukken II, 2004) is het tijdspad aangegeven voor de verdere implementatie. Eind 2009 moeten de stroomgebiedsbeheersplannen klaar zijn. Omdat er een jaar de tijd moet zijn voor publieke consultatie en discussie in de Tweede kamer dienen de concept-stroomgebiedsbeheersplannen eind 2008 gereed zijn. De doelen van dit eerste SGBP dienen in 2015 gerealiseerd te zijn. Mocht dit niet het geval zijn dan dient dit van te voren te worden aangegeven. De toegestane fasingsperiodes eindigen respectievelijk in 2021 en 2027. In deze jaren dienen er tevens nieuwe stroomgebiedsbeheersplannen gereed te zijn.

---

<sup>5</sup> Besluit kwaliteitseisen en monitoring water

## 2.4 Natura 2000

Het Natura 2000-beleid is gebaseerd op de Europese Vogelrichtlijn (EEG, 1979) en de Habitatrichtlijn (EEG, 1992) en moet bijdragen tot het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit (Ministerie van LNV, 2006). De richtlijnen en het Natura 2000 netwerk zijn gericht op soorten- en gebiedenbescherming die er voor moeten zorgen dat populaties beschermd zijn en, in geval van catastrofes, er een natuurlijke buffer is om tot herstel te komen. Om dit te bereiken is het nodig dat soorten zo nodig kunnen migreren en daartoe dienen de te beschermen gebieden tezamen een ecologisch netwerk te vormen: Natura 2000. Dit netwerk van beschermde gebieden moet dan ook bijdragen aan het behoud van de biodiversiteit in de EU. Hiermee is het Natura 2000 netwerk een vergelijkbaar instrument met een vergelijkbaar doel als het door Nederland in 1989 gestarte streven om een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te bereiken (Ministerie van LNV, 1989).

Om het Natura 2000 netwerk goed te laten functioneren zijn de lidstaten verplicht om instandhoudingsdoelstellingen en gebiedsspecifieke beheerplannen te formuleren. Deze plannen bevatten maatregelen om deze instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Deze verplichtingen zijn in Nederland omgezet in de Natuurbeschermingswet 1998 (Van Rijswijk et al., 2008b). In Nederland zijn 162 gebieden als Natura 2000 gebied aangewezen met een gezamenlijk omvang van ongeveer één miljoen hectare, waarvan ongeveer tweederde open water (Ministerie van LNV, 2006).

### *De vogelrichtlijn*

De EU-richtlijn inzake het behoud van de vogelstand, de 'Vogelrichtlijn', is in april 1981 in werking getreden. De richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de Lidstaten. De richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. Zij omvat de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten. De lidstaten zijn verplicht alle benodigde maatregelen te nemen om de leefgebieden van vogelsoorten te beschermen, zonodig te herstellen en in stand te houden. Voor de leefgebieden van de bedreigde en kwetsbare soorten zoals vermeld in Bijlage I van de richtlijn moeten speciale beschermingsmaatregelen genomen worden opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten (EEG, 1979, artikel 4.1). De lidstaten zijn verplicht om deze bescherming om te zetten in nationale wetgeving. In Nederland is dat gebeurd door vastlegging van de bescherming van vogels in de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Daarnaast moeten voor de bescherming van deze soorten speciale beschermingszones worden aangewezen door de lidstaten. De speciale beschermingszones gaan deel uitmaken het Natura 2000 netwerk waarin ook de speciale beschermingszones die zijn aangewezen vanuit de Habitatrichtlijn zijn opgenomen (Van Rijswijk et al., 2008b).

### *De Habitatrichtlijn*

De Habitatrichtlijn is de Europese Richtlijn inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, in werking getreden in juni 1994. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lidstaten. De Habitatrichtlijn is de Europese implementatie van het Verdrag van Bern, waarmee de grondslag is gelegd voor de bescherming van wilde dieren en planten en hun leefgebieden in Europa. Natuurlijke habitats worden in de richtlijn gedefinieerd als 'Land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische of biotische kenmerken, en die zowel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn'. De te nemen maatregelen beogen 'de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen' (art. 2.2). De habitats en soorten 'van communautair belang' zijn opgenomen in Bijlage I en II van de Richtlijn. Evenals de Vogelrichtlijn moeten voor de Habitatrichtlijn maatregelen genomen worden ter bescherming en verbetering. Dit kunnen soortgerichte of gebiedsgerichte maatregelen zijn. Indien het laatste het geval is betreft het ook hier speciale beschermingszones die deel uit gaan maken van het Natura 2000 netwerk (Van Rijswijk et al., 2008b).

De gebieden die zijn aangewezen onder de Habitatrichtlijn en/of de Vogelrichtlijn vallen onder het beschermingsregime dat is neergelegd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (EEG, 1992). Artikel 6 van de Habitatrichtlijn bevat de belangrijkste beschermingsformules voor de aangewezen Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden. Aangegeven wordt dat de lidstaten instandhoudingsmaatregelen moeten treffen voor de gebieden. Lidstaten kunnen dit doen met behulp van het vaststellen van beheerplannen. De precieze vorm wordt echter overgelaten aan de lidstaten. In Nederland is ervoor gekozen om met de Natuurbeschermingswet 1998 de gebieden te beschermen en beheerplannen vast te stellen.

## **2.5 De implementatie van Natura 2000 in Nederland**

Bij de vertaling van het Natura 2000 beleid voor de Nederlandse situatie is uitgegaan van de volgende hoofdlijnen:

- "Maximaal aansluiten bij het nationale beleid, met name het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur, mits dit binnen de kaders van de Europese verplichtingen past.
- Haalbare en betaalbare doelstellingen formuleren, die zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voor burgers en economische sectoren met zich meebrengen (geen disproportionele lasten).
- In beginsel de bestaande kwaliteit en omvang in Nederland en in concrete gebieden handhaven en waar nodig in een gunstige staat van instandhouding brengen.

- Een hogere inzet nastreven voor soorten en habitattypen waar Nederland relatief belangrijker voor is en eveneens voor soorten en habitattypen die sterk onder druk staan.
- Een minder hoge inzet nastreven als van Nederland redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat een bepaalde soort of habitatype (op die plaats) op de langere termijn binnen Nederland in een gunstige staat van instandhouding gebracht kan worden.
- Doelstellingen dienen in de tijd robuust geformuleerd te zijn, om te kunnen anticiperen op bijvoorbeeld natuurlijke dynamiek en klimaatverandering.
- Doelstellingen dienen voldoende sturend te zijn voor de bescherming én het beheer van de gebieden, zonder dat ze de ruimte voor concretisering op lokaal niveau volledig wegnemen.
- Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen zal worden uitgegaan van de bestaande budgetten voor beheer” (Ministerie van LNV, 2006, pp. 10-11).

Daarnaast wordt gesproken van ‘Strategisch Lokaliseren’ (idem, p 11). Door de Natura gebieden zoveel mogelijk in de bestaande (of nog te realiseren) Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te plaatsen hoopt de Nederlandse overheid zo efficiënt en doeltreffend mogelijk bij te dragen aan de doelstelling van het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit daar beide instrumenten hiertoe een bijdrage moeten leveren. Hoewel de EHS nog niet volledig gerealiseerd is, zijn de biotische en a-biotische omstandigheden in de al wel gerealiseerde EHS gebieden vaak al van dien aard dat de instandhoudingdoelstellingen die volgen vanuit de Natura 2000 aanwijzing behaald kunnen worden. Het in de EHS gebieden gevoerde beheer kan hiertoe ook een bijdrage leveren. Door strategisch te lokaliseren kan de ruimteclaim van Natura 2000 wellicht beperkt blijven.

Het beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden is in Nederland verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998. In het beschermingsregime is sprake van actieve en passieve instandhouding (Van Rijswijk et al., 2008b, p. 301). Voor de actieve instandhouding wordt gebruik gemaakt van beheerplannen en een gedoogplicht waarbij bepaalde activiteiten geduld moeten worden; voor de passieve instandhouding wordt vertrouwd op een vergunningplicht voor nieuwe ‘projecten’. Het afwegingskader van de Habitatrichtlijn (de habitattoets) is integraal overgenomen in deze wet. De habitattoets bepaalt dat ingrepen in een gebied die geen significante effecten hebben in principe zijn toegestaan. Wat significant is moet per geval worden vastgesteld door middel van een passende beoordeling die op zijn beurt beoordeeld moet worden door het bevoegd gezag (de provincie of het Ministerie van LNV). Als de gevolgen van een ingreep wel significant zijn, mag de ingreep alleen doorgang vinden als:

- Er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn;
- Er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang;
- Er compenserende maatregelen worden getroffen (Van Rijswijk et al., 2008b).

De instandhoudingsdoelstellingen geven een concretisering van de hoofddoelstelling van het Natura 2000-netwerk voor Nederland. Deze concretisering gebeurt op landelijk niveau én op gebiedsniveau. De Natura 2000-doelen op landelijk en op gebiedsniveau zijn vastgelegd in het 'Natura 2000-doelendocument' (Ministerie van LNV, 2006).

#### *Instrumenten bij Natura 2000*

Via aanwijzingsbesluiten, beheerplannen en vergunningen wordt nader invulling gegeven aan de instandhoudingsdoelstellingen (Ministerie van LNV, 2005, p. 4).

Een aanwijzingsbesluit is een instrument dat burgers, bedrijven en andere overheden direct bindt. Aanwijzingbesluiten leggen de gebieden en de doelen voor de gebieden formeel vast. De aanwijzingbesluiten zijn een formalisering van de acceptatie van de Europese Unie van de aangemelde gebieden. Met de aanwijzingsbesluiten zijn de Natura 2000 gebieden als zodanig beschermd<sup>6</sup> en zullen procedures rond potentieel schadelijke maatschappelijke activiteiten de Natuurbeschermingswet volgen. Aanwijzingsbesluiten hebben in beginsel een onbepaalde looptijd en worden vastgesteld door de minister van LNV. Op basis van periodieke evaluaties kunnen de aanwijzingsbesluiten worden herzien.

In de beheerplannen is aangegeven welke beleids- en beheersmaatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen en soorten in het betreffende gebied te realiseren en hoe een en ander zich verhoudt tot andere vormen van (bestaand) gebruik. Bij opstelling zullen de beheerplannen zelf onderworpen worden aan de habitattoets conform Natuurbeschermingswet en Habitatrictlijn. Daarmee worden ze aan de instandhoudingsdoelstellingen getoetst. In aanvulling op de aanwijzingsbesluiten bieden de beheerplannen handvatten voor het toepassen van het afwegingskader voor de vergunningverlening in het kader van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. Met het beheerplan wordt beoogd duidelijkheid te bieden aan beheerders, gebruikers en belanghebbenden ten aanzien van welke activiteiten in het richtlijngebied niet zijn toegestaan zonder dat deze eerst getoetst zijn aan artikel 6 (Habitattoets) en welke activiteiten op wettelijke gronden geen vergunning behoeven. Met andere woorden: het beheerplan is het instrument waarmee invulling wordt gegeven aan het vereiste om bij de keuze en vormgeving van maatregelen rekening te houden met economische, sociale en culturele belangen. Beheerplannen hebben een looptijd van zes jaar en worden vastgesteld door het rijk (Ministeries van LNV, V&W, Defensie of Financiën) – voor zover het rijk materieel beheerder is van de gronden in een Natura 2000-gebied – en door Gedeputeerde Staten voor de overige gronden. De beheerplannen moeten uiterlijk drie jaar na het aanwijzingsbesluit gereed zijn (Van Rijswijk et al., 2008b).

Voortbouwend op de kaders van de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen geeft een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet (en de ontheffingen op grond van de Flora- en Faunawet) aan onder welke randvoorwaarden een activiteit of plan is toegestaan in of nabij een Natura 2000-gebied. Deze voorwaarden kunnen impliceren dat er maatregelen moeten worden getroffen die nadelig effecten opheffen of

---

<sup>6</sup> De bescherming geldt formeel vanaf het moment dat een gebied is aangemeld bij de Europese Commissie.

die deze compenseren. Vergunningen worden na inwerkingtreding van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 in beginsel afgegeven door Gedeputeerde Staten. Voor activiteiten van rijksbelang is de minister van LNV vergunningverlener.

#### *Voortgang Natura 2000*

Tussen november 2004 en oktober 2005 is een concept doelendocument opgesteld op basis van consultatie van deskundigen en beheerders van terreinen. In december 2005 zijn de andere overheden en maatschappelijke organisaties op de hoogte gesteld van de concept-instandhoudingsdoelstellingen en de begrenzingsvoorstellen voor de Natura 2000-gebieden met het verzoek om te reageren. De reacties van andere overheden, economische sectoren, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden zijn meegenomen in het definitieve Natura 2000 doelendocument van juni 2006 (Ministerie van LNV, 2006). In november 2006 zijn 111 ontwerp-aanwijzingsbesluiten gepubliceerd. De zienswijzen van betrokkenen op deze ontwerpbesluiten zijn door LNV verwerkt in een Nota van Antwoord (Ministerie van LNV, 2007). Op 11 september 2008 is de inspraak van start gegaan voor nog 29 Natura 2000 gebieden. Momenteel zijn van de eerste tranche er drie Natura 2000 gebieden definitief aangewezen (het rijksgebied Voordelta en de twee aangrenzende duingebieden Voornes Duin en Duinen Goeree & Kwade Hoek. Onlangs is bepaald dat de bevoegde autoriteiten zelf mogen bepalen of ze eerst de gebieden aanwijzen of eerst de beheerplannen opstellen (Kamerstukken II, 2008). De Natura 2000 gebieden onder rijksbeheer zullen in 2008 definitief worden aangewezen. Eind 2010 zullen de beheerplannen gereed moeten zijn. De provinciale autoriteiten zullen vrijwel zeker eerst de beheerplannen opstellen om vervolgens eind 2010 de gebieden definitief aan te wijzen; de 'Omkering'.

## **2.6 De relatie tussen de KRW en Natura 2000**

De KRW en Natura 2000 zijn beide een voorbeeld van een groeiend belang van ecologie. Hoewel de implementatieprocessen de laatste jaren relatief gelijk op gegaan zijn, stammen de KRW en de Vogel en Habitatrichtlijnen ieder uit een ander decennium. De richtlijnen houden desondanks wel degelijk rekening met elkaar. Duidelijk is dat voor het bereiken van Natura 2000 doelen de KRW (als jongste richtlijn) in theorie een helpende hand kan bieden door de benodigde watercondities – zowel kwalitatief als kwantitatief - te verbeteren. De KRW verwijst dan ook regelmatig naar de Habitatrichtlijn. Tevens is opgenomen dat maatregelen vereist vanuit de Habitatrichtlijn ook moeten worden opgenomen in de KRW maatregelenprogramma's. Daarnaast moeten Habitatgebieden (en in Nederland dus alle Natura 2000 gebieden) worden opgenomen in het register beschermde gebieden van de KRW. Hierbij moet het beschermingsniveau op zijn minst even hoog zijn als voor de Natura gebieden (Van Rijswijk et al., 2008a, p. 403).

Een verschil tussen Natura 2000 en de KRW is dat de KRW onder voorwaarden afwijking van gestelde doelen en fasering van het behalen van doelen toestaat. Voor

Natura 2000 (ic de Habitatrictlijn) gelden andere uitzonderingsmogelijkheden welke alleen op ecologische gronden of in geval van compensatie zijn toegestaan. Daartegenover staat dat Natura 2000 verder geen eisen stelt aan de termijn waarop doelen en maatregelen gehaald moeten worden, terwijl dit voor de KRW wel degelijk het geval is. De relatie tussen KRW en Natura 2000 leidt op basis van KRW artikel 4 lid 1c tot onduidelijkheden: er is tussen Natuurmonumenten (NM) en de rijksoverheid een debat gaande over de mate waarin maatregelen met betrekking tot de waterhuishouding voor Natura 2000 gebieden mogen worden uitgesteld na 2015. Natuurmonumenten heeft hierover een juridisch onderzoek laten verrichten en hierover een brief naar de staatsecretaris van V en W gestuurd. De redenering in deze brief was dat de KRW voor Natura 2000 gebieden geen uitzonderingen of uitstel zou toestaan. De staatsecretaris heeft inmiddels geantwoord dat dit wel degelijk mag (Ministerie van V&W, 2008; zie ook: Keessen en Van Rijswick, 2008) Het wachten is nu op het eerste beroep en uitspraak van een Nederlandse rechter en/ of het Europese Hof van Justitie. Omdat voor de Natura 2000 gebieden de aanwijzingsbesluiten nog niet definitief zijn (op drie na) en beheerplannen nog in de maak zijn is daar op dit moment nog geen uitsluitel over te geven.

## **2.7 Potentiële spanningen bij de implementatie van de KRW en Natura 2000**

De opstelling en de implementatie van richtlijnen en beleidsdoelstellingen gericht op het waterbeheer in ons land (Kaderrichtlijn Water, Nationaal Bestuursakkoord Water) vindt veelal gescheiden plaats van die op het gebied van natuurbeheer (Vogelrichtlijn, Habitatrictlijn). De verwachting is dan ook dat bij de implementatie van de KRW en Natura 2000 een aantal fricties of spanningen zijn te verwachten die voortkomen uit de richtlijnen en omzettingen zelf, en ook als gevolg van de interactie tussen beide.

### *Spanningen voortvloeiend uit de implementatie van de KRW*

De KRW heeft een 'bottom-up' benadering waarbij de waterbeheerders zelf de maatregelen en doelen vaststellen waarbij het verantwoordelijke ministerie van Verkeer en Waterstaat op afstand stuurt om onderlinge samenhang te waarborgen. Er zijn speciale ambtelijke en bestuurlijke overleggen in het leven geroepen om regionale afstemming vorm te geven en de waterbeheerders met alle partijen binnen de stroomgebieden te laten samenwerken.

Een eerste spanning die zich mogelijkwerijs gaat manifesteren betreft de geografische geldigheid van de doelen en de normen. Gelden deze alleen op de blauwe knooppunten waar wordt gemonitord of gelden deze voor een groter gebied? Hoe groter het gebied waarvoor deze normen gelden hoe groter de externe werking wellicht zal zijn.

Een tweede spanning betreft de doorwerking van de kwaliteitsnormen in de besluitvorming op andere terreinen. Het is bijvoorbeeld de vraag op welke wijze de normen door moeten werken in het ruimtelijke ordeningsbeleid, het mestbeleid of het



bestrijdingsmiddelenbeleid. In een extreme interpretatie moet er bij elk besluit rekening worden gehouden met de normen hetgeen tot inflexibiliteit leidt zoals bij het dossier luchtkwaliteit het geval is. De inzet is dan ook om de normen door te laten werken, te koppelen aan het abstractere maatregelenprogramma met daarin een salderingsoptie. Op dit moment bevindt de AMvB Besluit kwaliteitseisen en monitoring wateren, waarin de beschreven regeling wordt opgenomen, zich nog in een voorbereidende fase. Milieuorganisaties zullen echter geneigd zijn via de rechter individuele situaties te toetsen aan de KRW ambities.

De eisen die de KRW aan waterkwaliteit stelt –afhankelijk van de ‘Goed Ecologisch Potentieel’ (GEP) normen die worden vastgelegd voor een waterlichaam – zullen leiden tot beperkingen voor agrarische bedrijven voor wat betreft de hoeveelheid en wijze van toedienen van bemesting en gewasbescherming. Deze beperking zal hoogstwaarschijnlijk ook economische gevolgen hebben.

