

# Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de Kaderrichtlijn Water



Deelonderzoek 2 van Universiteit Utrecht in het project "Aquaterra Nederland"

Auteurs Dr. Ir. G.T. Raadgever, Drs. A.A.H. Smit, Dr. C. Dieperink, Prof. Dr. P.P.J. Driessen, Prof. Mr. H.F.M.W. van Rijswijk

Contact Dr. Ir. G.T. Raadgever, T.Raadgever@geo.uu.nl

LmW project Nr. P1027

Deliverable Nr.: D 4.5.1

Versie d.d. 22 oktober 2009

Document status Definitief

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

ISBN nr. 978-9078325-16-1

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





## Inhoudsopgave

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 0   | SAMENVATTING.....  | 4  |
| 1   | INLEIDING.....   | 6  |
| 1.1 | Kaderrichtlijn Water en de regionale implementatie ..... | 6  |
| 1.2 | Omgaan met onzekerheden: kennis en keuzes .....          | 7  |
| 1.3 | Doelstelling en vraagstelling .....                      | 8  |
| 1.4 | Onderzoeksaanpak.....                                    | 10 |
| 1.5 | Opbouw van het rapport .....                             | 11 |
| 2   | KERNCONCEPTEN IN DE KRW EN DE EUROPESE RICHTSNOEREN      | 12 |
| 2.1 | Waterlichaam en type .....                               | 12 |
| 2.2 | Toestand.....  | 14 |
| 2.3 | Doelstellingen .....                                     | 18 |
| 2.4 | Maatregelen.....   | 19 |
| 2.5 | Uitzonderingen.....                                      | 20 |
| 2.6 | Monitoring.....  | 23 |
| 2.7 | Publieke participatie.....                               | 25 |
| 3   | DE IMPLEMENTATIE VAN DE KRW IN NEDERLAND .....           | 26 |
| 3.1 | Ambitieniveau .....                                      | 26 |
| 3.2 | Organisatie .....  | 27 |
| 3.3 | Waterlichaam en type .....                               | 30 |
| 3.4 | Toestand.....  | 32 |
| 3.5 | Milieudoelstellingen.....                                | 34 |
| 3.6 | Maatregelen.....   | 37 |
| 3.7 | Uitzonderingen.....                                      | 39 |
| 3.8 | Monitoring.....  | 40 |
| 3.9 | Publieke participatie.....                               | 42 |
| 4   | CASE 1: WATERSCHAP DE DOMMEL.....                        | 43 |
| 4.1 | Inleiding / leeswijzer.....                              | 43 |
| 4.2 | Ervaren onzekerheden.....                                | 44 |
| 4.3 | Inhoudelijke invulling van de kernconcepten .....        | 46 |
| 4.4 | Kennisvergaring, uitwisseling en besluitvorming .....    | 58 |
| 4.5 | De interactie met externe actoren .....                  | 63 |
| 4.6 | Meningen over de Stroomgebiedbeheerplannen.....          | 69 |
| 4.7 | Resterende onzekerheden.....                             | 76 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 4.8 | Positieve en negatieve effecten KRW .....   | 78  |
| 5   | CASE 2: WATERSCHAP REGGE EN DINKEL.....   | 80  |
| 5.1 | Inleiding / leeswijzer .....  | 80  |
| 5.2 | Ervaren onzekerheden.....   | 82  |
| 5.3 | Inhoudelijke invulling van de kernconcepten .....   | 84  |
| 5.4 | Kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming .....   | 94  |
| 5.5 | De interactie met externe actoren .....   | 99  |
| 5.6 | Meningen over de Stroomgebiedbeheerplannen.....   | 102 |
| 5.7 | Resterende onzekerheden.....  | 106 |
| 5.8 | Positieve en negatieve effecten KRW .....   | 107 |
| 6   | CROSS-CASE ANALYSE.....   | 109 |
| 6.1 | Inleiding .....   | 109 |
| 6.2 | Algemene onzekerheden .....   | 113 |
| 6.3 | Invulling kernconcepten .....   | 118 |
| 6.4 | Resterende onzekerheden.....  | 127 |
| 6.5 | Positieve en negatieve effecten van de KRW.....   | 133 |
| 6.6 | Bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden.....   | 135 |
| 7   | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....  | 139 |
| 7.1 | Conclusies .....  | 139 |
| 7.2 | Aanbevelingen .....   | 143 |
| 8   | REFERENTIES.....  | 147 |
|     | BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN.....   | 155 |
|     | BIJLAGEN.....   | 159 |
|     | Bijlage 1. Respondenten interviews .....  | 160 |
|     | Bijlage 2. Interviewvragen .....  | 161 |
|     | Bijlage 3. Overzicht KRW Richtsnoeren .....   | 163 |
|     | Bijlage 4. Overzichtskaart Waterschap de Dommel (uit WD 2008).....  | 164 |
|     | Bijlage 5. Bestuurlijke beslispunten besproken en geaccordeerd in Algemeen<br>Bestuursoverleg van Waterschap de Dommel op 5 maart 2008..... | 165 |