Het gaat bij de KRW om het realiseren van doelen zoals vastgelegd in de stroomgebiedsbeheersplannen 2009. Het is echter lang de vraag geweest of het hierbij om een *inspanning*- of om een *resultaatsverplichting* gaat. Er wordt inmiddels redelijk algemeen aangenomen dat het een resultaatsverplichting betreft, en zo staat het ook in de Ambitienotitie (Kamerstukken II, 2004). Er is nog wel discussie of het resultaat de te behalen doelen betreft of de te nemen maatregelen. Indien doelen het uitgangspunt zijn kan dit betekenen dat als deze aan het eind van de planperiode niet gehaald blijken te zijn er een ingebrekestellingprocedure kan volgen. In dit geval zal de lidstaat worden verplicht om niet uitgevoerde maatregelen als nog uit te voeren. Indien alle in het plan opgenomen maatregelen weliswaar zijn uitgevoerd maar met onvoldoende effect zal een lidstaat in het volgende stroomgebiedsbeheersplan extra maatregelen moeten opnemen om alsnog de doelen te realiseren. Wanneer dit programma van maatregelen evident onvoldoende is om de doelen te realiseren, dreigt een ingebrekestelling. Een gebrek aan doelrealisatie kan echter ook voortvloeien uit externe omstandigheden die van tevoren onvoldoende bekend waren. Hiervoor zijn uitzonderingsbepalingen voorzien in artikel 4 lid 6 KRW. Deze uitzondering kan van toepassing zijn indien doelen niet gehaald worden als gevolg van natuurlijke oorzaken en/ of overmacht. Daarnaast is uitzondering mogelijk in de vast te stellen richtlijn prioritair stoffen, bijvoorbeeld voor verontreiniging die in het buitenland wordt veroorzaakt. De resultaatverplichting van de KRW maakt het van het grootste belang om realistische doelen en maatregelenpakketten te formuleren. Als vooraf duidelijk is dat in bepaalde waterlichamen de goede toestand in 2015 niet haalbaar is, is het noodzakelijk om in de stroomgebiedsbeheersplannen van 2009 voor fasering of voor verlaging van de doelen te kiezen. Hiervoor is geen toestemming nodig van de EU maar er moet wel goed worden gemotiveerd waarom fasering of verlaging noodzakelijk is. Het niet haalbaar blijken van doelen is geen voldoende motivatie (Kamerstukken II, 2004, p. 5; zie ook: Syncera Water B.V. et al., 2005; Zijp et al., 2007). Een hieraan gerelateerde mogelijke spanning betreft de financiële basis van het maatregelenprogramma. Deze moet voldoende zijn, maar het is de vraag of dit ook zo zal zijn.

### *Spanningen voortvloeiend uit de implementatie van Natura 2000*

Het Natura 2000 beleid valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV). Het Ministerie geeft regionale bestuurders niet de vrijheid om zelf (haalbare) doelstellingen vast te stellen, maar stelt deze zelf vast (top-down sturing). Er is weinig ruimte voor regionale inbreng naast de vereiste inspraakprocedures. De combinatie van weinig inspraak en natuurdoelen die gebruiksfuncties in de weg kunnen gaan staan waardoor Nederland “op slot” zou kunnen raken kan ervoor zorgen dat er weinig draagvlak is bij veel regionale actoren om deze ‘hete aardappel’ in de eigen beheerplannen te verankeren. De formele aanwijzing van Natura 2000 gebieden en het opstellen van beheerplannen verloopt dan ook traag. De wijze waarop het implementatieproces van het Natura 2000 beleid institutioneel is vormgegeven en waarop het proces is ingevuld kan dan ook tot spanningen leiden. Daarnaast kunnen er interne tegenstrijdigheden worden gepercipieerd (zoals een instandhoudingsdoelstelling voor nutriëntenarmminnende waterplanten naast een aalscholverkolonie) evenals mogelijke onwenselijke beperkingen van het landgebruik.

Ook bij het implementeren van het Natura 2000 beleid kan middelenschaarste leiden tot spanningen. Uit het onderstaande citaat blijkt dat er hoogstwaarschijnlijk geen ambitieuze doelen gesteld gaan worden bij middelenschaarste: ‘Als in de beheerplanfase blijkt dat de kosten van het bereiken van de doelen niet uit de dan beschikbare budgetten van overheden of economische sectoren kunnen worden betaald, dan zal de minister van LNV de doelen en maatregelen in overeenstemming brengen met de beschikbare middelen’ (Ministerie van V&W, 2006, p. 209).

### *Spanningen voortvloeiend uit de confrontatie van beide*

Er kan sprake zijn van onverenigbaarheid van doelstellingen die op grond van genoemde richtlijnen aan hetzelfde gebied / waterlichaam worden opgelegd. Zo kan op grond van de KRW een waterkwaliteit worden verlangd die niet strookt met ecologische doelstellingen van de VHR. Een waterkwaliteitsverbetering die gunstig is voor het merendeel van de soorten, kan voor een bepaalde soort nadelig uitpakken. Hetzelfde geldt voor eisen aan de hydromorfologische omstandigheden (de inrichting van een waterloop bijvoorbeeld kan gevolgen hebben voor de stroomsnelheid hetgeen habitats kan creëren of veranderen. Dergelijke spanningen kunnen zich dan ook met name voordoen met betrekking de na te streven nutriëntenconcentraties of bij het veranderen van de stroomsnelheid bij het herstellen van beken. Daarnaast kan er een spanning optreden betreffende het vaststellen van de geldende norm indien de KRW en Natura 2000 normen strijdig zijn. Op zich dient dan de strengste norm te gelden, maar het is de vraag hoe kan worden vastgesteld welke norm het strengst is. Deze discussie heeft invloed op de benodigde watercondities en de termijn waarop deze gehaald moeten worden voor een Natura 2000 gebied.

Samenvattend zijn de volgende punten aan te geven waarmee de potentiële spanningen samenhangen:

- **Potentiële spanningen KRW**

Geografische geldigheid van de normen

Doorwerking waterkwaliteitsnormen

Resultaatsverplichting

De financiële basis voor de implementatie van de KRW.

- **Potentiële spanningen Natura 2000**

Institutionele vormgeving en invulling proces

Belemmering Gebruiksfuncties

Interne tegenstrijdigheden

Middelenschaarste

- **Potentiële spanningen KRW en Natura 2000**

Gelijktijdige implementatie

Watercondities voor Natura 2000



## **3 Implementatie KRW en Natura 2000 in de onderzochte regio's**

### **3.1 Inleiding**

De onderzochte waterschappen maken alle deel uit van provincies waarin zich nog andere waterschappen bevinden. De implementatie van de Natura 2000 heeft plaatsgevonden onder leiding van het ministerie van LNV en is daarom voor alle waterschappen gelijk. De beheerplanprocessen kunnen wel per regio verschillen en soms zelfs lokaal. Daar de KRW een bottum-up karakter heeft kunnen de de KRW gebiedsprocessen afwijken. In dit hoofdstuk geven we een generiek overzicht van de regionale implementatie van KRW en Natura 2000. Daar waar relevant zullen we de verschillen in implementatie en aanpak aan de orde stellen.

### **3.2 De regionale wateropgave**

Alle lagen van de overheid zijn betrokken bij de regionale wateropgave. Naast waterschappen zijn provincies, het rijk (LNV en Verkeer en Waterstaat) en de gemeenten betrokken bij het waterbeleid. De provincies zijn primair verantwoordelijk voor het grondwater (bijvoorbeeld bij het vergunnen van grondwateronttrekking) maar hebben de uitvoering van het opstellen van het Gewogen Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) gedelegeerd aan de waterschappen. Verder is het mogelijk dat de provincie aanvullende normen voor de ecologie vaststelt<sup>7</sup> terwijl de waterschappen deze normen door moeten vertalen naar specifieke watersystemen zoals beken. Daarnaast worden de provincies in Nederland in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van wateroverlast. De gemeenten hebben zorg voor de riolering en hemelwaterafvoer. Rijkswaterstaat is beheerder van de kanalen die door de waterschapsgebieden stromen en samen met het ministerie van V en W verantwoordelijk voor de grote oppervlaktewateren en het opstellen van het waterbeleid. Daarnaast geldt voor het Marker- en IJmeer dat de Dienst Domeinen beheerder is. Voor LNV zijn de Directies Regionale Zaken betrokken bij de wateropgave voor de Natura 2000 gebieden: zij zijn kaderstellend voor de eisen die er aan de wateropgave voor deze gebieden worden gesteld.

Hoewel de regionale wateropgave zoals boven beschreven relatief probleemloos lijkt te zijn kan de noodzakelijke afweging van de verschillende belangen wel degelijk tot problemen leiden. Voor wat betreft de waterkwantiteit kan gesteld worden dat de

---

<sup>7</sup> Ook het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water voorziet hierin.

wensen van de landbouw met betrekking tot de hoogte van het waterpeil kunnen botsen met de vereisten voor het behoud van de natte natuur. Een volgend potentieel conflict betreffende de waterkwantiteit is de waterwinning. Afhankelijk van de diepte van de winning heeft deze een verdrogend effect op de omgeving, zowel op landbouw als op natuurgrond. Waterwinning wordt uitgevoerd door drinkwaterbedrijven en soms door de voedingsindustrie, en door agrariërs voor beregening van voeder- en tuinbouwgewassen. De winning van drinkwater kan een effect op de grondwatertoestand hebben.

De eisen die de KRW aan waterkwaliteit stelt –afhankelijk van de ‘Goed Ecologisch Potentieel’ (GEP) normen die worden vastgelegd voor een waterlichaam – zullen leiden tot beperkingen voor agrarische bedrijven voor wat betreft de hoeveelheid en wijze van toedienen van bemesting en gewasbescherming. Deze beperking zal wellicht economische gevolgen hebben en vrijwel zeker tot weerstand leiden.

#### *Beleidsnetwerk*

Op basis van de wateropgave valt het beleidsnetwerk van de waterschappen te identificeren. In dit stuk zullen we de belangrijkste spelers (zoals geïdentificeerd voor dit onderzoek) kort duiden. Het netwerk valt in te delen naar terreinbeheerders/eigenaren, Milieufederaties en overheden.

Het terreinbeheer betreft de eigenaren en/of beheerders van natuur, cultuur en landbouwgrond in het landelijk gebied. De provinciale landschappen (Brabants Landschap, Landschap Overijssel en Landschap Noord Holland) hebben als doel de natuur en het waardevolle cultuurhistorisch erfgoed in hun provincie te behouden en te beheren. Brabants Landschap beheert 16.500 ha, Landschap Overijssel ruim 4.000 ha en Landschap Noord-Holland ruim 3.300 ha. Voor de landschappen is voldoende en schoon water van belang om aan de doelstellingen te kunnen voldoen.

De drinkwaterbedrijven hebben belang bij een goede kwaliteit aan (grond)water en dienen te zorgen voor voldoende drinkwater. Zij beheren daarnaast ook een aantal Natura 2000 gebieden – waarin ook drinkwater gewonnen wordt. In het beheergebied van WSD wint Brabant Water, Vitens wint water in de gebieden van WRW en WRD en PWN Waterleidingbedrijf Noord- Holland in het gebied van HHNK.

De provinciale afdelingen van de Federatie van Particulier Grondbezit zijn in Brabant en Overijssel naar voren gebracht als relevante stakeholders voor dit onderzoek. De leden van Brabants Particulier Grondbezit (BPG) bezitten 16.230 hectare grond; de leden van Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) ruim 35000 ha. Deze organisaties functioneren als koepelorganisatie van (groot)grondbezitters. De leden van bezitten en beheren gronden die worden ingezet voor bos – en landbouwproductie en voor een belangrijk deel ook voor natuur, cultuurhistorie en recreatie. Voor de overige wateropgaven zijn de belangen te vergelijken met die van de andere Natuurterreinbeheerders (Natuurmonumenten, de provinciale landschappen en Staatsbosbeheer).

Natuurmonumenten (NM) beheert een groot aantal natuurgebieden in de onderzochte gebieden. Zijn positie is te vergelijken met die van de provinciale

Landschappen: ook zijn gebieden zijn afhankelijk van schoon water en een goed watersysteem.

Staatsbosbeheer (SBB), is verantwoordelijk voor het beheer van de gebieden die in bezit zijn van het rijk en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV. Zijn belangen voor wat betreft de waterhuishouding zijn te vergelijken met die van de andere terreinbeheerders.

In alle provincies is het merendeel van de grond in bezit en/ of beheer van agrariërs. Vertegenwoordigend voor de landbouwbelangen is de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO); De ZLTO is verantwoordelijk voor het werkgebied van WSD; LTO Noord (kantoor Deventer) voor WRD en WRW; en LTO Noord (kantoor Haarlem) voor HHNK. De landbouwbelangen kunnen vooral botsen als het gaat over uitspoeling van nutriënten, de hoogte van het waterpeil en de mogelijkheid tot beregenen in geval van droogte.

De afdelingen van de Provinciale Milieu Federaties maken deel uit van het beleidsnetwerk van de waterschappen en behartigen de belangen van de natuur en het milieu in hun provincie. Zij doen dit als koepelorganisatie voor lokale milieufederaties. Zij streven naar een zo natuurlijk en zo schoon mogelijk watersysteem waarbij verdroging geen kans meer heeft. Dit komt grotendeels overeen met datgene wat de waterschappen willen maar de belangen kunnen botsen op het moment dat een waterschap kiest voor het voorrang geven van een andere dan de natuurfunctie. In de onderzochte gebieden zijn werkzaam: de Brabantse Milieufederatie (BMF), Natuur Milieu Overijssel (NMO) en Milieufederatie Noord-Holland (MNH).

De gemeenten in het werkgebied van een waterschap zijn verantwoordelijk voor de hemelwaterafvoer en de riolering in haar grondgebied. Voor de afvalwaterzuivering is het waterschap verantwoordelijk en ook het oppervlaktewater wordt door het waterschap beheerd. Deze opdeling in waterbeheer maakt dat waterschap en gemeenten wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Vier gemeenten hebben meegewerkt aan het onderzoek: Valkenswaard (WSD), Dinkelland en Losser (WRD), Steenwijkerland (WRW) en Zaanstad (HHNK).

De provincies hebben vergelijkbare belangen als het waterschap. De provincies streven naar een duurzame watervoorziening, een verbetering van de waterhuishoudkundige voorwaarden; verbeteren van de waterkwaliteit; inrichting van waterlopen in het buitengebied en een manier om om te gaan met water in het bebouwd gebied

Tot slot is de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van belang voor de regionale wateropgave. Deze dienst is onderdeel van LNV en is uitvoerder van het opstellen van een aantal beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden. DLG regio Zuid is uitvoerder voor het Ministerie van LNV van projecten in het landelijk gebied van Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. De afdelingen van DLG in Overijssel en Noord-Holland waren op het moment van interviewen nog niet begonnen met het opstellen van beheerplannen.

### 3.3 De regionale implementatie van de KRW

De waterbeheerplannen van de waterschappen vormen een bouwsteen van het Stroomgebiedsbeheersplan (SGBP). Op dit ogenblik liggen de concepten hiervan ter inspraak (voor bestuurders) waarin de regionale uitwerking van de doelen en maatregelen in het gebiedsproces zijn uitgewerkt. De invulling van het SGBP door de waterbeheerders in Nederland is voornamelijk procesmatig. De inhoud van het SGBP wordt gevormd door een optelsom van de afzonderlijke plannen van de individuele waterbeheerders. Het SGBP betreft dan ook een nationaal waterplan, op te zetten door de nationale overheid; een waterhuishoudingsplan, op te zetten door de provincies; een waterbeheerplan dat door de waterschappen moet worden opgezet en besluiten over gemeentelijke maatregelen op te nemen in het verbrede gemeentelijke rioleringsplan, het bestemmingsplan en eventuele buitenwettelijke waterplannen. Tot slot is het noodzakelijk te vermelden dat niet alle in het werkgebied voorkomende wateren deel uit maken van een waterlichaam. Het gaat dan om kleinere wateren/ visvijvers en vennen; "kleinere lijnvormige wateren met een bovenstrooms stroomgebied kleiner dan 10 km<sup>2</sup> en geïsoleerde wateren die kleiner zijn dan 50 ha" (Vroege en Spierings, 2008, p. 52). Omdat het geen waterlichaam betreft zijn er vanuit de KRW geen verplichtingen om voor deze wateren doelen op te stellen. Daar deze wateren soms in verbinding staan met waterlichamen kan het wel noodzakelijk zijn maatregelen te nemen; doelen en normen gelden echter voor alle wateren. Rapportage aan Brussel beperkt zich echter tot de waterlichamen (Van Rijswijk en Vogelezang-Stoute, 2007).

De onderzochte waterschappen hebben het overgrote deel van hun waterlichamen in gedeeld als zijnde sterk veranderd of kunstmatig. WSD geeft als verantwoording "vanwege hydromorfologische ingrepen in het verleden" (Vroege en Spierings, 2008, p. 51). Voor deze waterlichamen gelden dan ook de GEP normen. Hetzelfde geldt voor de waterlichamen in de overige onderzochte gebieden. In het Rijn-Oost deelstroomgebied is gekozen voor een drietal ambitieniveaus voor de GEP doelen: Hoog, Midden en Laag. Dit komt overeen met de keuze die WSD voor zijn waterlichamen heeft gemaakt. Voor waterlichamen of delen daarvan die in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) liggen de doelen hoger dan voor (delen van) waterlichamen in de Agrarische Hoofdstructuur of in stedelijk gebied. Het hoge ambitieniveau heeft dan ook een GEP doelstelling die past bij de natuurfunctie: 'GEP Natuur'. Het middelste ambitieniveau krijgt als doelstelling 'GEP Verweven'. Met verweven wordt dan verwezen naar een combinatie van natuur met landbouw of natuur met bebouwd gebied. Voor het lage ambitieniveau geldt: 'GEP Landbouw/ Bebouwd'. Deze indeling wordt beargumenteerd door te wijzen op de KRW methodiek: "maatregelen die genomen worden om de doelen te bereiken [mogen] geen significante schade toebrengen aan de huidige gebruiksfuncties en/ of het milieu" (Vroege en Spierings, 2008, p. 51). Er zou daarom meer ruimte (moeten) zijn om maatregelen te nemen ten behoeve van de ecologische toestand in een EHS gebied dan in een gebied met een agrarische functie of in het stedelijk gebied. Verder kiest WSD ervoor om deze GEP doelstellingen ten behoeve van het gebiedsproces per deel van een



waterlichaam toe te kennen daar dit het formuleren van een maatregelenpakket makkelijker zou moeten maken.

Alle vier de waterschappen hebben gebiedsprocessen georganiseerd om stakeholders te betrekken bij het opstellen van de doelen voor de waterbeheerplannen. De stakeholders hebben plaats gehad in de klankbordgroepen voor de deelstroomgebieden en de eventuele verder onderverdeling naar waterlichamen. Overheden waren daarnaast vertegenwoordigd in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en/ of het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO). Vitens was overigens ook vertegenwoordigd in de RBO voor Rijn Oost.

### **3.4 De regionale implementatie van het Natura 2000 beleid**

De implementatie van het Natura 2000 beleid is zoals gezegd top-down georganiseerd. De regionale implementatie verschilt dan ook nauwelijks in de gebieden: het ministerie van LNV heeft gebieden aangemeld in Brussel, voor deze gebieden ontwerp-aanwijzingsbesluiten gepubliceerd en ter inzage gelegd. Voor de eerste tranche eindigde de inspraakperiode in februari 2007. Op deze aanwijzing zijn vele reacties gekomen (5000+). In reactie hierop is een algemene nota van antwoord verschenen maar individuele reacties zijn tot op heden nog steeds niet beantwoord. Voor de derde tranche gebieden is er van 11 september tot 22 oktober 2008 mogelijkheid tot inspraak. De beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden worden ondertussen langzaam opgestart. In het onderstaande zullen we kort ingaan op de voortgang in de onderzochte cases.

#### *WSD*

In Noord-Brabant zijn 21 gebieden aangewezen; in het gebied van WSD zeven. Voor de Natura 2000 gebieden in het werkgebied van WSD is er weinig voortgang te melden; er zijn slechts enkele bijeenkomsten in het kader van de beheerplannen geweest. Wel zijn er – al in april en mei 2007 - door de provincie en DLG-Zuid werkateliers georganiseerd waarbij er per Natura 2000 gebied is gekeken naar de kansen en bedreigingen op watergebied. In deze werkateliers hebben zowel terreinbeheerders als WSD bijgedragen. De watercondities die moeten worden gerealiseerd voor de Natura 2000 gebieden zijn dan ook – in theorie althans – bekend. Toch is het opstellen van de beheerplannen pas in 2008 van start gegaan en is de benodigde GGOR nog niet beschikbaar.

In Noord-Brabant zijn alle Natura 2000 gebieden die vallen onder de TOP verdrogingslijst aangewezen als 'Natte Natuurparel'. Bij deze natte natuurparels wordt getracht de verdroging voor 2015 aangepakt te hebben. Hiervoor is het over het algemeen noodzakelijk het waterpeil van de natuurgebieden te verhogen.

#### *WRD en WRW*

In de provincie Overijssel zijn 25 Natura 2000 gebieden aangewezen; in het beheergebied van WRD liggen er vijftien. Twaalf hiervan zijn tevens aangewezen als

TOP gebied waarbij vier gebieden zijn aangewezen als Sense Of Urgency gebied. De beheerplanprocessen zijn in het WRD gebied vrij recent gestart.

In het werkgebied van WRW liggen elf Natura 2000 gebieden. In dit onderzoek is alleen gekeken naar de gebieden 34 en 35: Wieden en Weerribben. Het beheerplan dat voor deze gebieden gezamenlijk moet worden opgesteld is in vergelijking tot vele andere Natura 2000 gebieden in Nederland vergevorderd: er ligt een werkdocument. De watercondities waren gedurende dit onderzoek echter nog middelpunt van discussies en stonden als p.m. vermeld in het werkdocument. Naar verwachting zullen zij in november a.s. ingevuld kunnen worden.

#### *HHNK*

Noord-Holland herbergt negentien Natura 2000 gebieden; elf daarvan liggen in het werkgebied van HHNK. Vier van deze gebieden (duinreservaten) zijn aangewezen in de eerste tranche, de overige pas onlangs in de derde tranche (de veenweidegebieden, Texel en Abtskolk en de Putten). Voor de veenweidegebieden is recent met voorrang al een beheerplanproces gestart voordat de ontwerpbesluiten werden gepubliceerd. De reden hiervoor is dat er veel discussie is over hoe de veenweidegebieden (de Natura 2000 gebieden maar ook in het algemeen) beheerd moeten worden. Voor de Natura 2000 veenweidegebieden wordt één beheerplan gemaakt.

## 4 Spanningen als gevolg van implementatie KRW

### 4.1 Inleiding

In paragraaf 2.7 is een aantal potentiële spanningen onderscheiden die zouden kunnen ontstaan als gevolg van de implementatie van de KRW en Natura 2000. In de komende hoofdstukken zullen we de potentiële en waargenomen spanningen bespreken die zijn geïdentificeerd op basis van de interviews en met behulp van documentanalyse. In het stuk zullen we verder van waargenomen spanningen spreken. Het zal opvallen dat de waargenomen spanningen een uitwerking zijn van de potentiële spanningen. De spanningen worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

### 4.2 Geografische geldigheid doelen en normen

Een eerste spanning die zich in potentie voor kan doen betreft *de geografische geldigheid van de normen*. De normen voor waterkwaliteit (GEP/GET) moeten bereikt worden met maatregelen voor de inrichting van een waterlichaam en maatregelen die de belasting van het waterlichaam met vervuilende stoffen of nutriënten beperken. Dit laatste kan bijvoorbeeld bereikt worden met verplichte bemestingsvrije zones naast waterlopen. In potentie kunnen partijen ervoor pleiten om de normen alleen daar te laten gelden waar gemonitord wordt en niet in de gehele waterloop. Het voordeel hiervan kan zijn dat in geval van een puntbelasting, de concentraties van stoffen bij de monitoringspunten lager is dan bij het emissiepunt. In dit geval zal bij geldigheid van normen alleen bij de monitoringspunten geen extra beperking betekenen voor het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de emissie (Van Rijswijk en Vogelesang-Stoute, 2007; 2008). Deze spanning wordt vooral gevoeld door de waterschappen voor hun laag gelegen gebieden (WRW en HHNK). Het gaat er dan om welke normen je moet willen stellen voor een boezemgebied dat soms gespoeld of aangevuld wordt met gebiedsvreemd water. Verder stelt LTO Noord (Haarlem) dat het van belang is precies te weten wie nu verantwoordelijk is voor welke nutriëntenemissie zodat eventuele maatregelen ook op het bord van de veroorzaker komen te liggen; het gemak waarmee de landbouw verantwoordelijk wordt gehouden staat wat hen betreft ter discussie. De haalbaarheid van strenge normen (zoals bijvoorbeeld voor een Natura 2000 gebied) voor een zo'n open systeem wordt ook betwist. Voorbeelden in HHNK laten zien dat het afscheiden van stukken water van het totale watersysteem kan helpen een goede waterkwaliteit te halen. Dit kan voor natuurwaarden van belang zijn. Het nadeel hiervan is echter dat het totale watersysteem versnipperd raakt, wat niet past binnen en filosofie die uitgaat van een integraal beheer van stroomgebieden. Een vergelijkbare situatie is er in de boezem van Noordwest Overijssel. Voor het werkgebied van WRD is door NMO en de gemeente Dinkelland wordt aangegeven dat het wellicht belangrijker is om in de aanvoerende

wateren de normen te halen dan in de waterlichamen waar de normen voor gesteld gaan worden. Voor het overige blijkt deze potentiële spanning niet manifest te zijn.

### 4.3 Doorwerking kwaliteitsnormen in besluitvorming andere terreinen

*De doorwerking die de waterkwaliteitsnormen hebben in de besluitvorming op andere terreinen, de externe werking, kan spanningen oproepen. Deze blijken zich voor te doen ten aanzien van: de aanpak van verdroging en de claim op grond die dit legt; de beperkingen die normen op leggen aan activiteiten; en onduidelijkheid die er bestaat omtrent de gevolgen van activiteiten voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit.*

Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven is op dit moment de AMvB Doelstellingen in voorbereiding waarin de doorwerking en koppeling van de KRW kwaliteitsnormen wordt vormgegeven. In de AMvB wordt ervoor gekozen de waterkwaliteitseisen alleen te koppelen aan de bevoegdheid tot het vaststellen van plannen in het kader van de Wet Waterhuishouding<sup>8</sup> (Nota van Toelichting AMvB, 2008, p.10). Dit betekent dat de doorwerking zich in beginsel beperkt tot de besluitvorming binnen het waterbeheer. Doorwerking naar andere beleidsterreinen – zij het op indirecte wijze – kan echter niet worden uitgesloten. Op het moment van schrijven zijn de waterkwaliteitseisen nog niet bekend; de stroomgebiedsbeheersplannen liggen er alleen in concept en waren ten tijde van de interviews nog niet voor iedereen beschikbaar.

De volgende waargenomen spanningen hangen samen met de kwaliteitsnormen en betreffen de mogelijke benodigde watercondities als het gaat om de *verdrogingsproblematiek* van Natura 2000 gebieden. Voor de meeste Natura 2000 gebieden in de onderzochte gebieden is verdroging een belangrijk probleem dat leidt tot achteruitgang van natuurwaarden en veenaafbraak. Omdat de Natura gebieden vallen onder het register van beschermde gebieden (KRW artikel 4 lid 1c) moeten de watercondities voor deze gebieden op orde worden gebracht. Verdrogingsbestrijding is daarmee ook voor de KRW van belang (Keessen en Van Rijswick, 2008). Voor de Wieden-Weerribben is verdroging slechts een beperkt probleem. De verdroging wordt veelal veroorzaakt doordat de waterhuishouding (peil en fysieke inrichting) in de omgeving van de natuurgebieden is gericht op de landbouwfunctie. Het optimale peil voor agrarische activiteiten is te laag voor de Natura gebieden. Daarnaast worden ook onttrekkingen van de landbouw voor beregening door de partijen in Overijssel en Noord-Brabant als mogelijke oorzaak genoemd. Voor wat de landbouw betreft is het probleem niet dat de handhaving van het waterpeil voor agrarische activiteiten –met de daarbij horende afwateringskanalen (sloten) – tot verdroging leidt, maar veelal meer dat het verhelpen van de verdroging in de Natura 2000 gebieden tot vernatting van de

---

<sup>8</sup> Dit in tegenstelling tot de implementatie van de richtlijn voor luchtkwaliteit; Bij de omzetting van deze richtlijn zijn de grenswaarden voor luchtkwaliteit aan een grote hoeveelheid bevoegdheden en plannen gekoppeld. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veelvuldig getoetst diende te worden aan deze grenswaarden en veelal viel deze toets negatief uit voor de plannen voor infrastructuur en bebouwing. Eenzelfde ruime koppeling aan grenswaarden bij de omzetting van de KRW zou dan ook tot nieuwe problemen kunnen leiden (Van den Broek et al., 2008).

landbouwpercelen zal leiden. Dit betekent dat het betreden en bewerken van de percelen bemoeilijkt kan worden en structuurschade aan de bodem kan ontstaan. Peilverhoging is vanuit landbouwoogpunt bezien dus geen onomstreden zaak. Een belangrijk punt hierbij is of de eventuele schade bij vernatting vergoed kan en moet worden. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om bepaalde percelen te verwerven en uit agrarische productie te nemen. Echter, ook dit stuit soms op weerstand bij boeren. Het provinciale beleid in de drie onderzochte provincies is om grondverwerving in principe alleen op vrijwillige basis uit te voeren.

In Brabant en Overijssel is daarnaast discussie over de invloed van de onttrekkingen voor drinkwater. Voor Overijssel geeft Vitens aan dat de oorzaken van verdroging en de invloed van drinkwateronttrekkingen in principe goed in kaart zijn gebracht. Indien drinkwateronttrekking leidt tot significante schade zal dit aangepakt gaan worden. Op het moment van schrijven was de situatie in Brabant iets anders: hoewel BW met (model)studies kan aantonen dat de invloed van haar onttrekkingen zeer beperkt is pleit WSD toch voor verder onderzoek.

Een volgende spanning die samenhangt met de doorwerking van waterkwaliteitsnormen betreft de *beperkingen die deze normen opleggen aan andere activiteiten*. Deze spanning wordt gezien door vrijwel alle respondenten. Voor een aantal KRW en Natura 2000 doelen en/ of normen die afhankelijk zijn van de waterkwaliteit en depositie van Stikstof (N) en Fosfor (P; fosfaat) geldt verder dat een aanscherping van het landelijke mestbeleid noodzakelijk is om die doelen en normen te kunnen halen. Hetzelfde geldt in een grote mate voor afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen: generiek beleid kan door de waterbeheerder en/of provincie slechts beperkt aangescherpt worden en dus is het verbeteren van de waterkwaliteit op dit punt afhankelijk van medewerking van landbouw, maar ook van gemeenten (onkruidbestrijding) en burgers. Op lokale schaal worden maatregelen genomen om de uitspoeling en (gevolgen van) depositie te verminderen in de vorm van bemesting- (en gewasbescherming) vrije zones. Deze zijn echter niet altijd voldoende effectief. Een aanscherping van het beleid of een uitbreiding van de zones langs waterlopen betekent echter dat er een beperking op de dagelijkse (landbouw)praktijken komt te liggen. Deze beperking wordt door de vertegenwoordigers van de LTO en ook door de respondenten van de Overijsselse gemeenten als voornamelijk negatief gezien, de overige terreinbeheerders en milieufederaties zien deze beperkingen echter als noodzaak om de waterkwaliteit te verbeteren.

Een laatste spanning met betrekking tot de doorwerking van kwaliteitsnormen betreft de *onduidelijkheid die er bestaat tussen de gevolgen van activiteiten voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit*. Dit wordt geïllustreerd door de invloed van *drinkwaterwinning* op de verdroging van Natura gebieden (zie ook eerder in deze paragraaf). Er blijkt een gebrek aan voldoende kennis over processen binnen het watersysteem en de samenhang tussen waterhuishouding en het al dan niet verbeteren van de mogelijkheden tot instandhouding van habitats en soorten. Voor het WSD gebied stelt de Kiwa

knelpuntenanalyse (Kiwa en EGG, 2006), die als achtergronddocument zijn gebruikt bij de ontwerpaanwijzingsbesluiten, bijvoorbeeld vraagtekens bij de vermeende effecten van grote grondwateronttrekkingen. Het waterschap stelt dat voor de waterwinning bij Vessem en Luijkgestel de effecten op kweldruk en watervoerendheid van vennen en beken duidelijk zijn (Waterschap de Dommel, 2007, p. 12). De verschillende partijen hebben dus verschillende kennis maar desondanks wordt dit niet of niet goed gebruikt of wordt de validiteit van de kennis in twijfel getrokken. Een soortgelijk probleem speelt overigens bij de relatie tussen stikstofdepositie en het aanwezig zijn van bepaalde fauna: er worden maximale normen voorgesteld voor het behoud van soorten die volgens die maximale normen niet of nauwelijks aanwezig zouden moeten zijn. De invloed van waterwinning in de beheergebieden van de overige waterschappen wordt erkend maar hier ziet het er naar uit dat deze niet tot problemen gaat leiden of dat de voorgestelde maatregelen een voldoende oplossing zullen vormen.

Voor waterkwaliteit geven zowel BW als Vitens aan dat bodemverontreinigingen in de stedelijke gebieden wel degelijk een probleem (kunnen gaan) vormen. Daarnaast blijft de grensoverschrijdende vervuiling in de grote rivieren en meren (IJsselmeer) die gebruikt worden voor drinkwaterwinning nog steeds een probleem. Vanuit het perspectief van de drinkwaterbedrijven gezien blijkt hieruit dat de in de KRW gewenste vermindering van de zuiveringsinspanning voor drinkwater voorlopig nog niet zal worden gehaald. De drinkwaterwinning uit oppervlaktewater ondervindt dus problemen waarvan de sector gehoopt had dat deze met de KRW zouden worden opgelost.

#### 4.4 Gevolgen van de resultaatsverplichtingen

De KRW werkt met een *resultaatsverplichting*: datgene dat opgeschreven wordt als doel of maatregel (Nederland gaat uit van maatregelen) in de stroomgebiedsbeheersplannen moet ook gehaald worden. Dit brengt een tweetal spanningen: *De ambities* zijn –tot onvrede van met name de terreinbeheerders en milieufederaties naar beneden bijgesteld – en er worden spanningen verwacht bij *onnatuurlijke situaties*.

In eerste instantie is de KRW in Nederland grotendeels zeer positief ontvangen. De KRW bood een prachtig afgewogen kader om binnen afzienbare tijd te komen tot een goede inrichting van de waterhuishouding en een goede waterkwaliteit. Op het moment dat er in het rapport Aquarein (Van der Bolt et al., 2003) werd aangegeven dat er met betrekking tot de KRW echter sprake was van een resultaatsverplichting veranderde de stemming: de doelen en maatregelen die opgeschreven worden in de stroomgebiedsbeheersplannen moet ook gehaald en uitgevoerd worden (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2004). Afwijking is alleen onder voorwaarden mogelijk. De resultaatsverplichting maakt dat er bij de stroomgebiedsbeheersplannen – en de daaronder liggende regionale en lokale waterbeheerplannen - goed nagedacht moet worden over wat haalbaar is en wat niet.

Hoewel er ook hier nog geen definitieve uitspraken te doen zijn – omdat het proces van opstellen van de stroomgebiedsbeheersplannen nog gaande is – blijkt deze spanning toch manifest te zijn. De terreinbeherende instanties en de Milieufederaties, maar ook LTO, Vitens en de verschillende overheden zelf, stellen dat de *ambities voor de KRW* naar beneden zijn bijgesteld toen duidelijk werd dat er een resultaatsverplichting is.

In de interviews is meermalen aangegeven dat de KRW in eerste instantie gezien werd als een mooi vehikel waarmee de chemische en ecologische toestand mee verbeterd kon worden. De resultaatsverplichting heeft de overheden echter doen terugschrikken om deze ambities in de plannen voor de korte termijn op te nemen. Zowel provincies als waterschappen geven aan dat zij voor de komende SGBP –met een looptijd tot 2015 – alleen die doelen zullen opnemen waarvan duidelijk is dat deze met de huidige beschikbare maatregelen kunnen worden gehaald. Daarbij geeft men aan een sterke voorkeur te hebben voor maatregelen die men zelf in de hand heeft. Er is dus intern bij de overheden terughoudendheid omdat men niet wenst te worden afgerekend op zaken waar men geen of nauwelijks invloed op heeft. Dit zal er naar verwachting van onze respondenten hoogstwaarschijnlijk toe leiden dat de maatregelen die uiteindelijk in het SGBP worden opgenomen een voortzetting zijn van het vigerende beleid, aangevuld met onderzoeksmaatregelen.

De waterschappen hebben – mede als gevolg van deze resultaatsverplichting - ervoor gekozen om geen enkele van hun waterlichamen als natuurlijk aan te wijzen. Voor de Natura 2000 gebieden in zijn grondgebied stelt het Waterschap de Dommel: “Wij gaan op de volgende wijze om met Natura 2000 doelen en maatregelen in relatie tot de KRW: Maatregelen die haalbaar worden geacht en passen binnen de Kaderrichtlijn worden opgenomen in het maatregelenpakket. Door ons onhaalbaar geachte maatregelen worden voornamelijk niet opgenomen” (Vroege en Spierings, 2008, p. 53). Daarnaast heeft het WSD het standpunt dat eerst de praktische consequenties van de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen duidelijk moeten zijn voor een gebied definitief wordt aangewezen. De reden hiervoor hangt rechtstreeks samen met de resultaatsverplichting en de eis in artikel 4 lid 1c dat de normen en doelstellingen voor beschermde gebieden (waaronder Natura 2000) uiterlijk 15 jaar na inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn zijn gehaald (EG, 2000). “Deze keuze om niet de doelen nu al definitief vast te stellen wordt mede ingegeven door de harde formulering in de KRW voor beschermde gebieden (...). Hierover is namelijk aangegeven dat de doelstellingen in 2015 behaald dienen te worden” (Vroege en Spierings, 2008, p. 53). De resultaatsverplichting heeft daarmee waarschijnlijk ook gevolgen voor de doelen voor de Natura 2000 gebieden. Een soortgelijke redenatie hebben de overige onderzochte waterschappen.

Samenhangend met de resultaatsverplichting wordt door een aantal respondenten aangegeven dat het koppelen van de resultaatsverplichting uit de KRW aan de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 gebieden niet handig is. Zo signaleren WSD, WRW, HHNK, PNB, gemeente Dinkelland, BW, SBB en Landschap Noord-Holland aan dat er *onnatuurlijke situaties in het waterbeheer* zijn die ervoor zorgen dat er

natuurwaarden in een natuurgebied kunnen voorkomen waardoor het gebied een Natura aanwijzing heeft gekregen. Deze waarden kunnen ook alleen maar behouden blijven door deze onnatuurlijke situatie in stand te houden. Een voorbeeld in WSD gebied: het Groot en Klein meer bij Vessem (behorend bij Natura 2000 gebied 135 Kempenland West) zijn zeer waardevolle gebieden omdat er hier kalkmoerassen zijn. Deze kunnen echter alleen maar bestaan omdat BW kalkrijk restwater van haar winningen in deze gebieden pompt. Dit is in ieder geval niet in de geest van de KRW die pleit voor het herstellen van natuurlijke situaties en waterlopen. Daarnaast zijn de als Natura 2000 gebied aangewezen veen(weide)gebieden in Noord Holland en de Wieden Weerribben bij uitstek ontstaan als gevolg van menselijk ingrijpen. Voortbestaan van deze gebieden zijn ook afhankelijk van het blijven uitvoeren van deze menselijke ingrepen. Verder geeft een respondent aan dat je aan zoiets als natuur niet een resultaatsverplichting moet willen koppelen; maatregelen nemen wil niet altijd zeggen dat het gewenste resultaat ook behaald wordt; je bent immers niet in een broeikas op substraat aan het telen. Deze laatste spanning komt voort uit de onduidelijkheid rondom artikel 4 lid 1c die stelt dat de lidstaten voor de beschermde gebieden “uiterlijk 15 jaar na datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen (...) aan alle normen en doelstellingen, voorzover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied valt (...)” (EG, 2000, artikel 4 lid 1c). Te verwachten is dat hiermee voor het waterbeheer bedoeld wordt dat de condities of randvoorwaarden in de waterhuishouding (kwaliteit en kwantiteit) zodanig zijn dat zij geen belemmering vormen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden. Hoewel ook het realiseren van de juiste waterhuishouding niet altijd een makkelijke opgave zal zijn ligt de verantwoordelijkheid van het halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet per se op het bordje van de waterbeheerders.

#### 4.5 Financiële basis van het programma

Een vierde potentiële spanning betreft de *financiële basis voor de implementatie van de KRW*. Zeker in relatie tot de resultaatsverplichting is het noodzakelijk dat er voor een succesvolle implementatie voldoende geld beschikbaar is. De maatregelen die in het eerste SGBP worden opgenomen moeten tot resultaat leiden in 2015. Alleen op basis van de volgende voorwaarden mogen doelen gefaseerd worden naar 2021 of 2027 (Kamerstukken II, 2004, p. 11):

- Technische onhaalbaarheid.
- Realisatie vraagt onevenredige kosten.
- Natuurlijke omstandigheden beletten tijdige verbetering.