## 0 SAMENVATTING

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die bedoeld is om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in de lidstaten van de Europese Unie te beschermen en te verbeteren en het duurzaam gebruik van water te bevorderen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de KRW in hun eigen land. In Nederland hebben de waterschappen een grote rol gekregen in de planvorming en uitvoering. Ze werden daarbij geconfronteerd met de Europese en landelijke kaders. Tegelijkertijd hebben ze de belangen van de regionale actoren behartigd en eigen ambities nagestreefd.

In de periode 2000-2008 hebben de waterschappen invulling gegeven aan de door de KRW vereiste stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's). Centraal daarin stonden de volgende kernconcepten: waterlichaam en type, toestand, milieudoelstellingen, maatregelen, uitzonderingen, monitoring en publieke participatie. In dit onderzoek analyseren we de wijze waarop de waterschappen in deze eerste planperiode zijn omgegaan met onzekerheden. Aan de ene kant heeft de KRW het gedrag van de waterschappen vastgelegd. Daarmee heeft de KRW veel keuzevrijheid en dus onzekerheid van de waterschappen weggenomen. Aan de andere kant heeft de KRW de waterschappen met veel nieuwe onzekerheden geconfronteerd, met name op het gebied van de ecologische doelstellingen. De KRW dwingt namelijk tot het maken van onderbouwde keuzes en stelt de consequenties van die keuzes op scherp door er een resultaatverplichting aan te verbinden.

De waterschappen zijn met twee typen onzekerheden geconfronteerd: bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke. De belangrijkste bestuurlijk-juridische onzekerheden die in de afgelopen jaren hebben gespeeld zijn de resultaatverplichting, het implementatieproces, de landelijke kaders met betrekking de invulling van de kernconcepten, de onderlinge afhankelijkheid van keuzes en het draagvlak onder andere actoren in regio. De belangrijkste natuurwetenschappelijke onzekerheden zijn de invloed van ondersteunende kwaliteitselementen en de effectiviteit van maatregelen.

De waterschappen hebben in deze planperiode vooral strategieën ontplooid om met bestuurlijk-juridische onzekerheden om te gaan. Om te kunnen voldoen aan de resultaatverplichting en om draagvlak te creëren hebben ze de landelijke uitgangspunten van pragmatisme, haalbaarheid en betaalbaarheid overgenomen. Dit heeft mede geleid tot het veelvuldig aanwijzen van waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig, waarvoor lagere doelen en normen gelden dan voor natuurlijke waterlichamen. Bovendien zijn relatief gemakkelijk uitvoerbare maatregelen gekozen en is de uitvoering daarvan sterk gefaseerd. Dat neemt niet weg dat de voor de uitvoering benodigde inspanning nog fors is. Daarnaast hebben de waterschappen in verband met het ontwikkelen van draagvlak actief deelgenomen aan regionale overleggen en zelf gebiedsprocessen en klankbordgroepen georganiseerd. Voor het omgaan met natuurwetenschappelijke onzekerheden zijn op basis van bestaande kennis en methoden, expert judgement en de landelijke kaders KRW-conforme methoden ontwikkeld en toegepast. Bovendien zijn verschillende onderzoeksmaatregelen opgenomen in de SGBP's. De kennisvergaring en besluitvorming binnen de waterschappen waren over het algemeen goed op elkaar afgestemd. Soms traden echter spanningen op, omdat de timing van de

kennisvergaring en besluitvorming niet goed op elkaar was afgestemd of omdat de specialisten en de bestuurders andere uitgangspunten hanteerden.

De invulling van de kernconcepten werd sterk beïnvloed door landelijke en Europese kaders en regionale overlegstructuren. Een probleem met de landelijke kaders was dat ze vaak te laat kwamen en soms na verloop van tijd werden aangepast. Dit heeft de administratieve last voor de waterschappen vergroot en de beoogde uniformiteit beperkt. In de regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen is gezocht naar bestuurlijke consensus over de belangrijkste uitgangspunten en naar ambtelijke afstemming over de toe te passen methodes. De invloed van de gebiedsprocessen en klankbordgroepen op de inhoudelijke invulling van de kernconcepten was beperkt.

Op dit moment is er nog een groot aantal resterende onzekerheden: de juridische status en doorwerking in de besluitvorming van de kwaliteitsnormen, de acceptatie van de SGBP's door Brussel, eventuele benodigde aanpassingen aan de gehanteerde methodiek (en de uitkomsten daarvan), het vervolg van het implementatieproces, het draagvlak voor de uitvoering van de maatregelen, de effectiviteit van de maatregelen, de aanpak van chemische verontreinigingen en nutriënten, veranderingen in het peilbeheer, de afwenteling van verontreinigingen en autonome ontwikkelingen. Uiteindelijk kunnen al deze onzekerheden consequenties hebben voor het voldoen aan de resultaatverplichting. De grootste resterende onzekerheid is dan ook of daaraan kan worden voldaan.

De implementatie van de KRW (tot nu toe) heeft verschillende positieve en negatieve effecten gehad op de waterschappen. De belangrijkste positieve effecten waren de methodische aanpak, de resultaatverplichting als "stok achter de deur" en de goede onderlinge samenwerking. De belangrijkste negatieve effecten waren de grote administratieve last, de onoverzichtelijkheid van de KRW en het implementatieproces en het gehanteerde ambitieniveau dat beperkt is in vergelijking met de door de KRW geschepte verwachtingen.

Het zou voor de hand liggen om aanbevelingen te formuleren om het ambitieniveau in de SGBP's op te schroeven. Dit zou echter een te eenzijdige benadering zijn van een complexe opgave, waarbinnen naast ecologische doelen ook andere doelen en belangen moeten worden gediend. Onze aanbevelingen voor het verbeteren van de regionale implementatie van de KRW en eventuele toekomstige richtlijnen zijn:

- Zorg voor een vroegtijdige uitwisseling van standpunten, kennis en kennisbehoefte tussen bestuurders, generalisten en specialisten in het waterschap;
- Breng onzekerheden in kaart en stem strategieën om ermee om te gaan af;
- Stel duidelijke deadlines aan kennisvergaring en besluitvorming;
- Zorg voor verdere afstemming en uitwisseling tussen de lidstaten en regio's;
- Zorg voor een proactieve aanpak van nutriënten, chemische verontreinigingen, peilbeheer, niet-waterlichamen, afwenteling en autonome ontwikkelingen;
- Onderzoek maatregel-effect-relaties en de invloed van ondersteunende parameters (waterschappen, kennisinstellingen en adviesbureaus gezamenlijk);
- Stel heldere kaders op en stimuleer hogere ambities (aanbeveling voor het Rijk);
- Stel prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie over de reikwijdte van de resultaatverplichting (aanbeveling voor de Nederlandse rechter);
- Onderzoek de voor- en nadelen van een resultaatverplichting, voor toekomstige Europese regelgeving;
- Maak toekomstige Europese richtlijnen eenvoudiger dan de KRW.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Kaderrichtlijn Water en de regionale implementatie

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die bedoeld is om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in de lidstaten van de Europese Unie te beschermen en te verbeteren en het duurzaam gebruik van water te bevorderen. Daarnaast is de KRW bedoeld om het Europese waterbeleid meer transparant te maken en om te voldoen aan een aantal verplichtingen dat uit internationale verdragen voortvloeit (Van Rijswijk, Freriks et al. 2008).