Het zal door de EU hoogstwaarschijnlijk niet geaccepteerd worden indien er voor de implementatie van de KRW geen of niet voldoende gelden worden vrijgemaakt voor het behalen van de doelen. Doelverlaging is aan nog meer voorwaarden verbonden (idem, p12).



Voor de uitvoering van de KRW *sec* zijn volgens het merendeel van de respondenten (de waterschappen, de provincies Noord-Brabant en Overijssel, ZLTO, gemeenten en de BMF en NMO) in principe voldoende middelen beschikbaar om de voorziene maatregelen uit te voeren. De mogelijkheid tot fasering van doelen is dan wel een noodzaak. Het haalbaar en betaalbaar mantra draagt natuurlijk bij aan deze inschatting. Immers: maatregelen of doelen die niet betaalbaar zijn zullen niet worden overgenomen (op korte termijn). Wat betaalbaar is wordt bepaald door een inschatting van de kosten en het budget. Pas wanneer het gaat om de besteding van de gereserveerde fondsen en eventuele extra kosten voor gemeenten blijken een aantal respondenten mogelijke problemen te zien. Verder zien een aantal actoren dat de financiële middelen echter beperkt blijken als Natura 2000 doelen –of voorziene maatregelen –meegenomen moeten worden (zoals vermindering van de Ammoniakbelasting of het halen van de Fosfaatnormen voor Natura 2000 doelen). Ook wanneer verdroging van natuurgebieden in het algemeen moeten worden aangepakt blijken de middelen echter beperkt volgens de respondenten.

#### 4.6 Overige spanningen

Naast de in hoofdstuk twee gesignaleerde potentiële spanningen blijken er in de praktijk nog een aantal spanningen voor te komen die het gevolg zijn van de implementatie van de KRW, of beter: die zich manifesteren als gevolg van de implementatie van de KRW. Het betreft een drietal spanningen, te weten: spanningen als gevolg van de *vormgeving van het implementatieproces, onduidelijkheid over taken en (eind)verantwoordelijkheid* en als laatste een *beperkte beschikbaarheid van middelen*.

De belangrijkste spanningen die niet op voorhand als potentiële spanning waren geïdentificeerd betreft (*de vormgeving van*) *het proces van de implementatie*, waaronder het opstellen van de plannen die moeten worden opgenomen in het SGBP. De gebiedsprocessen die ten grondslag liggen aan de waterbeheerplannen van de waterschappen zijn grotendeels afgerond. De verschillende overheden zijn bezig met het opstellen van de noodzakelijke deelplannen en er zijn Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) bijeenkomsten geweest. Daarbij zijn er in alle onderzochte deelstroomgebieden klankbordgroepen opgesteld waarin bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen reageren op de plannen. Bij de niet-overheidsorganisaties is enige frustratie dat men –ook al is men geen bestuurder – niet uitgenodigd is voor het RBO en (formeel) alleen kan reageren in de klankbordgroep. Vitens was overigens wel uitgenodigd voor de RBO van deelstroomgebied Rijn-Oost. Hoewel deze klankbordgroepen waardevol zijn om informatie te verkrijgen en een beeld te krijgen van de visie van andere organisaties vinden een aantal respondenten uit de private sector dat hun invloed op het proces –en belangrijker: wat er uiteindelijk in het SGBP komt te staan – beperkt is. Zij vrezen dat er in de RBO's mogelijk besluiten worden genomen waarop zij alleen nog maar kunnen reageren. De respondenten die

wel voor waterschap, provincie of een regionale directie van het rijk werken brengen hier tegenin dat het in de RBO en RAO overleggen alleen over het proces gaat. Toch signaleerden BW en BMF toch al beslissingen in de concept waterprogramma's van WSD en het Waterhuishoudingsplan van de provincie waarin zij niet gekend zijn en die een mogelijk negatief gevolg hebben voor hun belangen. Bij de overige respondenten is dit niet aan de orde gekomen.

De volgende spanning met betrekking tot het implementatieproces hangt hier nauw mee samen: artikel 14 KRW stelt dat lidstaten moeten zorgen voor de mogelijkheid tot actieve participatie. Hoewel artikel 14 geen blauwdruk voor participatie geeft – lid twee geeft alleen aan dat actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijkheid moet zijn – zijn geen van de belangengroeperingen echt tevreden met hoe de participatie uiteindelijk is vormgegeven. Omdat men niet mocht deelnemen in het RBO hebben de belangengroeperingen het gevoel dat zij een inspraakmoment missen en hun belangen dus niet optimaal konden behartigd. Volgens betrokken ambtenaren gaat het in de RBO voornamelijk over processen (wat moet eerst, wat moet er in de plannen komen etc.). Omdat dit al complex genoeg is zal participatie van belangengroeperingen niet veel toe voegen of de complexiteit zelfs verhogen. Gezien de tijdsdruk die er op het KRW proces zit, in 2009 moet er een uitgewerkt SGBP zijn, is dit ongewenst. Formeel hebben de belangengroeperingen ook geen reden tot klagen, met de klankbordgroepen (en de inspraaktermijnen) heeft het waterschap aan de verplichtingen van artikel 14 voldaan. De ontevredenheid van de belangengroeperingen wordt verder gevoed doordat de waterschappen op verschillende manieren de gebiedsprocessen hebben aangepakt. Vanuit de waterschappen bezien is dit logisch, je organiseert het zo dat het goed geregeld is (of dat je denkt dat het goed geregeld is). In de praktijk werd er een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd en zeker voor de belangenorganisaties die provinciaal georganiseerd zijn hield dit in dat men werd geconfronteerd met meerdere waterschappen en per waterschap met een aantal deelgroepen. Dit valt dan moeilijk te bemensen. Paradoxaal genoeg blijkt het probleem hier ineens te zijn dat er *teveel* mogelijkheid tot participatie was. Een belangrijke kanttekening hier is overigens dat men ondanks de ontevredenheid wel van mening was dat de waterschappen met de beste bedoelingen de gebiedsprocessen hebben opgezet. De frustratie betreft dus wellicht meer het gevoel dat de uitkomsten van de processen en de ambities van het maatregelenpakket beperkt zijn dan het verloop van de processen zelf.

Verder is door de milieufederaties, de provinciale landschappen en de regionale vertegenwoordigers van NM aangegeven dat de KRW zo complex is dat het niet voor elke vrijwilliger mogelijk is zinvol betrokken te zijn. Om deze reden zijn bijvoorbeeld BMF en NMO gevraagd om de inbreng vanuit lokale milieuorganisaties te coördineren. Hoewel de lokale milieuorganisaties wel over de kennis beschikken om een zinvolle bijdrage te leveren, zijn de personele en financiële capaciteiten van de Milieufederaties beperkt. Hierdoor heeft men de coördinatie maar beperkt kunnen organiseren. Een tegemoetkoming in de kosten – door het waterschap of een andere overheid – was niet mogelijk. Deze problemen spelen ook voor de andere belangenorganisaties, zoals de terreinbeheerders en LTO. Dit kan de inspraak en of participatie negatief beïnvloed

hebben, dat wil zeggen de invloed van de belangenorganisaties verminderd hebben. In hoeverre is op het ogenblik nog niet met zekerheid te zeggen.

Een laatste punt betreffende de participatie is dat BW aangeeft dat er in de KRW-gebiedsprocessen wordt verwacht dat partijen waar mogelijk kennis aanleveren. Het initiatief hiervoor ligt echter geheel bij de partijen zelf: BW geeft aan dat er niet om haar kennis over de invloed van waterwinning op een bepaald gebied gevraagd is. Het kan dus voorkomen dat relevante kennis te laat of helemaal niet is aangeleverd terwijl deze wel gewoon beschikbaar is. In hoeverre dit gegeven de kwaliteit van de SGBP voor het Maasgebied negatief heeft beïnvloed is nog niet aan te geven. Ook Vitens en PWN constateerden dat in het begin van de gebiedsprocessen er verhoudingsgewijs weinig aandacht was voor de belangen van drinkwaterwinning. Ook zij hebben dit onder de aandacht gebracht. Vitens geeft hierbij aan dat zij –mede door haar deelname aan het RBO – in een vroeg stadium heeft kunnen constateren dat er verhoudingsgewijs te weinig aandacht was voor grondwater. Om de aandacht hierop te vestigen heeft Vitens kennis ingebracht en de grondwaterproblematiek beter op de agenda gekregen. Deelname aan het RBO kan dus wel degelijk voordelen bieden.

Een volgende spanning is te vinden in de observatie van een aantal van onze respondenten (de waterschappen, provincies Noord-Brabant en Overijssel, ZLTO en LTO Noord (Deventer), gemeenten Losser en Valkenswaard, LNVDRZ, BMF en NMH): het is niet altijd duidelijk *welke taken partijen hebben* en wie nu eigenlijk (*eind*) *verantwoordelijk* is. Met de implementatiewet is besloten de taken en verantwoordelijkheden voor het waterbeheer niet ter discussie te stellen (Kamerstukken II, 2004). Formeel is er dan ook geen probleem. Toch wordt dit dus wel door een aantal respondenten zo ervaren. De taakverdeling is in principe helder maar er wordt ook geconstateerd

“Aan de ene kant is lijkt het heel simpel: maak een plan voor een stroomgebied en doe dat even voor 2015. Als je dat geheel vrij mag opstellen dan kom je er wel, als het als inhoudelijk vraagstuk behandelt. Maar als je gaat kijken hoe het speelveld is en hoe al die partijen er in zitten, dan heb je al een heleboel overheidslaagjes die elkaar toch op bestuurlijk niveau vliegen proberen af te vangen”.

De taken en verantwoordelijkheden liggen daarnaast gecompliceerd waar Natura 2000 in beeld is. Het is duidelijk dat waterschappen verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer maar de waterschappen zien het niet als hun verantwoordelijkheid om vast te stellen welke condities voor de natuurgebieden moet worden gerealiseerd; dit moeten de terreinbeheerders en/of LNV hen maar vertellen. Deze zien echter de waterschappen als de partij met de juiste kennis en die zouden dus ook de condities moeten (kunnen) bepalen.

Tevens zien LTO Noord en de gemeente Losser dat de gebiedsprocessen op zich wel goed zijn verlopen maar de gevolgen van de gekozen maatregelen nog te weinig inzichtelijk zijn.

Voor de KRW wordt er in Noord-Brabant nauwelijks regie ervaren. De gebiedsprocessen zijn regionaal ingestoken en het SGBP zal bestaan uit een optelsom van individuele plannen van waterschappen, provincies en andere overheden. Er is wel een projectbureau voor het Maas stroomgebied maar daar gaat niet direct regie van uit, althans, zo wordt dat niet ervaren. Daarnaast – door de tijdsdruk die er voor de KRW is, zie hoofdstuk twee – is het noodzakelijk om tegelijkertijd het kader van de SGBP op te zetten en dit kader in te vullen. Dit maakt dat er constant bestuurlijke afstemming tussen de verantwoordelijke overheden noodzakelijk is omdat er in 2009 een werkbaar en haalbaar SGBP moet liggen.

De laatste spanning betreft de *beperkte beschikbaarheid aan middelen*. Hiermee worden niet (alleen) financiële middelen bedoeld. Als eerste is er een *gebrek aan middelen (instrumenten) om grensoverschrijdende vervuiling aan te pakken*. Met betrekking tot de waterkwaliteit hebben waterschap en terreinbeheerders tevens slechts beperkte instrumenten om de vervuiling die vanuit het buitenland Nederland binnen komt aan te pakken. In het WSD gebied is bij de rivieren de Dommel en de Tongelreep sprake van cadmium- en zinkvervuiling. Deze vervuiling is afkomstig van voornamelijk de zinkfabrieken in Nederland en vooral België en is veelal historisch van aard. Omdat de vervuiling historisch is, is de perceptie dat deze vervuiling een gegeven is waar nu toch even weinig aan te doen is. Waterschap, BMF, BL en NM hebben in het recente verleden een vergunning aan een Belgische zinkfabriek aangevochten en tevens een sanering van de waterbodem van de Dommel op Belgisch grondgebied stop weten te zetten omdat dit vervuiling veroorzaakte in Nederland. Deze successen zijn echter een zaak van de lange adem. Directe beïnvloeding van de beslissingen die in België genomen worden is meestal niet mogelijk en het is dan ook hier dat de partijen als NM de KRW als een belangrijke kans zien om deze problematiek aan te pakken. Daarnaast is ook door NM aangegeven dat het KRW proces in België nog veel minder ver lijkt te zijn dan in Nederland. In hoeverre dit kansen of bedreigingen voor de Nederlandse situatie op gaat leveren valt nog niet te zeggen.

Gerelateerd aan de KRW is de ammoniakproblematiek. In zowel Noord-Brabant als Overijssel wordt door een aantal partijen aangegeven dat de noodzaak tot aanpak van de stikstofdepositie lokaal weinig effectief zal zijn zolang de achtergronddepositie – die deels afkomstig is vanuit Duitsland – zo hoog is. Ook de provincie Overijssel en de gemeenten Dinkelland en Steenwijkerland geven aan dat de effectiviteit van maatregelen (en noodzaak) om het fosfaatgehalte en ammoniakbelasting terug te brengen onzeker zijn. NM Overijssel erkent dit probleem maar ziet het graag onderzocht zodat er maatregelen genomen gaan worden in plaats van afgehouden met dit argument. Allen zijn het er echter over eens dat er in ieder geval ook generiek beleid nodig zal zijn om deze problematiek aan te kunnen pakken. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in het HHNK gebied: het waterschap zegt niet altijd aan de juiste knoppen te kunnen draaien om de oorzaken van nutriëntenoverschot in het water aan te pakken. Het gaat dan niet alleen over mestproblematiek maar ook over interne eutrofiering door veenverbranding. Om dit aan te kunnen pakken moet het peil

drastisch omhoog en de keuze hiervoor is aan de provincie. Deze ziet de problemen maar komt vooralsnog niet tot een oplossing.

De beide processen (KRW en Natura 2000) leveren zoals eerder gezegd ook werkdruk op voor de betrokken partijen. Voor de overheidspartijen zijn hiervoor in principe wel de middelen voor maar zeker voor maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zijn deze middelen beperkt. Het is een afweging of deze partijen hiervoor gecompenseerd zouden moeten worden. Dit is niet gebeurd.

Hiermee hangt samen dat de gemeenten ook een beperkte capaciteit in menskracht, kennis en financiële middelen ervaren. Hierdoor kunnen zaken niet altijd even voortvarend worden aangepakt als wellicht wenselijk en om duidelijkheid (voor wat betreft economische ontwikkelingsmogelijkheden) te scheppen voor de burgers en agrariërs in de gemeente.

Kennis blijkt in sommige gevallen slechts beperkt beschikbaar of niet volledig. Zo geeft PNB (maar ook LTO Noord) aan dat er nu in de SGBP maatregelen zijn voorgesteld waarvan men wel denkt dat het resultaat gaat opleveren maar welke resultaten is echter nog onzeker. Ook qua kosten is lang niet altijd bekend wat maatregelen gaan kosten en hoe kosteneffectief deze maatregelen zijn. Dit is een potentieel probleem voor de financiering van de regionale KRW implementatie.



## 5 Spanningen als gevolg van de implementatie van het Natura 2000 beleid

### 5.1 Inleiding

De implementatie van het Natura 2000 beleid blijkt een aantal spanningen op te leveren. De spanningen betreffen de Institutionele vormgeving en invulling van het implementatieproces; interne tegenstrijdigheden; belemmering gebruiksfuncties, middelenschaarste en tot slot nog overige spanningen. De Institutionele vormgeving en invulling van het implementatieproces blijkt daarbij verschillende typen spanningen op te leveren.

### 5.2 Institutionele vormgeving en invulling van implementatieproces

*De institutionele vormgeving en invulling van het Natura 2000 implementatieproces blijkt tot een aantal spanningen te leiden.*

Het ministerie van LNV heeft op basis van ecologische kennis gebieden aangewezen als Natura 2000 gebied. Hoewel de grondslagen voor kwalificatie van deze gebieden staan omschreven in de Habitatrichtlijn (EEG, 1992, artikel 4 en bijlage III) blijken de ontwerpaanwijzingen niet altijd even duidelijk of zelfs niet logisch te zijn in de ogen van respondenten. De beheerplanprocessen worden soms per Natura 2000 gebied anders aangepakt, de verdeling van verantwoordelijkheden per waterschap en provincie (voor de wateropgave van de Natura 2000 gebieden) verschilt per provincie en op de inspraakreacties van partijen (in het algemeen) is alleen nog maar een algemene antwoordnotitie gekomen; het beloofde individuele antwoord per inspraakreactie laat nog steeds op zich wachten. Meer specifiek zijn er een vijftal spanningen af te leiden van de institutionele vormgeving en invulling van het implementatieproces.

De eerste spanning betreft *De inbreng van regionale actoren, zoals waterschap, provincie en belangenorganisaties. Deze kan pas echt geleverd worden bij het opstellen van de beheerplannen.* Deze spanning is naar voren gebracht door WSD, WRD, HHNK, DLG, de gemeente Losser en de vertegenwoordigers van LTO Noord en van LNV Regionale Zaken. De Vogel en Habitatrichtlijnen stellen duidelijke eisen voor aanwijzen en het beschermen van soorten en habitats. Deze zijn in Nederland overgenomen en omgezet met behulp van de Flora en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. De aanwijzing van de gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen is daarmee –zeker vergeleken met de KRW – een relatief top-down gedirigeerd proces geweest. Dit heeft tot problemen geleid: er zijn gebieden aangewezen waarvan de begrenzing niet logisch of (in de beleving van bijvoorbeeld NM en BMF) te smal is en er zijn voor eenzelfde gebied

doelen gesteld die tegenstrijdig aan elkaar zijn. Daarnaast zien de gemeente Losser en LTO Noord dat de gevolgen en ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw niet voldoende zijn doordacht. De respondenten geven daarbij aan dat dit wellicht voorkomen had kunnen worden als hun kennis van de gebieden als input gevraagd zou zijn of juist gebruikt zou zijn. Zo waren de waterschappen niet betrokken bij het aanwijzen van de instandhoudingsdoelen voor habitats en soorten en is hun kennis over de waterlichamen slechts beperkt gebruikt.

De vormgeving van het aanwijzingsproces – waarbij voorlopige instandhoudingsdoelstellingen op basis van ecologische kennis zijn aangewezen waarna er met behulp van beheerplannen invulling moet worden gegeven aan de doelstellingen – wordt negatief beoordeeld.

Verder blijken er bij het aanmelden van de gebieden bij Brussel, het voorlopig aanwijzen van de gebieden en de definitieve aanwijzing met daarin definitieve instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden een aantal pijnpunten te zitten. Zo is het voor het waterschap nog niet altijd helder wat Natura 2000 aan eisen voor de wateropgave stelt. Daarnaast zien de waterschappen liever nog geen definitieve aanwijzing voordat het beheerplan vastgesteld is, onderzocht is welke kennis nog ontbreekt en duidelijk is welke maatregelen noodzakelijk zijn. Inmiddels is door de minister de ‘omkering’ goedgekeurd: provincies mogen ervoor kiezen beheerplannen voor Natura 2000 gebieden te gaan opstellen voordat deze definitief zijn aangewezen (zie ook paragraaf 2.5). In de beheerplannen kunnen dan de precieze eisen aan de gebieden worden gesteld en uitonderhandeld en zal voor de actoren duidelijk worden welke gevolgen dat voor hen heeft. De beheerplannen dienen in september 2009 gereed te zijn. Is dit niet het geval dan wijst de minister van LNV alsnog zelf definitief de specifieke Natura 2000 doelen aan. Het voordeel van de omkering is dat partijen snel weten waar zij aan toe zijn. Het nadeel is dat de eisen aan de wateropgave waarschijnlijk pas in september 2009 helder zijn en het dan voor de waterschappen te laat is om deze nog op te nemen in het SGBP. Dit brengt dan weliswaar geen verplichtingen voor de waterschappen maar kan het bereiken van de Natura doelen wel ernstig vertragen.