De KRW gaat uit van een stroomgebiedbenadering. De idee is dat alle overheden in een stroomgebied samenwerken om de doelen te realiseren en eventuele problemen (en kosten) niet afwentelen. De richtlijn geeft wettelijke bepalingen die de lidstaten in hun nationale beleid moeten opnemen om de doelen te verwezenlijken.

De KRW is van kracht geworden op 22 december 2000 en in Nederland is implementatie van de richtlijn officieel gestart in 2003. Dat proces moet in principe in 2015 zijn afgerond met het bereiken van de “goede toestand” van alle wateren. Een eerste mijlpaal in de implementatie waren de Stroomgebiedkarakteriseringingen die volgens artikel 5 van de richtlijn in december 2004 moesten worden opgeleverd. Hierin rapporteren de lidstaten over de kenmerken van hun stroomgebieden, de invloed van menselijke activiteiten op de toestand van de oppervlakte- en grondwaterlichamen en de economische aspecten van het watergebruik. De rapportages zijn per (sub)werkgebied<sup>1</sup> opgesteld. In Nederland zijn dat de (sub)werkgebieden Eems, Schelde, Maas, Rijn-Oost, Rijn-West, Rijn-Midden en Rijn-Noord.. Een tweede mijlpaal werd gevormd door de monitoringprogramma's, die in december 2006 operationeel moesten zijn (volgens art. 8).

Een derde mijlpaal wordt gevormd door de Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's). De plannen moeten in december 2009 worden opgeleverd, maar in Nederland waren de ontwerp-SGBP's al in december 2008 gereed. De SGBP's bevatten 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. De SGBP's binnen een internationaal stroomgebied worden op elkaar afgestemd. Daarna volgt de vaststelling van de SGBP's en vervolgens de uitvoering van de maatregelenprogramma's. De SGBP's zullen elke zes jaar worden herzien.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de KRW in hun eigen land. Binnen de lidstaten zijn verschillende overheidslagen betrokken bij de implementatie. In Nederland zijn dat bijvoorbeeld het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Ook zijn in veel lidstaten speciale ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsverbanden en overlegstructuren gecreëerd. De overheden moeten binnen de gestelde kaders invulling geven aan de richtlijn. Dit rapport richt zich op de regionale implementatie van de KRW door de Nederlandse

---

<sup>1</sup> I.p.v. (sub)werkgebied worden ook wel de termen deelstroomgebied of stroomgebieddistrict gebruikt.

waterschappen. De waterschappen spelen een belangrijke rol bij het implementeren van de KRW. Ze worden daarbij geconfronteerd met de formele eisen en wensen van de hogere overheden. Tegelijkertijd behartigen de waterschappen de belangen van de regionale actoren. Bovendien hebben de bestuurders en ambtenaren binnen de waterschappen eigen ambities.

## 1.2 Omgaan met onzekerheden: kennis en keuzes

Drie typen onzekerheden die volgens de wetenschappelijke literatuur gerelateerd zijn aan het waterbeheer<sup>2</sup> zijn (natuurlijke) variabiliteit, incomplete kennis en ambiguïteit (Isendahl, Dewulf et al. 2009). Variabiliteit wordt veroorzaakt doordat sommige processen van nature onvoorspelbaar zijn. Zo kunnen we bijvoorbeeld niet van tevoren weten in welk jaar er weer een grote overstroming van de Rijn zal plaatsvinden. Van incomplete kennis is sprake als we niet precies weten hoe een systeem werkt, maar deze werking niet van nature onvoorspelbaar is. Zo kan het gebrek aan kennis over de effecten van een riooloverstort op de waterkwaliteit worden opgevuld door nader onderzoek. Ambiguïteit, tot slot, treedt op als er verschillende actoren zijn die elk hun eigen interpretatie hebben van een vraagstuk (Dewulf, Craps et al. 2004). Die interpretatie komt voort uit hun waarden, belangen, meningen, ervaringen en kennis. Zo zijn natuurorganisaties en agrarische ondernemingen het over het algemeen niet eens over de ideale grondwaterstand en daar hebben beide partijen valide redenen voor. De verschillende typen van onzekerheid zijn niet volledig onderling onafhankelijk. Wanneer onzekerheden ten gevolge van variabiliteit en incomplete kennis groot zijn, is er bijvoorbeeld veel ruimte voor interpretatieverschillen (ambiguïteit).