Een belangrijk deel van de spanningen voortkomend uit de institutionele vormgeving en invulling van het Natura 2000 proces wordt tevens geweten aan de *communicatie* of het gebrek daaraan bij het ministerie van LNV. Deze (tweede) spanning wordt onderkend door waterschappen, provincies, LNV Regionale Zaken (beide), de gemeenten<sup>9</sup>, NM Overijssel en Noord-Holland, OPG, LNH, MNH, PWN en DLG. Tot op heden (25 september 2008) heeft het ministerie alleen nog maar in algemene termen gereageerd op de inspraaknotities die de individuele partijen hebben ingediend naar aanleiding van het ontwerpbesluit van de Natura 2000 gebieden. De deadline van deze inspraaknotities was 14 februari 2007. Dit is dus vooral een spanning die wordt gezien door de overheidsactoren zelf en zou dus als een intern overheidsprobleem kunnen worden beschouwd. Evengoed lijkt dit het opstellen van de beheerplannen te vertragen en er in ieder geval toe te leiden dat de maatregelen voor de watercondities van de Natura 2000

---

<sup>9</sup> Niet benoemd door de gemeente Steenwijkerland



gebieden niet meer kunnen worden opgenomen in het SGBP. Dit kan tot een conflict leiden met artikel 4 lid 1c van de KRW en wellicht tot een gang naar de rechter door de milieufederaties (en mogelijk andere partijen) indien deze het idee hebben dat de watercondities niet voldoende gewaarborgd worden in de stroomgebiedsbeheersplannen of als blijkt dat de achteruitgang van soorten en habitats afhankelijk van watercondities niet gestopt blijkt.

Een derde spanning gerelateerd aan het institutionele proces betreft de *verkokering bij de provincie en rijk* die gesignaleerd wordt door de waterschappen, LNV Regionale Zaken (beide), LTO Noord (beide), MNH, SBB voor HHNK, de gemeente Zaanstad en DLG. De afdelingen die zich binnen de overheden bezig houden met water zijn over het algemeen niet dezelfde als die zich bezig houden met natuur, landbouw of economie. Dit hoeft geen probleem te zijn maar het kan ertoe leiden dat deze afdelingen teveel met de eigen taak bezig zijn en te weinig oog hebben voor de taak van de anderen. Hierdoor kan het voor komen dat er vanuit deze organisaties meerduidige signalen komen, of juist geen enkel signaal omdat men het onderling niet eens kan worden. Dit leidt tot verwarring en soms zelfs irritatie bij de andere actoren in het beleidsnetwerk. In zowel Noord-Brabant als Noord-Holland wordt gerefereerd aan een gebrekkige regie rondom Natura 2000 en vooral in Noord-Holland wordt dit als problematisch gezien omdat er vooral in de veenweidegebieden (Natura gebieden 89-93) duidelijke keuzes gemaakt dienen te worden over de inrichting van het gebied en de waterhuishouding. Hoewel LNV duidelijk heeft gemaakt dat de instandhoudingsdoelen wat haar betreft slechts beperkt ter discussie kunnen staan voor deze gebieden, is er veel discussie over de wenselijkheid van peilverhoging, over het afsluiten van bepaalde waterlopen en over vermeende strijdigheid met de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noord Holland.

Een vierde spanning is dat de meeste respondenten signaleren dat de *beheerplanprocessen erg traag verlopen*. Dit heeft gevolgen voor de wateropgaven: de benodigde watercondities voor de Natura 2000 gebieden zullen veelal niet worden meegenomen in de stroomgebiedsbeheersplannen. Eerder (§4.6) hebben we aangegeven dat waterschappen zich niet verantwoordelijk voelen om de watercondities of maatregelen in hun KRW plannen op te nemen zolang LNV, provincie of terreinbeheerders niet aangeven welke condities gerealiseerd moeten worden. Vanuit LNV en provincies is aangegeven dat de maatregelen met betrekking tot het waterbeheer wel alvast opgesteld kunnen worden. De waterschappen geven echter aan dat het noodzakelijk is eerst te weten wat er met de beheerplannen bereikt kan worden in de gebieden voordat je moet willen vastleggen wat je gaat doen. In het laatste geval zouden er namelijk doelen kunnen worden vastgesteld waarvan de noodzakelijke waterhuishouding niet op een haalbare en betaalbare manier bereikt kan worden. Indien de doelen vervolgens niet haalbaar blijken, kan er mogelijk een boete uit Brussel volgen. Nu de minister de 'omkering' heeft goedgekeurd en er alvast begonnen kan worden met het opstellen van de beheerplannen zou deze angel uit de discussie genomen kunnen zijn. Echter, de beheerplannen starten dus maar langzaam op en verduidelijking laat nog op zich

wachten. Zo zijn de watercondities voor Wieden Weerribben (Natura 2000 gebieden 34 en 35) nog steeds onderwerp van onderzoek bij het beheerplanproces. Een duidelijke keuze van LNV of provincie voor de betwiste soorten en gewenste inrichting van de waterhuishouding is echter nog steeds noodzakelijk en wordt met name ook in Noord-Holland erg gemist.

De vijfde spanning die voortkomt uit de vormgeving en invulling van het Natura 2000 proces is dat er onduidelijkheden zijn rondom gebieden en instandhoudingsdoelstellingen. Geen van de respondenten vindt dit een wenselijke situatie. Daarnaast maken *partijen hiervan gebruik om hun belangen wat scherper naar voren te brengen*. Zij maken hierbij gebruik van het feit dat er nog geen definitieve aanwijzingen voor Natura 2000 zijn. Zo blijven de BMF en NMO hameren op het realiseren van de juiste ammoniakcondities voor de Natura gebieden. ZLTO en LTO Noord kunnen de besluiteloosheid gebruiken om doelen, ecologische onderbouwing en relaties tussen maatregelen en doelen ter discussie te stellen. Zo is er voor het Natura 2000 gebied Groote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel bijvoorbeeld gesteld dat de maximale stikstofdepositie op 400 mol per hectare per jaar ligt terwijl de achtergrond depositie volgens modelberekeningen op ongeveer 3280 mol per hectare per jaar ligt (MNP (2005) in: Gies en Bleeker, 2008, p. 27). Evengoed komt het hoogveen nog voor. Uiteraard zijn hier valide argumenten voor maar zolang de instandhoudingsdoelstelling nog niet definitief is kan deze ter discussie gesteld worden. Dit is dan ook meteen de reden dat de milieufederaties en NM (zie ook: Natuurmonumenten et al., 2008) tegen de 'omkering' waren: in de beheerplannen zouden discussies over de geldigheid van normen tot een vertraging van het proces kunnen leiden en daarmee het nemen van maatregelen kunnen vertragen, mogelijk met negatieve gevolgen voor de doelsoorten en habitats. Voor waterschappen is de onduidelijkheid en het ontbreken van definitieve keuzes rondom de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen reden om slechts voorzichtig doelen te formuleren en deze niet op te nemen in het SGBP (zie ook §4.6.)

Verder stellen de partijen in Noord-Holland dat naast de duidelijkheid over de Natura 2000 (instandhoudingsdoelen) ook duidelijke keuzen vanuit rijks- en provinciale overheid verwachten over de wateropgave voor de veenweidegebieden van Laag Holland. Zolang deze keuzen niet gemaakt zijn blijven partijen hun eigen wensen als absoluut naar voren brengen en komt men niet tot een vergelijk. Ook hier wordt een regie gemist.

Voor de gemeenten (maar ook waterschappen) is de onduidelijkheid rondom de doelen verder een probleem omdat het voor onrust bij de bevolking (ondernemers) zorgt en ontwikkelingen in het buitengebied op slot kan zetten of "lam legt": de vergunningverlening voor activiteiten en bebouwing in of nabij Natura 2000 gebieden is een preciaire zaak geworden.

### 5.3 Interne tegenstrijdigheden

Een volgende spanning bij Natura 2000 en in relatie tot het waterbeheer betreft *interne tegenstrijdigheden in Natura 2000*. Er worden door twee terreinbeheerders in Noord-Brabant (NM, BL) en Overijssel (OPG en SBB) wat problemen gezien met de begrenzing van de Natura 2000 gebieden gezien. Zo zijn er gebieden onlogisch begrensd. Bijvoorbeeld een beek of waterloop die wel deel uitmaakt van de Natura aanwijzing waarbij de bescherming direct aan de wal ophoudt. In één geval is een gebied aangewezen als beschermingszone voor kamsalamanders terwijl het een uitbreidingsdoelstelling heeft voor heide (waar de kamsalamander normaal gesproken niet voorkomt). Toch zien de terreinbeheerders hier verder geen grote spanning in: op de voorlopige aanwijzing is een inspraak gedaan en men verwacht dat de begrenzing nog wel kan worden aangepast<sup>10</sup>. In geval van de kamsalamander verwacht men dat deze wel ergens in het gehele gebied in te passen valt. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in Noord-Holland waar Natura 2000 gebieden naast een weidevogeldoelstelling (al dan niet vanuit VHR) een moerasvogeldoelstelling dreigen te krijgen. Dit gaat in principe niet samen. Tevens moeten kranwieren behouden blijven in waterlopen naast foerageergebieden. Daar foerageergebieden nogal te maken kunnen krijgen met vermessing en kranwieren van helder water houden zou dit elkaar kunnen bijten. De verwachting van de partijen is echter dat hier wel uit is te komen. Met name WSD signaleerde problemen met tegenstrijdige Natura 2000 doelen en heeft een ‘stevige’ inspraakreactie geschreven en daarin aangegeven dat sommige doelen van de Natura 2000 gebieden intern strijdig waren of strijdig zijn met de doelen en eisen die er voor de wateropgave in het gebied van WSD liggen. Het betreft hier bijvoorbeeld het aanwijzen van één gebied waarin zowel snelstromend-water-minnende als stilstaand water minnende waterplanten moeten worden beschermd. Hierop is dus nog geen reactie geweest en ook op de verzoeken die WSD daarna aan LNV heeft gedaan om informatie of het kiezen voor bepaalde functie is niet of nauwelijks gereageerd. Een aantal van deze tegenstrijdige doelen staan opgenomen in het concept waterprogramma (Vroege en Spierings, 2008).

### 5.4 Belemmering gebruiksfuncties

De aanwezigheid van een Natura 2000 gebied in de omgeving kan een *belemmering voor gebruiksfuncties opleveren*. Dit betreft dan de externe werking van de bescherming van een Natura 2000 gebied. Vrijwel alle partijen signaleren deze spanning. Zo geven WSD en DLG aan dat door de Natura aanwijzingen het soms niet meer mogelijk zal zijn – niet meer zal mogen – om natuurlijke overstromingen of gestuurde waterberging toe te staan. Omdat de waterkwaliteit van met name de Dommel maar ook een aantal andere beken/ riviertjes soms beperkt is; er is vervuiling met zware metalen en bestrijdingsmiddelen, zou een natuurlijke overstroming of gestuurde waterberging een

---

<sup>10</sup> De begrenzingen zijn ook al aangepast na aanmelding bij de Europese Commissie

probleem kunnen vormen. WSD geeft in het concept waterprogramma aan dat zij kiest voor een beekstelsysteemherstel met natuurlijke overstroming (Vroege en Spierings, 2008, p. 54). Dit is ook in de inspraaknotitie op de voorlopige aanwijzing aangegeven (Waterschap de Dommel, 2007). BL voorziet een mogelijk probleem bij het combineren van Natura 2000 en het behoud van cultuurhistorie. BL beheert bijvoorbeeld een voormalig visvijvercomplex in het Natura gebied (137) Leenderbos Groote Heide en ook een landgoed met een kenmerkende stijl aan bospercelen. De verwachting is dat dit echter uiteindelijk in de beheerplannen zal worden opgelost.

De gemeente Zaanstad is bevreesd dat bepaalde Natura 2000 instandhoudingsdoelen verruiging van het veenweidegebied met zich mee kan brengen en daarmee de (cultuurhistorische) kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Laag Holland in gevaar brengt.

De vertegenwoordigers van de regionale afdelingen van de LTO zijn het meest uitgesproken over de belemmering van gebruiksfuncties. Dit is niet onverwacht daar de landbouw veelal de Natura 2000 gebieden omsluit en met de 'uitstoot' van N en P en met het voor de landbouw afgestemde waterpeil verantwoordelijk wordt gehouden voor de aantasting van de natuurwaarden en verdroging van de Natura 2000 gebieden. Ook de gemeenten en provincies geven aan dat de Natura doelen beperkingen oplegt aan de landbouw (en bollenteelt). In het algemeen kan gezegd worden dat LTO, gemeenten en in mindere mate de provincies de eventuele beperkingen op de landbouw als mogelijk negatief naar voren brengen. De milieufederaties en terreinbeherende organisaties zien deze beperkingen echter vooral als een kans om hun natuurdoelen verwezenlijkt te zien worden.

Verder kan recreatie beperkt of in ieder geval beter gestuurd worden. Dit laatste wordt overigens niet als problematisch gezien. Voor de drinkwaterbedrijven kan het zo zijn dat er een winning verminderd of verplaatst moet worden. Echter, BW en Vitens geven aan dat dit waarschijnlijk niet noodzakelijk zal blijken. De infiltraties van PWN dragen juist bij aan het ontstaan en in stand houden van natte duinvalleien en zullen daarom in ieder geval geen probleem geven.

## 5.5 Middelen-schaarste

Natura 2000 en het beschermen van soorten en habitats is een belangrijk goed en *het is noodzakelijk dat partijen over de middelen en instrumenten beschikken om een goede en effectieve bescherming te kunnen bieden*. Zoals eerder gesteld zijn er voor de uitvoering van de KRW volgens de respondenten in principe voldoende middelen beschikbaar. Pas wanneer Natura 2000 doelen –of voorziene maatregelen – meegenomen moeten worden of wanneer verdroging van natuurgebieden in het algemeen moet worden aangepakt blijken de middelen en instrumenten beperkt en zijn partijen afhankelijk van andere partijen. Meerdere malen is naar voren gebracht dat er voor het aanpakken van verdroging en/of de waterhuishouding van Natura 2000 gebieden het soms noodzakelijk is om grond te verwerven of bedrijven te verplaatsen. Deze grond is vaak in het bezit

van agrariërs die meestal niet voornemens zijn om hun grond te verkopen. Verwerving van grond moet in de drie onderzochte provincies zoveel mogelijk plaatsvinden op vrijwillige basis; voor Noord-Brabant geldt dat onteigenen alleen mag als het niet anders kan (G.S. Provincie Noord-Brabant, 2008). Dit is een eerste beperking van instrumenten. Bij de overheden is grondverwerving in principe de taak van DLG en/ of provincie. Waterschappen zijn daarmee afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om grond te verwerven. Daarnaast is het mogelijk dat bij het nemen van maatregelen om verdroging van Natura gebieden op te lossen er schade optreedt voor grondeigenaren in de directe omgeving van zo'n gebied. Denk hierbij aan vernattingsschade door het opzetten van het waterpeil. Het is niet altijd noodzakelijk in dit geval de grond te verwerven, wellicht kan worden volstaan met het vergoeden van de schade. Hiervoor moeten dan wel voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

Verder vereist het beheer van de Natura gebieden ook de nodige financiële middelen. Al de terreinbeheerders (exclusief SBB Oost) zeggen ook nu (dus zonder eventuele extra Natura verplichtingen) niet altijd over voldoende middelen te beschikken om dit uit te voeren. In principe moeten de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgevoerd met bestaande middelen (Ministerie van LNV, 2005). Afhankelijk van de termijn waarop de Natura 2000 doelen gehaald moeten gaan worden kan de beschikbaarheid van financiële middelen een probleem vormen.

Naast een gebrek aan de juiste instrumenten is er soms ook een gebrek aan capaciteit. Voor Noord-Brabant voorzien de provincie Noord-Brabant, SBB en NM dat het waterschap te beperkte menskracht heeft om de GGOR's voor alle Natura 2000 gebieden op tijd aan te kunnen leveren, omdat er veel (aantal) Natura 2000 gebieden in het werkgebied van WSD liggen. Dit capaciteitsgebrek speelt voor een deel ook bij de terreinbeherende organisaties. Ook is de capaciteit een potentieel probleem voor DLG: de tijd die zij krijgt voor het trekken van en het opstellen van de beheerplanprocessen is beperkt.

Tot slot is er soms ook een tekort aan kennis, of wordt er ervaren dat er bij andere partijen gebrek aan kennis is omtrent de (eisen voor) Natura 2000 gebieden. Dan gaat het bijvoorbeeld over de kennis omtrent watersystemen maar ook over kennis over de geschiktheid en effectiviteit van maatregelen om N en P belasting terug te dringen of om de gevolgen van hiervan te mitigeren (zie hiervoor ook § 4.6).

## **5.6 Overige spanningen**

Er is een scala aan overige spanningen naar voren gebracht door de respondenten die niet als potentiële spanning naar voren zijn gekomen uit de beleidsanalyse. Veel van deze spanningen bleken onder te brengen in één van bovenstaande 'hoofdspanningen'. De belangrijkste overige spanningen betreffen de gevolgen van aanwijzingen van de Natura 2000 gebieden: de gepercipieerde haalbaarheid van doelen; het terugkomen op oude afspraken en de perceptie dat de aanwijzing de ontwikkelingen in een bepaald gebied op slot zet.

Met betrekking tot de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden is al het een en ander gezegd in paragraaf 5.2. Naast dat dit soms op onduidelijke manier is gegaan zijn er twijfels over de haalbaarheid van doelen. Zo geeft WSD in het concept waterprogramma aan dat er naast tegenstrijdige Natura doelen in het gebied ook *niet reële of zelfs absoluut onhaalbare doelen* worden gesteld. Voor de Boven Dommel wordt aangegeven dat deze niet geschikt is voor de Vlottende Waterranonkel omdat de Boven Dommel te sterk verontreinigd is met zware metalen en nutriënten. De vervuiling is voor een groot deel afkomstig is uit België en het waterschap stelt dat het hierop geen invloed kan uitoefenen (Vroege en Spierings, 2008, p. 54). Ook LNVDRZ geeft aan dat het niet altijd zeker is dat de gestelde Natura 2000 doelen ook altijd gehaald gaan worden. In hoeverre dit een probleem gaat zijn hangt af van de invulling in de beheerplannen. In zowel Overijssel als Noord-Holland vragen de waterschappen daarnaast dat hun provincie een duidelijke keuze maakt omtrent de ruimtelijke functies omdat dit een noodzakelijke voorwaarde is voor het halen van doelen. Verder geeft een aantal (NM, BMF) partijen aan dat gebieden en beken in Noord-Brabant die onder Natura 2000 vallen soms zeer beperkt (smal) begrensd zijn. Bij wijze van spreken houdt de Natura 2000 bescherming al op de oever op. Hierdoor is de invloed van het omliggende gebied (in/ afspoeling, waterpeil) dusdanig groot dat het halen van de doelen voor deze beken moeilijk wordt. Het gaat hier voornamelijk om het kunnen combineren van Natura 2000 en KRW: het in stand houden van onnatuurlijke situaties met natuurwaarden en het koppelen van een resultaatsverplichting aan zoiets onzakers als de natuur.

Natuurmonumenten in zowel Noord-Holland als Overijssel en ook NMO zien dat de waterschappen de doelen voor de Natura 2000 gebieden waar mogelijk naar beneden aan het bijstellen zijn. NMO stelt daarbij dat de provincie de ammoniakproblematiek gebruikt om dit te rechtvaardigen. Een min of meer omgekeerde redenering hanteert LTO in Overijssel die voor het WRW gebied constateert dat er 'nieuwe natuur' (recent van landbouw naar natuur geconverteerde gronden) tegen de afspraken in is begrensd als zijnde Natura 2000 gebied waardoor de externe werking nog eens extra beslag legt op de overblijvende landbouwgronden. De externe werking van Natura 2000 gebieden komt hier nogmaals naar voren omdat – al dan niet terecht – een aantal actoren (gemeenten Dinkelland, Lossier, Zaanstad en LTO Noord (beide vestigingen) het idee heeft dat door de Natura 2000 aanwijzing de ontwikkelingsmogelijkheden van het omliggende gebied volkomen op slot gaat. Overige partijen, waaronder de provincie Noord-Holland verwachten dat het zo'n vaart niet zal lopen. Toch zien de gemeenten dat het moeilijk is om met zekerheid vergunningen te verlenen voor uitbreiding van met name landbouwbedrijven.

## 6 Spanningen als gevolg van confrontatie KRW en Natura 2000

### 6.1 Inleiding

Er kunnen zich spanningen voortdoen als gevolg van de confrontatie van KRW en Natura 2000. Opvallend is dat deze spanningen soms als groot probleem worden gepresenteerd terwijl andere partijen stellen: de spanning zit er wel maar als je er maar een beetje handig mee omgaat dan komt het waarschijnlijk best goed. De waargenomen spanningen betreffen: tegenstrijdige doelen van KRW en Natura 2000; de mogelijkheden voor uitzonderingen en/of fasering voor beschermde gebieden; Onduidelijkheden door gelijktijdige implementatie en overige spanningen.

### 6.2 Tegenstrijdigheden doelen Natura 2000 en KRW

Er kunnen spanningen optreden wanneer *eisen en doelen voor de Natura 2000 gebieden botsen met de KRW doelen en eisen*. Deze spanning wordt vooral gezien in het beleidsnetwerk van WSD en HHNK. In de overige gebieden kan er lokaal een tegenstrijdigheid optreden (bijvoorbeeld een voorgenomen verhoging van het waterpeil om verdroging tegen te gaan hetgeen botst met doelen voor droogteminnende soorten) maar de algemene verwachting is dat deze problemen oplosbaar zijn.

Zoals aangegeven heeft WSD heeft een 'stevige' inspraakreactie geschreven om te wijzen op tegenstrijdige doelen en eisen. In de ontwerpaanwijzing van een aantal gebieden staat onder andere dat voor sommige beken in hun natuurlijke loop moeten worden hersteld en stuwen moeten worden verwijderd. Dit zal gevolgen hebben voor de stroomsnelheid van het water hetgeen weer gevolgen heeft voor de vegetatie. In de ontwerpaanwijsbesluiten is hiermee onvoldoende rekening gehouden, aldus de inspraakreactie (Waterschap de Dommel, 2007). Ook de terreinbeherende organisaties in Noord-Brabant hebben gewezen op mogelijke gevaren als gevolg van de 'smalle' begrenzing van als Natura 2000 gebied aangewezen beken. Hierdoor kan de invloed van het omliggende gebied (in/ afspoeling, waterpeil) dusdanig groot blijven dat het halen van de ecologische doelen voor deze beken moeilijk wordt. Het gaat ook hier weer voornamelijk om het kunnen combineren van Natura 2000 en KRW: het in stand houden van onnatuurlijke situaties met natuurwaarden en het koppelen van een resultaatsverplichting aan zoiets onzeker als de natuur. Daarnaast zijn er Natura 2000 gebieden aangewezen die de natuurwaarden hebben verkregen als gevolg van een onnatuurlijke situatie. Deze waarden kunnen ook alleen maar behouden blijven door deze onnatuurlijke situatie in stand te houden. Zo zijn het Groot en Klein meer bij

Vessem (Natura 2000 gebied 135 Kempenland-West) een zeer waardevol gebied omdat er hier kalkmoerassen zijn. Deze kunnen echter alleen maar bestaan omdat BW kalkrijk restwater van haar winningen in deze gebieden pompt. Dit is mogelijk niet in de geest van de KRW die pleit voor het herstellen van natuurlijke situaties en waterlopen.

Voor het HHNK gebied stelt het waterschap dat het oppervlaktewater in het gebied verzoet als gevolg van natuurlijke processen. Met name in Laag Holland zijn er echter Natura 2000 doelen aangewezen die brak water nodig hebben en waarvan zowel provincie, gemeente Zaanstad en terreinbeheerders vinden dat deze doelen gehandhaafd moeten worden. Ook dit probleem kan hoogstwaarschijnlijk opgelost worden en wel door het inlaten van brak water uit het Noordzeekanaal. Dit is echter wederom een kunstgreep waarvan de vraag gesteld kan worden in hoeverre dit in de geest van de KRW is.

### **6.3 Mogelijkheden voor uitzonderingen en/ of fasering beschermde gebieden**

De *onduidelijkheid over de termijn waarbinnen maatregelen effect moeten sorteren* levert een veel genoemde spanning, en dan vooral daar waar het de watercondities voor beschermde gebieden betreft. Deze spanning is gesignaleerd door de waterschappen en provincies in Noord-Brabant en Overijssel, , ZLTO, de vertegenwoordigers van LNV Regionale Zaken, BMF en MNH, DLG en Landschap Noord-Holland en SBB Oost en recent nog eens aangejaagd door de landelijke organisatie van Natuurmonumenten (zie onder). Hier zijn duidelijk twee kanten te ontdekken: de milieufederaties en terreinbeheerders (in alle gebieden) zien liever geen fasering en zien de KRW eisen voor beschermde gebieden als een kans om snel de gewenste condities in de Natura 2000 gebieden te bereiken. De overige partijen stellen dat fasering waarschijnlijk wel mogelijk kan zijn en: een kans biedt om de doelen op een goede manier te bereiken. MNH constateert dat het voordeel van fasering kan zijn dat de problematiek op deze manier elke zes jaar onder de ogen gezien *moet* worden. Wegwuiven kan niet meer.

Bij deze spanning is het de vraag of doelen en maatregelen gefaseerd mogen worden. De KRW biedt onder voorwaarden de mogelijkheid om het treffen van maatregelen en het halen van ecologische doelen in de tijd te faseren. Natura 2000 stelt in principe geen eisen aan de termijn waarop doelen worden gehaald maar zowel nieuwe als bestaande activiteiten mogen het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelen niet in de weg staan. Echter, KRW artikel 4 lid 1c stelt dat de doelen voor de beschermde gebieden uiterlijk 15 jaar na het inwerkingtreden van de richtlijn behaald moeten zijn. Dit houdt voor de watercondities voor de Natura gebieden in dat deze uiterlijk in 2015 gerealiseerd zouden moeten zijn. Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven gaat de staatsecretaris er vanuit dat er ook voor deze watercondities toch een fasering mogelijk is, terwijl Natuurmonumenten dit betwist. De verwachting is dat er in de stroomgebieden en Natura 2000 beheerplannen toch voor fasering van de doelen wordt gekozen. Een gang naar de rechter wordt in dit geval niet uitgesloten door de terreinbeherende organisaties en de milieufederaties. Een hiermee samenhangende – en al eerder in



paragraaf 3.5.3 gesignaleerde – spanning is een gevolg van de *resultaatsverplichting*: partijen zijn bang dat er maatregelen genomen moeten worden waarvan niet zeker is dat deze tot het gewenste resultaat leiden en men hierop wordt afgerekend door ‘Brussel’. Zoals al eerder aangegeven neemt vrijwel elke overheidspartij –behalve wellicht LNV; de Vogel en Habitatrichtlijnen kennen geen eindtermijn – hier een voorschot op door waar mogelijk te faseren: de termijn waarop doelen gehaald moeten worden uitsmeren naar 2021 of 2027. Daarnaast worden vooral bestaande maatregelen opgenomen of de zogenaamde no-regret maatregelen opgenomen: maatregelen waarvan de uitkomst vrij zeker is.

#### **6.4 Onduidelijkheden door gelijktijdige implementatie**

Hoewel de Vogel en Habitat richtlijnen en de KRW ieder zijn aangenomen in een ander decennium (respectievelijk in de jaren 70, 90 en 00) heeft de implementatie hiervan nu pas gevolgen voor het regionale (water) beleid. In 2009 moeten er zowel de KRW stroomgebiedsbeheersplannen liggen alsmede de beheerplannen voor de aangewezen Natura 2000 gebieden gereed zijn. Deze min of meer *gelijktijdige regionale implementatie* kan tot spanningen leiden. De provincie Noord-Brabant constateert bijvoorbeeld dat er in de KRW met totaal andere schaalniveaus wordt gewerkt dan in Natura 2000. Met de onduidelijkheid van de Natura doelstellingen voor de gebieden wordt het daarmee niet makkelijker de juiste watermaatregelen voor de Natura 2000 gebieden op te nemen. De vertegenwoordigers van LNV Regionale Zaken, SBB en BW constateren daarbij dat de processen totaal niet synchroon lopen en partijen in KRW en Natura 2000 naar elkaar wijzen om deze duidelijkheid te verkrijgen. De integratie tussen beide is nog moeilijk constateert ook de provincie Noord-Holland.

Partijen zijn voorzichtig met doelen en maatregelen in het stroomgebiedsbeheersplan op te nemen die wellicht gaan botsen met de beheerplannen en te nemen maatregelen van Natura 2000. Dit geldt voor provincies en waterschappen –die geneigd zijn alleen no-regret maatregelen op te nemen – maar ook voor ZLTO en LTO Noord. Hoewel zij geen directe invloed hebben op wat er in de stroomgebiedsbeheersplannen wordt opgenomen kan het in het belang van de leden zijn dat de termijn die gesteld wordt voor het behalen van de doelstellingen een zo lang mogelijke is. Indien KRW of Natura 2000 eisen aanpassing van teelt of productiewijze noodzakelijk maken dan is een langere termijn om deze aanpassing te kunnen maken hoogstwaarschijnlijk welkom.

Zoals eerder aangegeven biedt het feit dat er nog niets zwart op wit staat partijen de mogelijkheid te proberen om hun belangen wat scherper op tafel te krijgen. Dit geldt voor zowel waterschappen, de land- en tuinbouw organisaties, de terreinbeheerder als de milieufederaties. Verder is er een gebrek aan zekerheid over de gevolgen van het nemen – of afzien van – bepaalde maatregelen en het niet halen van doelstellingen als gevolg daarvan. Bij de partijen is onvoldoende zekerheid over de aansprakelijkheid die zij hebben bij KRW en Natura 2000 en de risico's die ze lopen bij fasering van doelen. Dit hangt nauw samen met de gebrekkige communicatie die eerder is gesignaleerd.

De belangrijkste spanningen op het moment van interviewen betreft de onduidelijkheid –of niet zwart op wit staan – van de *eisen uit Natura 2000 voor de wateropgave*. Hierdoor is het ook nog onduidelijk welke taken en doelen er nu precies komen. Deze spanning wordt gezien door waterschappen, provincie Noord-Brabant, BL en LNH, BW, de gemeenten in Overijssel en al de vertegenwoordigers van NM, SBB, ZLTO en LTO Noord.

## 6.5 Overige spanningen

Er treden als gevolg van de implementatie van KRW en Natura 2000 nog een aantal spanningen op. Een *belangrijke bron van spanningen komt voort uit de betrokken organisaties zelf*. Deze spanningen zijn gesignaleerd door de actoren werkzaam bij de verschillende overheidsorganisaties (exclusief provincie Noord-Holland), maar ook door SBB Overijssel, en BPG. Zo constateert WSD dat zij om doelen te halen zich soms op het werkveld van een andere overheid moet begeven omdat die andere overheid niet bereid of in staat is maatregelen te nemen. Andere partijen zien juist bij de waterschappen interne spanningen die komen als gevolg van een capaciteitsprobleem door het stapelen van werkzaamheden: KRW, Natte Natuurparels, Natura 2000 en de ‘omkering’; of spanningen door het botsen van het moeten behartigen van natuur en landbouwbelangen in beleid en bestuur van het waterschap (en overigens ook bij gemeenten). Voor Noord-Holland geldt dat een aantal partijen constateert dat er vanuit de provincie maar moeilijk duidelijke keuzen gemaakt worden in relatie tot KRW en Natura 2000 en er sowieso geen duidelijkheid komt vanuit de provincie.

Een tweede spanning betreft de *verkokering die er bij de provincie en rijk gesignaleerd* wordt door een groot aantal respondenten. Deze spanningen is gedeeltelijk te wijten aan bureaupolitiek: men ziet dat de afdelingen die zich binnen deze hogere overheden bezig houden met water over het algemeen niet dezelfde zijn als die zich bezig houden met natuur, landbouw of economie. Dit hoeft geen probleem te zijn maar het kan ertoe leiden dat deze afdelingen teveel met de eigen taak bezig zijn en te weinig oog hebben voor de taak van de anderen. Hierdoor kan het voor komen dat er vanuit deze organisaties meerduidige signalen komen, of juist geen enkel signaal omdat men het onderling niet eens kan worden. Dit leidt tot verwarring en soms zelfs irritatie bij de andere actoren in het beleidsnetwerk. Daarnaast wordt er een ‘gebrek’ aan competenties bij de verschillende overheden gezien. Niet alle overheidspartijen hebben altijd alle kennis en instrumenten om beslissingen te nemen of maatregelen op te stellen voor de KRW en of Natura 2000. De input hiervoor moet dan van buiten komen. Dit hoeft geen probleem te zijn maar kan wel vertragend werken en ook leiden tot risicomijdend gedrag. Gedeeltelijk is deze spanning ook te wijten aan de perceptie dat rijksoverheid en provincie voor Natura 2000 en KRW naar elkaar wijzen als er onduidelijkheden zijn en er keuzen gemaakt moeten worden; bijvoorbeeld als het gaat om de ruimtelijke invulling van landbouw en natuur.

Een derde spanning hangt samen met *samenwerking en communicatie tussen verschillende actoren*. Hoewel er door de complexiteit en ook overlap van KRW en Natura 2000 doelen en maatregelen veel te winnen zou kunnen zijn als er een goede samenwerking is tussen partijen, geven respondenten (waterschappen, provincies Noord-Brabant en Overijssel, NM Brabant, LNV Regionale Zaken, LTO Noord, MNH en MNO, BW en DLG) aan dat deze samenwerking beperkt is. Met name de maatschappelijke organisaties trekken veel samen op en verder worden er soms per onderwerp coalities gevormd. Omdat alle partijen toch vooral gericht zijn op wat zij zelf kunnen en willen bereiken “doet iedereen zijn eigen ding”, aldus een respondent. Hiermee is er een risico dat meerdere partijen proberen hetzelfde doel te halen en met hetzelfde bezig zijn. Hoewel dit op zich geen probleem hoeft te zijn is het weinig efficiënt want waarom zou je het wiel twee keer willen uitvinden? Ook gezien de tijdsdruk die er op het ogenblik achter de KRW en Natura 2000 zit zou meer samenwerking voordelen kunnen hebben. Met deze spanning is overigens niet gezegd dat er totaal geen samenwerking tussen partijen of dat deze altijd als onvoldoende ervaren wordt. De relaties tussen de partijen zijn veelal goed en op veel andere vlakken wordt wel degelijk goed samengewerkt. Echter bij de huidige dossiers, met hun complexiteit en belangen laat de samenwerking soms te wensen over. Hetzelfde geldt voor de communicatie tussen de rijksoverheid en de overige partijen. Deze wordt als beperkt ervaren, met name als het gaat om de afstemming tussen KRW en Natura 2000. Dit wordt niet zozeer gezien als een probleem maar vooral als gemiste kans.

Een vierde spanning die we kunnen signaleren betreft de *beschikbaarheid over de juiste middelen of bevoegdheden om andere partijen te beïnvloeden*. Al eerder is het voorbeeld gegeven dat er een aanscherping van het mestbeleid zou moeten komen om de N en P uitspoeling beter te voorkomen. Hetzelfde geldt voor gewasbeschermingsmiddelen en de aanpak van verdroging.

Verder is er een spanning met betrekking tot de *beschikbare kennis om KRW en Natura 2000 goed uit te kunnen voeren*. Er is niet altijd voldoende kennis over processen binnen het watersysteem en de samenhang tussen waterhuishouding en het al dan niet verbeteren van de mogelijkheden tot instandhouding van habitats en soorten. In paragraaf 4.3 is al een kennisprobleem aangegeven omtrent de gevolgen van waterwinning. Een soortgelijk probleem speelt bij de relatie tussen stikstofdepositie en het voorkomen van bepaalde flora: er worden maximale normen voorgesteld voor het behoud van soorten die volgens die maximale normen niet of nauwelijks aanwezig zouden moeten zijn. Daarnaast zijn de mogelijke knelpunten en oplossingen die zijn voorgesteld in de werkateliers niet verder onderzocht op haalbaarheid.

Een laatste spanning tot slot betreft de verhouding tussen de verschillende overheden en de bereidheid van deze overheden en/ of de gekozen bestuurders om uit te voeren wat is overeengekomen. De onduidelijkheid die er nog steeds heerst, maakt dat de

waterschappen hun twijfels hebben over bepaalde Natura 2000 en KRW doelen en hoe deze te halen. In principe beschikken zij over de kennis en middelen om maatregelen uit te voeren maar vanwege de resultaatsverplichting zijn zij 'angstig' voor de aansprakelijkheidsvraag als de doelen niet gehaald worden. Terreinbeheerders en milieufederaties zien dat landelijk en Europees beleid in de regio verzwakt worden doorvertaald; BMF wijt dit aan bestuurlijke en politieke spelletjes om maar geen onpopulaire maatregelen te hoeven nemen; andere partijen zijn iets minder direct en stellen dat bestuurlijke daadkracht en lef nog wel eens ontbreekt.

## 7 Conclusie

### 7.1 Inleiding

Centraal in het onderzoek stond de volgende *vraag*: “In hoeverre zijn waterschappen, samen met andere publieke en private actoren die op het regionale niveau opereren, in staat de doelen uit de KRW en Natura 2000 te realiseren en tegelijkertijd in staat de verschillende belangen die verbonden zijn met de wateropgaven te koppelen?”

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

- i. Welke verplichtingen en/of taken vloeien voort uit de KRW voor regionale beleidsnetwerken?
- ii. Welke verplichtingen en/of taken vloeien voort uit Natura 2000 voor de regionale beleidsnetwerken?
- iii. Welke actoren zijn betrokken bij de implementatie van de KRW op regionale schaal en op welke wijze?
- iv. Hoe wordt binnen regionale beleidsnetwerken de wateropgave gedefinieerd en welke belangen spelen hierbij een rol?
- v. Welke spanningen manifesteren zich bij de implementatie van de KRW op regionale schaal tussen KRW en Natura 2000 beleid?
- vi. Op welke wijze gaan waterschappen met de gepercipieerde spanningen om?
- vii. In hoeverre zijn waterschappen in staat verschillende belangen te koppelen en tegelijkertijd de diverse doelen zo optimaal mogelijk te realiseren?

In dit hoofdstuk zullen we allereerst kort ingaan op deelvragen i tot en met iv. In paragraaf 7.3 wordt deelvraag v beantwoord. Paragraaf 7.4 laat zien op welke wijze waterschappen met de geconstateerde spanningen omgaan. Paragraaf 7.5 laat zien op welke wijze waterschappen de belangen van de verschillende partijen koppelen aan de taken en verplichtingen die de waterschappen hebben vanuit KRW en Natura 2000, waarmee vii wordt beantwoord. De centrale vraag wordt beantwoord in paragraaf 7.6. Tot slot gaat de laatste paragraaf in op de lessen die er te trekken valt uit de implementatie van KRW en Natura 2000 op het regionale niveau.

### 7.2 Verplichtingen, taken en actoren

De antwoorden van deelvragen i tot en met iv zijn beschreven in de hoofdstukken 2 en 3. De actoren betrokken bij de implementatie van de KRW zijn ook de actoren die betrokken blijken bij Natura 2000 hoewel de verplichtingen, taken en bevoegdheden kunnen verschillen. Paragraaf 3.2 biedt een overzicht van de betrokken actoren

(deelvraag iii), de regionale wateropgave en de belangen die zij hebben bij deze regionale wateropgave (deelvraag iv)<sup>11</sup>.

Samenvattend kan gezegd worden dat de taken en verplichtingen voortvloeiend uit de KRW een aanvulling zijn op de 'normale' taken van waterbeheer. De institutionele vormgeving van het waterbeheer is niet veranderd met de KRW. De overheidspartijen zijn verplicht plannen op te stellen en de waterschappen hebben met behulp van gebiedsprocessen en de daarbij behorende klankbordgroepen vorm gegeven aan de KRW participatie-eis. Over de gevolgen van, en de verplichtingen en taken voortvloeiend uit, de maatregelen kan op dit moment nog geen uitspraak gedaan worden; de maatregelen liggen immers nog niet vast. Gesteld kan worden dat deze maatregelen veelal een voortzetting zijn van al bestaande maatregelen. Er zijn relatief veel onderzoeksmaatregelen gepland en daarnaast is er de opgave voor monitoring. Dit is een uitbreiding van taken. Voor niet overheidspartijen blijven de verplichtingen en taken rondom de regionale implementatie van de KRW vooralsnog beperkt. De KRW kan, zoals in paragraaf 4.3 is besproken, wel gevolgen hebben voor (economische) activiteiten. Gezien het voorlopige karakter van de plannen en maatregelen is ook hier geen definitieve conclusie over te trekken.