In hun dagelijkse praktijk moeten waterschappen altijd al omgaan met (natuurlijke) variabiliteit, incomplete kennis en ambiguïteit. De KRW heeft de status quo in het waterbeheer echter verstoord. De richtlijn vereist veranderingen in de organisatiestructuur<sup>3</sup>, wetten, beleid en uitvoering van het waterbeheer. Voor de waterschappen betekent de implementatie van de KRW een extra opgave, die veel onzekerheden met zich meebrengt. Deze extra onzekerheden vallen voor groot deel in de categorie "incomplete kennis". Om aan de eisen van de KRW te voldoen hebben de waterschappen juridische, bestuurlijke, natuurwetenschappelijke, technische, procesmatige en financieel-economische kennis nodig die ze voorheen niet in huis hoefden te hebben. Ook benadrukt de KRW de noodzaak tot het omgaan met variabiliteit en ambiguïteit.

Er zijn verschillende strategieën om met onzekerheden om te gaan. Onzekerheden ten gevolge van incomplete kennis kunnen op twee manieren worden teruggedrongen: 1) door extra kennis te vergaren of 2) door besluiten te nemen. Kennis vergaren kan op verschillende manieren. Kennis kan worden geproduceerd, bijvoorbeeld door data te verzamelen en te analyseren of door te modelleren of te experimenteren. Waterschappen kunnen zelf kennis produceren of de kennisproductie uitbesteden aan externe partijen. Ook een coproductie van kennis is mogelijk. Een tweede manier om kennis te vergaren is via kennisuitwisseling, bijvoorbeeld via leidraden, modellen of bijeenkomsten.

---

<sup>2</sup> Ofwel aan het water(beheer)systeem in fysieke, technische en maatschappelijke zin.

<sup>3</sup> Met name met betrekking tot informele overleg- en samenwerkingsstructuren tussen verschillende overheden.

Voor de besluitvorming is complete kennis over het algemeen geen vereiste. Bestuurders lijken goed in staat tot het nemen van beslissingen onder onzekerheid, bijvoorbeeld door robuuste en flexibele maatregelen te kiezen. Door een besluit te nemen wordt het resterende gebrek aan kennis soms irrelevant, waardoor de gerelateerde onzekerheid wordt weggenomen. In de afgelopen decennia hebben verschillende ontwikkelingen de rol van natuurwetenschappelijke en technische kennis in besluitvorming bovendien beperkt. Allereerst werden beperkingen in natuurwetenschappelijke en technische expertise aangetoond. Ten tweede kreeg de maatschappij een veel sterkere stem. En ten derde nam de noodzaak om rekening te houden met zowel technische als sociale aspecten toe (Raadgever 2009).

Variabiliteit kan per definitie niet worden verkleind, maar er zijn wel strategieën denkbaar om negatieve consequenties van de variabiliteit te beperken. Zo kan meer ruimte worden gegeven aan rivieren om overstromingen bij hoogwater te voorkomen. Tot slot kan men omgaan met ambiguïteit door de waarden, belangen en kennis van verschillende actoren in kaart te brengen, door een brede discussie aan te gaan en door samen te werken in de formulering en uitvoering van beleid. Door draagvlak te ontwikkelen voor beleid kunnen mogelijke negatieve effecten van ambiguïteit (weerstand tijdens de uitvoering) worden voorkomen<sup>4</sup>.

### 1.3 Doelstelling en vraagstelling

In dit deelonderzoek analyseren we hoe de waterschappen zijn omgegaan met de onzekerheden die de implementatie van de KRW met zich meebracht. We richten ons in het bijzonder op de strategieën van de waterschappen om met incomplete kennis om te gaan. Naast de kennisvergaring en besluitvorming binnen het waterschap analyseren we ook de kennisvergaring en besluitvorming door andere partijen, voor zover die een invloed hebben gehad op de waterschappen. We analyseren het implementatietraject vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn in december 2000 tot en met het vaststellen van de ontwerp-Stroomgebiedsbeheersplannen (SGBPs) in december 2008.

Het doel van het onderzoek is:

*Inzicht ontwikkelen in de wijze waarop de waterschappen in de periode 2000-2008 zijn omgegaan met onzekerheden tijdens de implementatie van de KRW.*

De bijbehorende hoofdvraag is:

*Op welke wijze zijn de waterschappen in de periode 2000-2008 omgegaan met onzekerheden tijdens de implementatie van de KRW?*

We hebben de hoofdvraag nader uitgewerkt in een aantal deelvragen, op basis van de KRW en het implementatieproces in de periode 2000-2008. In die periode hebben de waterschappen een bijdrage moeten leveren aan de formele Gebiedsrapportages

---

<sup>4</sup> Overigens biedt publieke participatie geen garantie voor draagvlak. Bestuurders kunnen lang niet altijd aan de eisen en wensen van alle belanghebbenden tegemoet komen. Belanghebbenden zullen in dergelijke situaties vaak alsnog gebruik van de geboden rechtsbeschermingmogelijkheden.

(art. 5), Monitoringrapportages (art. 8) en Stroomgebiedbeheerplannen (art. 13). Om hun bijdrage te kunnen leveren aan de rapportages hebben de waterschappen onder andere moeten vaststellen:

- a) welke wateren in hun beheergebied kwalificeren als waterlichaam;
- b) welk referentietype het waterlichaam heeft;
- c) welke status het waterlichaam heeft (natuurlijk, kunstmatig of sterk veranderd);
- d) in welke kwalitatieve toestand het waterlichaam is
- e) hoe dit wordt gemonitord;
- f) welke milieudoelstellingen er voor het waterlichaam gesteld worden of dienen te worden gesteld (om de toestand te verbeteren, indien nodig);
- g) welke maatregelen genomen dienen te worden / nodig zijn om deze doelen te halen;
- h) wat het effect is van deze maatregelen;
- i) in hoeverre en wanneer de doelen vermoedelijk kunnen worden gehaald.

Wat betreft de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming, stelt de KRW aanvullende eisen aan de organisatie van overheden op stroomgebiedniveau (art. 3), de opzet van een monitoringprogramma (art. 8) en de voorlichting, raadpleging en actieve betrokkenheid van het publiek (art. 14). We hebben de inhoudelijke en procesmatige aspecten samengevat in de volgende (groepen) “kernconcepten” uit de KRW, die we als kapstok voor het onderzoek hebben gebruikt:

- 1) Waterlichaam en type;
- 2) Toestand;
- 3) Milieudoelstellingen;
- 4) Maatregelen;
- 5) Uitzonderingen;
- 6) Monitoring;
- 7) Publieke participatie.

In dit onderzoek analyseren we hoe bovenstaande kernconcepten inhoudelijk zijn ingevuld. Eisen voor de invulling van de kernconcepten zijn in eerste instantie terug te vinden in de KRW zelf. Daarnaast is een groot aantal Europese richtsnoeren verschenen, die als zodanig niet juridisch bindend zijn, maar de lidstaten ondersteunen bij de invulling van de KRW (zie Bijlage 3 voor een overzicht van de richtsnoeren). De richtsnoeren moeten er voor zorgen dat de lidstaten op vergelijkbare – en dus controleerbare – wijze te werk gaan bij de implementatie. Daarnaast zijn op landelijk niveau verschillende documenten en methoden ontwikkeld die formele eisen stellen aan de invulling van de kernconcepten of die de waterschappen ondersteunen bij de invulling.

Daarnaast analyseren we de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming bij het invullen van de kernconcepten en de betrokkenheid en invloed van verschillende partijen. Tot slot analyseren we in hoeverre verschillende regionale actoren tevreden zijn met de ontwerp-waterbeheerplannen en ontwerp-SGBP's uit 2008. We analyseren alleen hoe de kernconcepten zijn ingevuld met betrekking tot oppervlaktewateren, omdat de waterschappen daar het sterkst bij betrokken zijn. We laten het grondwater(beheer) buiten beschouwing.