De taken en verplichtingen die voortvloeien uit Natura 2000 (deelvraag ii) beperken zich in directe zin tot de eigenaren en/of beheerders van de Natura 2000 terreinen: zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gebied waarmee de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gehaald. Indien de gebieden voor meer dan 50 procent in eigendom zijn van het rijk (LNV, V&W, Financiën (domeinen), of Defensie) is het rijk verantwoordelijk voor het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen; in de overige gevallen valt dit onder de verantwoordelijkheid van de provincies. Natura 2000 brengt daarnaast ook taken en verplichtingen voor niet-eigenaren of beheerders. Ook de waterschappen vallen in deze categorie: waterschappen zijn in veel gevallen verantwoordelijk voor de waterhuishouding in of rondom de Natura 2000 gebieden. Deze waterhuishouding heeft invloed op de mogelijkheid om de instandhoudingsdoelen te halen. Afhankelijk van de invulling van de Natura 2000 beheerplannen kan een waterschap genoodzaakt zijn maatregelen te nemen. De waterschappen hebben aangegeven dat dit geen probleem is zolang zij maar weten welke waterhuishouding gewenst is en welke watercondities er noodzakelijk zijn *en* zolang de gewenste waterhuishouding of watercondities maar niet botsen met andere functies; in geval een functiewijziging noodzakelijk is dient het bevoegd gezag (de provincie) daartoe een besluit te nemen. In paragraaf 5.4 is aangegeven dat Natura 2000 een belemmering kan betekenen voor gebruiksfuncties, zoals de landbouw (mestaanwending) en in een enkel geval drinkwaterwinning.

---

<sup>11</sup> onder: *beleidsnetwerk* pp. 27-28.

### 7.3 Waargenomen spanningen

Deelvraag v betreft de spanningen die zich manifesteren bij de implementatie van de KRW op regionale schaal tussen KRW en Natura 2000 beleid. Op basis van een beleidsanalyse is in hoofdstuk 2 een aantal potentiële spanningen geïdentificeerd. Uit analyse van inspraakreacties op Natura 2000 aanwijzingen en vooral uit de interviews bleken deze potentiële spanningen in meer of mindere mate aanwezig. De als vrij simpel veronderstelde spanningen bleken in werkelijkheid meerdere lagen te bezitten en in hoofdstuk vier, vijf en zes is uitgebreid beschreven in hoeverre en in welke verschijningsvorm spanningen voortkomen uit implementatie van KRW, Natura 2000 en de interactie van beide richtlijnen. Het is niet zinvol deze spanningen allemaal weer aan bod te laten komen in deze paragraaf. Echter, er blijken een aantal spanningen bij zowel KRW als Natura 2000 afzonderlijk voor te komen. Deelvraag v wordt hier dan ook met de volgende samenvattende conclusie beantwoord: er zijn vijf spanningen die onderling sterk samenhangen.

De eerste spanning betreft de vormgeving van de regionale implementatie van zowel KRW als Natura 2000 en de hiermee samenhangende (on)mogelijkheden voor participatie door stakeholders. De implementatie van KRW en Natura 2000 stelt eisen aan de actoren in het beleidsnetwerk van de waterschappen. Hoewel de KRW en VHR richtlijnen uit verschillende decennia stammen, kwam de regionale implementatie in 2007 en 2008 samen. Ondanks dat de rijksoverheid erkend heeft dat afstemming tussen beide processen een meerwaarde kan hebben blijkt deze afstemming in de praktijk tegen te vallen. Dit is te wijten aan het feit dat de KRW en Natura 2000 in de regio weliswaar vrij parallel liepen maar er toch belangrijke verschillen zijn. Ten eerste is er een schaalverschil: voor de KRW wordt er gekeken naar een geheel (deel)stroomgebied, voor Natura 2000 naar een veel kleiner gebied (in de onderzochte gebieden varieerde de grootte tussen 5 en 9.260 hectare). Ten tweede is de KRW meer gericht op een integrale aanpak van het watersysteem terwijl Natura 2000 het sectorale belang (natuur) voorop stelt. Dit heeft invloed op de belangen van betrokken partijen. Ten derde is het KRW proces veel meer bottom-up georganiseerd – waterschappen kunnen in samenwerking met stakeholders en provincie de doelen voor een waterlichaam bepalen – terwijl Natura 2000 een top-down proces is: gechargeerd gezegd wijst de minister van LNV gebieden en instandhoudingsdoelen aan en betrokken partijen moeten maar zien hoe ze de instandhoudingsdoelen halen. Het een en ander heeft gevolgen voor de participatiemogelijkheden van stakeholders; deze blijken voor Natura 2000 beperkt te zijn. Op de terreinbeheerders na zijn stakeholders ook niet bij de voorlopige aanwijzingen betrokken geweest. Stakeholders zijn wel betrokken geweest bij de KRW gebiedsprocessen maar zoals in hoofdstuk vier is aangegeven is men niet onverdeeld gelukkig met het verloop van deze processen.

Een tweede spanning betreft de onduidelijkheden en besluitenloosheid die partijen signaleren in het KRW en vooral Natura 2000 proces. Formeel zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij beide processen duidelijk. In de praktijk blijkt uit dit onderzoek dat de verschillende overheidslagen niet altijd even duidelijk zijn

naar elkaar en naar stakeholders. Zo wensen provincies en LNV dat waterschappen maatregelen om de watercondities voor Natura 2000 gebieden alvast in de KRW waterbeheerplannen en stroomgebiedsbeheersplannen opnemen terwijl de waterschappen stellen dat dan eerst duidelijk moet zijn welke condities dan nodig zijn. Zeker waar verschillende ruimtelijke en economische functies botsen is het noodzakelijk om keuzes te maken. Het primaat voor deze keuzes ligt bij de provincies (en soms bij het rijk) en respondenten geven aan dat dit de provincies niet altijd geneigd zijn te kiezen. Deze besluiteloosheid maakt dat partijen langer in onzekerheid blijven over de gevolgen van KRW en Natura 2000. Zoals eerder is aangegeven kunnen belangenorganisaties de besluiteloosheid gebruiken om doelen ter discussie te stellen.

De derde spanning betreft de middelen en instrumenten waarover partijen (niet) beschikken. Voor het beheer van Natura 2000 gebieden geven de terreinbeheerders aan dat men nu al – dus zonder een eventuele verhoging door Natura 2000 van de beheersinspanning – over onvoldoende (financiële) middelen bezit om hun terreinen goed te beheren. Voor de KRW zelf is dit vooralsnog niet als probleem gesignaleerd. Bij de KRW en Natura 2000 is het echter wel een probleem dat waterschap en andere partijen niet altijd over de instrumenten beschikken om doelen en maatregelen (voor zover bekend) voldoende te kunnen nastreven. Waterschappen, bijvoorbeeld, kunnen in principe niet overgaan tot grondverwerving om verdroging in een Natura 2000 gebied aan te pakken; de bevoegdheid hiervoor ligt bij de provincie. Ook de aanpak van grensoverschrijdende vervuiling valt buiten de bevoegdheden van waterschappen. Daarnaast zijn waterschappen niet bevoegd om tot functieverandering te beslissen en hebben zij geen instrumenten om de mestwetgeving aan te scherpen mocht dit nodig zijn om de waterkwaliteit te verbeteren. Tot slot is er voor vooral de KRW een gebrek aan kennis geconstateerd om op korte termijn (voor het einde van de eerste periode in 2015) een goede ecologische toestand te bereiken: de monitoring blijkt beperkt en de resultaten van maatregelen onzeker. Om deze reden is er door de waterschappen relatief veel ingezet op onderzoeksmaatregelen.

De vierde spanning betreft de externe werking van KRW en Natura 2000. In paragraaf 4.3 en 5.4 is aandacht besteed aan deze externe werking ('doorwerking kwaliteitsnormen' respectievelijk 'belemmering gebruiksfuncties'). De spanning hierbij is dat de externe werking partijen dwingt om de eigen belangen sterk naar voren te brengen. In het kader van de haal- en betaalbaarheid probeert bijvoorbeeld de landbouw maar ook andere economische actoren de beperkingen voor hun activiteiten te minimaliseren. Provincies en gemeenten blijken hier gevoelig voor: niemand wil zijn grondgebied op slot zetten. Hoewel de experts het er wel over eens zijn dat dit op slot zetten in de praktijk wel meevalt, blijkt men naar de mening van de milieufederaties wel gevoelig voor het argument. Dit voedt overigens de perceptie van besluiteloosheid. De vijfde spanning tot slot betreft de KRW resultaatsverplichting die maakt dat overheidspartijen terughoudend zijn om verplichtingen op zich te nemen waarvan onzeker is of deze tot resultaat leiden in de gestelde periode. Dit heeft geleid tot een ambitieniveau waarvan de vraag gesteld kan worden of deze wel van ambitie getuigt.



## 7.4 Handelingsstrategieën

Deelvraag vi betreft de wijze waarop waterschappen met de spanningen omgaan. Geconcludeerd kan worden dat, hoewel de onderzochte waterschappen verschillende kansen en problemen zien in relatie tot KRW en Natura 2000, het opvalt dat de waterschappen op een redelijk overeenkomstige manier omgaan met de eisen van KRW en Natura 2000 en de wensen van de stakeholders. Geen van de waterschappen heeft zijn manier van werken volledig omgegooid en geen van de waterschappen is bereid zich in de KRW stroomgebiedsbeheersplannen te committeren aan doelen en /of maatregelen waarvan op voorhand onzeker is dat deze binnen de gestelde planperioden haalbaar zijn. Deze doelen en maatregelen zullen dan ook veelal in overeenstemming zijn met datgene wat de waterschappen al opgenomen hebben in de pre-KRW waterbeheersplannen. Zij hanteren daarbij dezelfde 'strikte' visie op de KRW als de rijksoverheid aanhoudt in de implementatiewet: alleen datgene doen dat verplicht is (Kamerstukken II, 2003, p.20). Zaken die bijdragen aan de doelen van KRW maar niet vanuit KRW verplicht zijn, of waarvan de effectiviteit of mate van doelrealisatie niet zeker is, worden of niet meegenomen of buiten de plannen gehouden.

De regionale beleidsnetwerken en het waterschap als centrale actor daarbinnen dienen met de gesignaleerde spanningen om te gaan. Hiervoor is het noodzakelijk dat de partijen zich aanpassen aan de nieuwe situatie die is ontstaan als gevolg van de implementatie van KRW en Natura 2000. Op basis van bovenstaande kunnen vijf handelingsstrategieën worden geïdentificeerd voor omgang van het waterschap met de geïdentificeerde spanningen. Deze strategieën zijn niet per se bewuste strategieën en zijn ook niet per se nieuw of speciaal opgezet als reactie op de implementatie van de huidige richtlijnen. De strategieën zijn: beïnvloeding/ inspraak, pragmatisme, afhouden, coalities vormen en het nemen van juridische stappen.

De eerste strategie is beïnvloeding en inspraak. Zolang er geen zaken zwart op wit staan wordt er door de waterschappen gelobbyd om de doelstellingen van KRW en Natura 2000 zoveel mogelijk in overeenstemming met de eigen doelen te krijgen (een strategie die de andere partijen in het beleidsnetwerk overigens ook hanteren). Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de inspraakreacties op de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Correspondentie laat verder zien dat er met andere waterschappen en de Unie van Waterschappen gezocht wordt naar mogelijkheden om de politieke besluitvorming op hoger overheidsniveau te beïnvloeden. Tegelijkertijd proberen ook andere actoren in het beleidsnetwerk steun van hun waterschap te krijgen om deze besluitvorming te beïnvloeden.

De tweede strategie hangt sterk samen met de eerste: de waterschappen gaan coalities en/ of samenwerkingsverbanden aan met andere actoren om zo bij te dragen aan het behalen van de (mogelijke) doelstellingen. Om de belasting van het water met bestrijdingsmiddelen en nutriënten te verminderen werken de waterschappen bijvoorbeeld samen met LTO. Om dezelfde reden neemt WSD ook deel aan het 'Schoon Water' (waarin naast Waterschap De Dommel de Provincie, Brabant Water, ZLTO,

overleggroep Duinboeren, een drietal gemeenten en de waterschappen Brabantse Delta en AA en Maas in participeren). Verder is de landbouwsector bereid om mee te denken om de verdroging te verminderen. Het nutriëntenoverschot moet opgelost worden met generiek mestbeleid en kan wellicht verder verminderd worden met het –vrijwillige – actieve akkerrandenbeheer waarbij er een bovenwettelijke spuit- en bemestingsvrije zone langs waterlopen wordt ingericht. Dit voorkomt drift van gewasbeschermingsmiddelen en uitspoeling van nutriënten.

De derde strategie is pragmatisme. Genoodzaakt door de resultaatsverplichting, het niet synchroon lopen van de KRW en Natura 2000 processen, en de onzekerheden die er zijn met betrekking tot zowel KRW als Natura 2000 (bijvoorbeeld onzekerheid over de relaties tussen het realiseren van watercondities en het behalen van Natura doelen), kiezen waterschappen, alsook andere partijen, ervoor om zoveel mogelijk pragmatisch om te gaan met de verplichtingen. Zowel provincies als waterschappen geven aan dat zij voor de komende SGBP –met een looptijd tot 2015 – alleen die doelen te zullen opnemen waarvan duidelijk is dat deze met de huidige beschikbare maatregelen kunnen worden gehaald. Daarbij is er een sterke voorkeur voor maatregelen die men zelf in de hand heeft. Er is dus intern terughoudendheid omdat men niet wenst te worden afgerekend op zaken waar men geen of nauwelijks invloed op heeft. Dit zal er naar verwachting van onze respondenten hoogstwaarschijnlijk toe leiden dat de maatregelen die uiteindelijk in het SGBP worden opgenomen een voortzetting zijn van het vigerende beleid, aangevuld met onderzoeksmaatregelen. Daarnaast hebben de waterschappen – mede als gevolg van deze resultaatsverplichting - ervoor gekozen om geen enkele van zijn waterlichamen als natuurlijk aan te wijzen. Dit geeft een waterschap de ruimte om te werken aan het halen van de GEP normen die naar alle waarschijnlijkheid makkelijker te halen zullen zijn dan de GET normen die voor natuurlijke wateren geldt. Hoewel dit een valide redenering is wordt dit niet per se door alle partijen in het beleidsnetwerk op prijs gesteld: met name de natuur en milieuorganisaties vragen zich hardop af of er nu echt geen beekje in het werkgebieden van WRD, WSD en WRW te vinden is die als natuurlijk kan worden aangemerkt.

De vierde strategie betreft afhouden. Zoals gezegd zijn de waterschappen terughoudend om maatregelen te nemen voor Natura 2000 gebieden zolang de verantwoordelijke partijen (andere overheden en/ of terreinbeheerders) niet aangeven welke watercondities moeten worden nagestreefd. Vanuit LNV en provincies is aangegeven dat de maatregelen met betrekking tot het waterbeheer wel alvast opgesteld kunnen worden. De waterschappen geven echter aan dat het noodzakelijk is eerst te weten wat er met de beheerplannen bereikt kan worden in de gebieden voordat je moet willen vastleggen wat je gaat doen. In het laatste geval zouden er namelijk doelen kunnen worden vastgesteld waarvan de noodzakelijke waterhuishouding niet op een haalbare en betaalbare manier bereikt kan worden, met een mogelijke boete uit Brussel als gevolg. Zo is er voor de Natura 2000 gebieden Strabrechtse Heide en Beuven en voor Leenderbos, Groote Heide en de Plateaux nog geen beheerplanproces opgestart omdat er nog geen GGOR ligt die een belangrijke basis voor de wateropgave voor de beheerplannen in de gebieden moeten zijn. Ook waar het verzorgen van de

watercondities voor Natura 2000 gebieden een ruimtelijke keuze vergt (dat wil zeggen: of de waterhuishouding in een gebied moet worden geoptimaliseerd voor natuur in plaats van landbouw) wachten de waterschappen voorsnog op een beslissing van de provincies. De waterschappen hebben nog steeds geen reactie op hun inspraak gehad en er moeten nog duidelijke keuzen gemaakt worden voor het beheer en behoud van habitattypen in de andere Natura 2000 gebieden. Ook als het gaat om zaken waarvoor grondverwerving noodzakelijk is blijven waterschappen terughoudend. Bij de overheden is grondverwerving in principe de taak van provincie en/ of DLG. De waterschappen zijn daarmee afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om grond te verwerven en zijn voorsnog niet bereid stappen te zetten als provincie en DLG geen actie ondernemen. Daarnaast voelen de waterschappen zich niet verplicht – en zijn formeel ook niet bevoegd – om te beslissen over een functieverandering van landbouw naar natuur, ook niet als dit noodzakelijk is om de watercondities voor een Natura gebied te verbeteren. Dit houdt ook in dat er niet gekozen zal worden voor een peilopzet voor een gebied met de functie landbouw om een natuurgebied optimaal te bedienen zolang deze functie niet verandert. De beslissing tot functieverandering ligt bij de provincie en het waterschap voelt er duidelijk niet voor op deze beslissingbevoegdheid in te breken.

Tot slot is er de strategie van juridische stappen. De waterschappen, maar ook de andere respondenten geven aan dat zij, om hun belangen te behartigen, een gang naar de rechter niet uitsluiten. Ook geven zij allen aan dat dit zeker niet de voorkeur heeft.

## **7.5 Belangenkoppeling en doelrealisatie**

Deelvraag zeven betreft de belangenkoppeling van de waterschappen in relatie tot de doelen van KRW en Natura 2000. Gegeven dat dit onderzoek te vroeg komt om te onderzoeken welke doelen en maatregelen er nu in de beheerplannen van de stroomgebieden en in de Natura 2000 beheerplannen worden voorgesteld, is op deze vraag geen definitief antwoord te geven. Op het moment van schrijven waren de KRW waterbeheerplannen van de waterschappen nog niet beschikbaar en de Natura 2000 beheerplanprocessen veelal slechts recent gestart. De conclusies die te trekken zijn over doelrealisatie zijn dan voorsnog ook beperkt en betreffen voornamelijk de visie van de respondenten over de processen. Over doelrealisatie is op het moment dan ook het volgende te zeggen: op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat de KRW doelen die worden opgenomen in de stroomgebiedsbeheersplannen hoogstwaarschijnlijk wel gehaald gaan worden. Naar de letter van de KRW zal er dus sprake zijn van doelrealisatie.

Voor Natura 2000 is doelrealisatie voor de waterschappen van minder belang. Er is door de rijksoverheid voor gekozen om de watercondities voor Natura 2000 gebieden in de periode tot 2015 prioriteit te geven. Toch is fasering niet uitgesloten (Ministerie van V&W, 2008). Alleen in een aantal ‘sense of urgency’ gebieden dienen de watercondities voor 2015 gerealiseerd te worden. “Voor de overige Natura 2000-gebieden geldt dat de

watercondities de ontwikkeling van natuurwaarden op termijn niet mogen belemmeren. In geval van een conflicterend doel in een bepaald gebied zal de keuze gemaakt worden bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan dan wel bij het opstellen van het stroomgebiedbeheerplan”, aldus het antwoord van de Minister van LNV op vragen naar aanleiding van de ontwerpaanwijzingsbesluiten (Kamerstukken II, 2007, p. 15). In de onderzochte gebieden zijn alleen Buurserzand & Haaksbergerveen, Lemselermaten en Wieden- Weerribben ‘sense of urgency’ gebieden. Voor Lemselermaten zijn de knelpunten bekend maar moet de regionale bestuurlijke besluitvorming nog worden afgerond, voor de andere gebieden verwacht het LNV expertiseteam dat de watercondities uiterlijk 2015 op orde zijn gebracht (Ministerie van LNV Directie Regionale Zaken, 2008). Uiteraard betekent dit niet dat de waterschappen voor de overige gebieden geen maatregelen willen treffen voor de Natura gebieden of waterlichamen in het algemeen, deze worden echter vooralsnog niet opgenomen in het stroomgebiedsbeheersplan zolang er onzekerheden bestaan over de effectiviteit en het resultaat van de maatregelen, of wanneer deze maatregelen niet verplicht zijn (zie bijvoorbeeld: HHNK, 2008; Vroege en Spierings, 2008). Gezien de positie van een waterschap is dit een bestuurlijk prudent uitgangspunt.