We hebben de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1) Welke kaders geven de KRW en de bijbehorende Europese richtsnoeren voor het invullen van de kernconcepten?
- 2) Hoe is de KRW geïmplementeerd in Nederland en welke invulling geeft de Nederlandse Rijksoverheid aan de kernconcepten?
- 3) Met welke onzekerheden zijn de waterschappen geconfronteerd tijdens de implementatie van de KRW en hoe zijn ze daarmee omgegaan?
- 4) Welke inhoudelijke invulling hebben de waterschappen aan de kernconcepten gegeven en op basis van welke argumenten?
- 5) Hoe is binnen het waterschap de benodigde kennis vergaard en uitgewisseld en hoe zijn besluiten tot stand gekomen?
- 6) Op welke wijze hebben andere actoren de invulling van de kernconcepten beïnvloed?
- 7) Hoe beoordelen de betrokken (regionale) actoren de ontwerp-Waterbeheerplannen en ontwerp-SGBP's en welke argumenten voeren zij hiervoor aan?
- 8) Wat zijn de belangrijkste resterende onzekerheden?
- 9) Welke positieve en negatieve effecten heeft de KRW gehad voor de waterschappen?

De deelvragen overlappen elkaar gedeeltelijk, maar benadrukken elk een relevant aspect voor het beantwoorden van de hoofdvraag.

#### 1.4 Onderzoeksaanpak

Om de eerste twee deelvragen te beantwoorden hebben we een literatuurstudie uitgevoerd. We hebben onder andere de KRW, de bijbehorende Europese richtsnoeren, Tweede Kamerstukken, officiële landelijke richtlijnen en rapporten van kennisinstituten bestudeerd.

Deelvraag 3 tot en met 9 hebben we in eerste instantie beantwoord voor een tweetal case studies: Waterschap de Dommel (WD) en Waterschap Regge en Dinkel (WRD). Als onderdeel van de case studies hebben we door middel van interviews de percepties<sup>5</sup> in kaart gebracht van in totaal 12 sleutelfiguren, die op verschillende manieren betrokken zijn geweest bij de implementatie van de KRW (zie Bijlage 1). De vragen die we hebben gesteld staan in Bijlage 2. De nadruk van elk interview lag op het expertisegebied van de geïnterviewde. Onder de geïnterviewden bevinden zich de KRW-coördinatoren, procesmanagers, ecologen, monitoringspecialisten en een dijkgraaf. Ook hebben we een medewerker van de provincie geïnterviewd die zich op het niveau van het subwerkgebied Rijn-Oost heeft beziggehouden. Daarnaast hebben we de relevante documenten, zoals de ambtelijke rapporten, notulen van bestuurlijke overleggen, waterbeheerplannen, SGBP's en inspraakreacties geanalyseerd. Ook hebben we gebruik gemaakt van inzichten en data uit een eerder deelonderzoek (Smit, Dieperink et al. 2009), zoals interview verslagen met verschillende regionale actoren.

---

<sup>5</sup> De percepties verschilden deels van persoon tot persoon. We hebben zowel punten waarop de percepties overeenkwamen als punten waarop de percepties verschilden in kaart gebracht. Beide waren een relevante input voor de analyse.

Met behulp van de case studies hebben we inzicht ontwikkeld in de complexe mix van factoren die de regionale implementatie van de KRW in de praktijk heeft beïnvloed. WD en WRD zijn echter niet per se representatief voor de waterschappen in Nederland. Om toch onze bevindingen te kunnen generaliseren, hebben we vervolgens interviews gehouden met KRW-coördinatoren van 4 andere waterschappen. We hebben de waterschappen zo gekozen dat we alle Nederlandse (sub)werkgebieden – en daarmee het grootste deel van de variatie tussen de waterschappen - hebben afgedekt. We hebben vervolgens de verschillen en overeenkomsten in de wijze waarop de waterschappen zijn omgegaan met onzekerheden geanalyseerd.