Met betrekking tot de belangenkoppeling kan geconcludeerd worden dat de waterschappen niet per se een (openlijke) hernieuwde afweging van belangen hebben gemaakt als gevolg van de KRW en Natura 2000. De landbouwbelangen met de daarop afgestemde waterhuishouding blijft een belangrijke peiler van het waterschapsbeleid in al de gebieden. Daarnaast was er, ook voor de KRW en Natura 2000 ‘neerdaalden’, een toenemende aandacht voor en maatregelen ten behoeve van de natuurfuncties te zien: al de waterschappen streven naar een natuurlijker en robuust watersysteem. Hiervoor werden al beken in hun oude loop hersteld, vistrappen aangelegd, overstorten aangepast en natuurvriendelijke oevers aangelegd. Daarnaast is in het kader van het TOP beleid de verdroging van natuurgebieden al aan de orde gesteld. Het ‘gebrek’ aan een hernieuwde afweging valt af te leiden door te kijken naar de perceptie die de respondenten in dit onderzoek hadden over de ambities van de KRW plannen. Hieruit blijkt dat milieufederaties en terreinbeheerders bijna unaniem van mening zijn dat deze ambities beperkt zijn. Hierbij wordt vervolgens aangegeven dat men van de KRW verwachtte en hoopte dat deze een grote verbeterslag voor waterkwaliteit, ecologie en natuurbelangen in het algemeen zou brengen. De LTO vertegenwoordigers geven echter aan dat de gevolgen van de KRW (als resultaat van de gebiedsprocessen) voor de landbouw relatief beperkt lijken te gaan zijn. Hoewel niet valt vast te stellen of de ‘beperkte’ ambitie van de waterschappen het gevolg is van het niet willen tornen aan de landbouwbelangen valt de voorzichtigheid van de waterschappen om maatregelen te nemen waarvan het resultaat niet zeker is vooralsnog samen met een waterhuishouding waarmee de landbouwsector goed uit de voeten kan. Een kanttekening hierbij is natuurlijk dat een waterschap ook niet bevoegd is om een functieverandering op te leggen. Tegelijkertijd moet hierbij een voorbehoud worden gemaakt: de onderzochte waterschappen hebben wel degelijk ambities die verder gaan dan wat nu in de KRW

plannen zijn opgenomen. Deze zijn als gevolg van de resultaatsverplichting buiten de KRW plannen gehouden maar zullen waar mogelijk (financieel en bestuurlijk) wel worden uitgevoerd (HHNK, 2008; Vroege en Spierings, 2008). Echter, ook deze ambities lijken geen verandering in de belangenkoppeling gebracht te hebben. Dit is niet alleen een gevolg van belangenkoppeling maar ook een bewuste keuze om de eigen agenda waar nodig boven de belangen van de stakeholders te plaatsen, hetgeen een terechte keuze is gezien de taken, doelstellingen en bevoegdheden van een waterschap.

Natura 2000 vraagt om het centraal stellen van de natuurwaarden (soorten en habitats) boven andere, niet-ecologische, belangen. De verantwoordelijkheid van de waterschappen voor Natura 2000 gebieden beperkt zich echter tot de watercondities. We hebben al aangegeven dat de waterschappen stellen dat men deze watercondities best wil verzorgen maar dat de afstemming van functies en gewenste watercondities vanuit het rijk, provincie of terreinbeheerders moet komen. De waterschappen lijken vooralsnog niet van plan om proactief het waterbeheer aan te passen.

Op basis van bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de KRW en Natura 2000 processen tot dusver geen verandering in belangenkoppeling hebben gebracht. Een positief gevolg van de processen is dat de wensen van stakeholders rondom de wateropgave voor de komende tijd duidelijk zijn geworden, voor zover dit nog niet duidelijkheid was.

## 7.6 Conclusie

De centrale vraag bij het onderzoek was: In hoeverre zijn waterschappen, samen met andere publieke en private actoren die op het regionale niveau opereren, in staat de doelen uit de KRW en Natura 2000 te realiseren en tegelijkertijd in staat de verschillende belangen die verbonden zijn met de wateropgaven te koppelen? Ondanks het feit dat er nog geen definitieve maatregelenpakketten liggen, kunnen we concluderen dat het er naar uitziet dat de waterschappen prima in staat zijn, in samenspraak en samenwerking met andere actoren in het beleidsnetwerk, om de doelen van KRW en Natura 2000 te combineren en tevens de verschillende belangen te waarborgen.

De waterschappen blijken nog steeds in staat flexibel om te gaan met wet- en regelgeving en eisen en wensen van stakeholders in het beleidsnetwerk. Uit de analyse blijkt dat de ruimte voor eigen en flexibele invulling die de KRW biedt ten volle lijkt te worden benut. Natura 2000 heeft een grotere impact op de flexibiliteit omdat het de natuurfunctie centraal gesteld wil zien. Deze sectorale benadering botst met de traditie van het zoveel mogelijk afwegen van belangen (zolang de veiligheid maar voorop blijft staan). We kunnen stellen dat de waterschappen vooralsnog zoveel mogelijk vasthouden aan de eigen verantwoordelijkheid voor het waterbeheer: zolang de hogere overheden geen nieuwe eis of functieweging naar voren brengen, is het (formeel) *'business as usual'*. Op basis van de vele onderzoeksmaatregelen die genomen worden in de eerste generatie stroomgebiedsbeheersplannen zal in de toekomst wel blijken of er verder aanpassingen nodig zijn. Buiten de KRW en Natura 2000 om is er een voortzetting van het pad dat de

waterschappen al enige tijd geleden zijn ingeslagen: in de richting van een robuuster watersysteem waarbij economische en ruimtelijke functies zich meer zullen moeten aanpassen aan de waterhuishouding in plaats van andersom. De waterschappen hebben zich niet zo zeer aangepast aan de veranderde beleidsmatige omgeving, maar deze omgeving geassimileerd in de werkwijze.

Hoewel de belangenkoppeling op basis van dit onderzoek niet veel veranderd lijkt te zijn, is het wel duidelijk dat niet elke partij tevreden is met de keuzen die de waterschappen hebben gemaakt voor wat betreft de wateropgave, de KRW en voor Natura 2000. Met name de terreinbeheerders en de milieufederaties stellen dat het ambitieniveau best iets hoger had mogen zijn, of dat het zelfs noodzakelijk is om het ambitieniveau te verhogen om de KRW doelen voor 2027 te halen en/of om achteruitgang van Natura 2000 gebieden en doelen te voorkomen. Ook de fasering die waterschappen voor de meeste waterlichamen hebben voorgesteld wordt niet per se als gewenst gezien door terreinbeheerders en milieufederaties hoewel een aantal van hen hierin ook een voordeel zien: door de fasering is het noodzakelijk om elke zes jaar terug te komen op de doelen en te bekijken wat er noodzakelijk is om deze te halen. Het belang van water voor natuur en milieu is daarmee een terugkerend thema geworden (voor zover dit al niet het geval was).

## **7.7 Slotbeschouwing**

Het onderzoek is gestart met de assumptie dat de toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving op het Nederlandse waterbeheer waterschappen noodzaakt tot aanpassing van de werkwijzen. De verwachting was dat KRW en met name Natura 2000 de flexibiliteit van de waterschappen en het waterbeheer zouden aantasten. Deze verwachting blijkt maar ten dele uit te komen. Er is door stakeholders aangegeven dat er erg veel tijd in de KRW gebiedsprocessen is gaan zitten, tevens is aangegeven dat de ambities voorsnog beperkt zijn en de waterschappen voorzichtig zijn. Tegelijkertijd blijkt dat de waterschappen wel degelijk ambities hebben en deze ook ten uitvoer brengen: deze worden alleen niet in de KRW plannen opgenomen. Voor de Natura 2000 gebieden hebben we gezien dat de waterschappen best hun verantwoordelijkheid willen nemen maar niet meer dan dat: waar andere overheden of partijen 'aan de lat' staan om hun verantwoordelijkheid te nemen en hun bevoegdheden in te zetten, gaan de waterschappen dit zeker niet voor hen doen. Al eerder is aangegeven dat dit wellicht niet van dapperheid dan toch wel van prudentie getuigt. Er is dus wel degelijk flexibiliteit mogelijk en de waterschappen zijn ook flexibel omgegaan met de eisen van KRW en Natura 2000 en de wensen van stakeholders, hoewel dus niet altijd tot tevredenheid van alle betrokkenen.

Wat betekent dit alles nu voor de bestuurlijk-juridische capaciteit van waterschappen en welke lessen zijn te trekken uit de implementatie van KRW en Natura 2000 voor het ontwerpen en implementeren van nieuwe richtlijnen? Op basis van dit onderzoek is niet

te zeggen of er met een andere institutionele invulling van de implementatie een beter resultaat gehaald zou zijn. Indien de ex ante evaluatie terecht (ondanks de beperkte scope) heeft geconstateerd dat de doelbereiking voor regionale wateren in 2027 slechts 40-60% zal zijn (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008), dan kan men wellicht de conclusie trekken dat voor het bereiken van een goede waterkwaliteit een centralere vorm van aansturing noodzakelijk is. Immers: de waterschappen – en ook provincies – hebben ervoor gekozen om voorzichtig te starten en de economische en maatschappelijke belangen niet volledig ten dienste te stellen van de ecologische belangen. Te constateren valt dan ook dat er enerzijds een behoefte is aan duidelijkheid van de bevoegde overheden als het gaat om normen en doelstellingen; bij duidelijkheid is het voor waterschappen mogelijk om de randvoorwaarden voor de watercondities en waterhuishouding in te vullen. Tegelijkertijd speelt dat de waterschappen ondanks dit gebrek aan duidelijkheid wel aan de gang zijn gegaan met de KRW en (op de achtergrond) veel werk verrichten; zij brengen dit echter minimaal naar buiten. Te concluderen valt hieruit dat er wel degelijk goede wil is en de belangen van KRW onderkend worden. Als iedereen zijn eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid maar gebruikt en er invulling aan geeft, dan komt het met de uitvoering ook wel goed.

Gesteld kan worden dat bij de implementatie van KRW en Natura 2000, en wellicht bij Europese richtlijnen in het algemeen, het niet zozeer gaat om de juridische invulling maar juist om de bestuurlijke processen. Als we kijken naar de regionale wateropgave dan hebben partijen wellicht meer behoefte aan 'eenduidig' beleidskader. Het probleem ligt daarmee niet zozeer op het niveau van de waterschappen maar juist op het niveau van de hogere overheden. Op basis van deze analyse kunnen we stellen dat waterschappen de aanpak, methodiek en de institutionele inbedding van het waterbeheer vooralsnog niet hoeven aan te passen: alle noodzakelijke instrumenten voor implementatie van KRW en Natura 2000 zijn aanwezig in het huis van Thorbecke; ze worden alleen niet altijd, niet altijd op de juiste momenten en niet altijd volledig ingezet. Ook in relatie tot de wensen van de stakeholders in het regionale beleidsnetwerk blijft deze conclusie staan; de waterschappen kunnen met de huidige instrumenten en bevoegdheden prima voldoen aan de wensen van stakeholders hoewel een afweging tussen belangen altijd tot verliezers kan leiden. De perceptie bij terreinbeheerders en milieufederaties dat de ambitieniveaus wat laag zijn laat dit duidelijk zijn. Hierbij kan gesteld worden dat (als de ambitieniveaus omhoog zouden moeten) de verschillende overheden beter hun eigen bevoegdheden maximaal zouden moeten gebruiken in plaats van wachten op antwoorden van het centrale niveau. Door de KRW resultaatsverplichting blijkt dat als je keuzen met betrekking tot het waterbeheer een gewenste ecologische status overlaat aan het regionale veld dit leidt tot lagere ambities. Zaak is nu om een balans te vinden tussen strakke, afrekenbare doelen op centraal niveau en voldoende mogelijkheid tot flexibele invulling op het regionale niveau.





## Referenties

- EC. 2001. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive.
- EEG. 1979. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.
- EEG. 1992. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- EG. 2000. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.
- G.S. Provincie Noord-Brabant. 2008. Vragen inzake het rapport van de Raad voor Landelijk Gebied over onteigening.3.
- Gies, T.J.A., en Bleeker, A. 2008. Ammoniakdepositie op Natura-2000 gebieden Mariapeel, Deurnse Peel en Groote Peel. Een uitwerking van een aantal scenario's ten aanzien van ontwikkelingen van de landbouw en te nemen maatregelen en het effect daarvan op de ammoniakdepositie op de habitatgebieden in de Peel.46. Wageningen: Alterra
- HHNK, P.K.W. 2008. Samen werken aan schoon water. Maatregelenpakket 2009-2015 voor de Kaderrichtlijn Water. Beheergebied Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Edam: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. 2008. HHNK in cijfers. Edam: HHNK.
- Kamerstukken II. 2003. Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (Implementatiewet EG- kaderrichtlijn water). 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Kamerstukken II. 2004. Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland. Van beelden naar betekenis. Bijlage bij Kamerstuk II 28 808 nr. 12. Den Haag: Sdu.
- Kamerstukken II. 2007. Kamerstuk 31 200 XIV nr. 150. Aanbiedingsbrief Nota van Antwoord. Den Haag: SDU.
- Kamerstukken II. 2008. 31 200 XIV & 30 654 nr. 207 Verslag Algemeen Overleg 13 februari 2008; vastgesteld 13 maart 2008. Den Haag: SDU.
- Keessen, A.M., en Van Rijswijk, H.F.M.W. 2008. Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, het juridisch regime voor beschermde gebieden.
- Kiwa, en EGG. 2006. Knelpunten- en kansanalyse Natura 2000 gebieden. Versie juli 2006. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Natuur.
- Ministerie van LNV. 1989. Natuurbeleidsplan. 's Gravenhage: SDU Uitgeverij.

- Ministerie van LNV. 2005. Natura 2000 Contourennotitie, Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen. Bijlage bij Kamerstuk 29 800 XIV nr. 104. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV. 2006. Natura 2000 doelendocument. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV. 2007. Nota van Antwoord. Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV Directie Regionale Zaken. 2008. Eindrapportage Expertiseteam. Den Haag Ministerie van LNV Directie Regionale Zaken
- Ministerie van V&W. 2003. Nationaal Bestuursakkoord Water.
- Ministerie van V&W. 2006. Decemhernota 2006 KRW/WB21 Beleidsbrief (Bijlage bij Kamerstukken II, 2006 27 625 nr. 80). Den Haag Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Directoraat-generaal Water.
- Ministerie van V&W. 2008. Brief van Staatsecretaris Huizinga - Heringa aan Natuurmonumenten: Juridisch advies milieudoelstellingen in de beschermde gebieden van de Europese Kaderrichtlijn Water. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Stichting Natuur en Milieu, Noordzee, S., Milieudefensie, en Waddenvereniging. 2008. Brief van 8 februari 2008 aan leden Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende debat Nota van Antwoord aanwijzing Natura 2000 gebieden. 's-Gravenland Natuurmonumenten.
- Nota van Toelichting AMvB. 2008. Nota van Toelichting AMvB Doelstellingen, versie juli 2008.
- Planbureau voor de Leefomgeving. 2008. Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Strauss, A., en Corbin, J. 1998. Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory. . Thousand Oakes, London, New Delhi: Sage Publications.
- Syncera Water B.V., Arcadis, Instituut voor Milieuvraagstukken (VU), en Centrum voor Milieurecht (UvA). 2005. Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water. Arnhem: Syncera Water BV.
- Van den Broek, M.J.H.G., Nijmeijer, A.G.A., en Van Rijswijk, H.F.M.W. 2008. Kan de bouw bouwen op de AMvB Doelstellingen? Tijdschrift voor Bouwrecht 2008(nr. 9 September 2008).
- Van der Bolt, F.J.E., van den Bosch, R., Brock, T.C.M., Hellegers, P.J.G.J., Kwakernaak, C., Leenders, D., Schoumans, O.F., en Verdonschot, P.F.M. 2003. SQUAREIN; gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij.152. Wageningen Alterra.
- Van Der Molen, D.T., en Pot, R., Eds.2007. Referenties en Maatlatten voor Natuurlijke Watertypen voor de Kaderrichtlijn Water. Utrecht: Stowa.

- Van Rijswick, H.F.M.W., Freriks, A.A., Backes, C.W., Groothuijse, F.A.G., Keessen, A.M., Van Kempen, J.J.H., en Widdershoven, R.J.G.M. 2008a. Kaderrichtlijn Water. In Van Rijswick, H.F.M.W. (Ed.), EG-Recht en de praktijk van het waterbeheer: 352-425. Utrecht: Stowa
- Van Rijswick, H.F.M.W., Freriks, A.A., Backes, C.W., Groothuijse, F.A.G., Keessen, A.M., Van Kempen, J.J.H., en Widdershoven, R.J.G.M. 2008b. Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In Van Rijswick, H.F.M.W.E. (Ed.), EG-Recht en de praktijk van het waterbeheer: 270-317. Utrecht: Stowa.
- Van Rijswick, H.F.M.W., en Vogelesang-Stoute, E.M. 2007. De Kaderrichtlijn Water en Gewasbeschermingsmiddelen. Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS.
- Van Rijswick, H.F.M.W., en Vogelesang-Stoute, E.M. 2008. De betekenis van de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Milieu en Recht 2008(1): 2-11.
- Vroege, M., en Spierings, M.J.G. 2008. Concept Waterprogramma Stroomgebieden Boven Dommel, Tongelreep, Stadsdommel, Kleine Dommel. 's Hertogenbosch: ARCADIS Nederland B.V.
- Waterschap de Dommel. 2007. Zienswijze op de (ontwerp) aanwijzingsbesluiten gebieden 131 tot en met 138. Brief gericht aan Inspraakpunt Natura 2000.17. Boxtel: Waterschap de Dommel.
- Waterschap de Dommel. 2008. Feiten en cijfers. Boxtel: Waterschap de Dommel.
- Waterschap Reest en Wieden. 2007. Waterbeheerplan 2007-2012. Meppel: Waterschap Reest en Wieden
- Waterschap Reest en Wieden. 2008. Op weg naar schoon en gezond water. Resultaten van het gebiedsproces Kaderrichtlijn Water in het beheergebied van waterschap Reest en Wieden. Meppel: Waterschap Reest en Wieden
- Waterschap Regge en Dinkel. 2008. Waterschap Regge en Dinkel: gebied. Almelo: Waterschap Regge en Dinkel.
- Waterschap Regge en Dinkel, en TNO Bouw en Ondergrond. 2008. Wateratlas Twente. Almelo: Waterschap Regge en Dinkel.
- Zijp, M.C., Durand-Huizing, A.M., van der Linden, A.M.A., van Wijnen, H.J., en van Rijswick, H.F.M.W. 2007. Methodiek voor toepassing van fasering en doelverlaging op grondwater. Bilthoven: RIVM.

## Bijlage 1: Respondenten

### Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

HHNK:	Dhr. Eenkhoorn
	Dhr. Mantel
	Dhr. Marsman
Gemeente Zaanstad	Mw. Lenting
Landschap Noord-Holland	Mw. van Beijma
LTO Noord	Dhr. Ghijssels
Natuurmonumenten	Mw. Koopman
Provincie Noord-Holland	Dhr. Eggenhuizen
PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland	Dhr. Dekker
	Dhr. Kievit
Staatsbosbeheer	Dhr. Romeijnders

### Waterschap de Dommel

WSD	Mw. Barten
	Mw van Roode
Brabants Landschap	Dhr. Fliervoet
Brabantse Milieufederatie	Mw. van Campen
	Dhr. Verdaasdonk
Brabants Particulier Grondbezit	Dhr. Sluijter
Brabant Water	Dhr. Philips
	Dhr. Selders
DLG Zuid	Mw. Jonkers
Gemeente Valkenswaard	Dhr. Castelijns
Min. van LNV Directie Regionale Zaken	Dhr. Bakker
Natuurmonumenten	Dhr. Laarhoven
Provincie Noord-Brabant	Mw. Ertsen
	Dhr. van Lamoen
Staatsbosbeheer	Dhr. Hendriks
ZLTO	Dhr. Elshof

### Waterschappen Regge en Dinkel en Reest en Wieden

WRD	Dhr. van Dongen
	Dhr. Heijtbrink
WRW	Mw. Kool
	Dhr. Supèr
Gemeente Dinkelland	Dhr. Davida
Gemeente Losser	Dhr. Rodenburg
	Dhr. Sieverink

Gemeente Steenwijkerland

Min van LNV Directie Regionale Zaken

LTO Noord

Natuur Milieu Overijssel

Natuurmonumenten

Overijssels Particulier Grondbezit

Provincie Overijssel

Staatsbosbeheer

Vitens

Mw. Barbilion

Dhr. Kuiper

Dhr. Groen

Dhr. Brummelman

Dhr. Seine

Dhr. Hüge

Mw. Bosch

Dhr. Potman

Dhr. Van der Weide

Mw. van den Berg

Dhr. van Essen