## 1.5 Opbouw van het rapport

In Hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport bespreken we kaders die de EU en de Nederlandse Rijksoverheid hebben opgesteld voor implementatie van de KRW en de invulling van de kernconcepten door de waterschappen. Daarmee beantwoorden we deelvraag 1 en 2.

In Hoofdstuk 4 en 5 presenteren we de resultaten van de case studies bij Waterschap de Dommel (WD) en Waterschap Regge en Dinkel (WRD). We analyseren:

- de onzekerheden waarmee de waterschappen zijn geconfronteerd bij de implementatie van de KRW en hoe ze ermee zijn omgegaan (deelvraag 3);
- de inhoudelijke invulling van de kernconcepten en de argumentatie daarvoor (deelvraag 4);
- de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming (deelvraag 5);
- de invloed van andere actoren (deelvraag 6);
- het oordeel van de betrokken (regionale) actoren over de ontwerp-Waterbeheerplannen en ontwerp-SGBP's (deelvraag 7);
- de belangrijkste resterende onzekerheden (deelvraag 8); en
- de positieve en negatieve effecten van de KRW (deelvraag 9).

In Hoofdstuk 6 analyseren we de overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop WD en WRD zijn omgegaan met onzekerheden tijdens de implementatie van de KRW. Daarnaast analyseren we in hoeverre de bevindingen van de case studies ook geldig zijn voor andere waterschappen in Nederland. Tot slot presenteren we in Hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

## 2 KERNCONCEPTEN IN DE KRW EN DE EUROPESE RICHTSNOEREN

In dit hoofdstuk beschrijven we de Kaderrichtlijn Water en de bijhorende Europese richtsnoeren in meer detail. We concentreren ons daarbij op de invulling van de kernconcepten (waterlichaam en type, toestand, milieudoelstellingen, maatregelenpakket en uitzonderingen, monitoring en publieke participatie).

Dit hoofdstuk biedt achtergrondinformatie voor het beantwoorden van deelvraag 1. Bovendien geeft het vast een deel van het antwoord op deelvraag 3. De landelijke en regionale invulling van de kernconcepten – en het omgaan met de gerelateerde onzekerheden - wordt in de hierop volgende hoofdstukken uitgewerkt.

### 2.1 Waterlichaam en type

#### 2.1.1 Begrenzing waterlichamen

Eén van de eerste stappen in de implementatie van de KRW was het definiëren van de waterlichamen en hun type. De definities moesten in december 2004 worden opgenomen in de Stroomgebiedkarakterisering (art. 5 rapportages), maar mochten nog tot aan het opstellen van de Stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP's) worden gewijzigd als hier goede redenen voor bestonden (Working Group on Water Bodies 2003). Een waterlichaam is een administratief concept, dat wil zeggen: lidstaten moeten waterlichamen gebruiken ter rapportage van de toestand van het watersysteem (Working Group on Water Bodies 2003). Dit maakt dat het definiëren van de waterlichamen van strategisch belang is voor de waterbeheerders. Immers: als een water niet als waterlichaam hoeft te worden aangemerkt hoeft er ook niet over gerapporteerd te worden. In artikel 2 van de KRW worden drie definities gegeven die relevant zijn voor het vaststellen van oppervlaktewaterlichamen:

*“Oppervlaktewaterlichaam”*: een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater;

*“Kunstmatig waterlichaam”*: een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam;

*“Sterk veranderd waterlichaam”*: een oppervlaktewaterlichaam dat door fysieke wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepaling van bijlage II;

Bijlage II van de KRW geeft bovendien een indicatie van de minimale afmetingen van het stroomgebied van een oppervlaktewaterlichaam uit de categorie “rivieren” (10 km<sup>2</sup>) en van het wateroppervlak van een oppervlaktewaterlichaam uit de categorie “meren” (0,5 km<sup>2</sup>)<sup>6</sup>. De definities laten echter ruimte over voor eigen interpretatie door de lidstaten. Want waar houdt het ene waterlichaam op en begint het volgende? De informele Europese richtsnoeren die als onderdeel van de “Common Implementation Strategie” zijn opgesteld bieden handvatten voor die invulling. Zo kunnen de volgende criteria worden gebruikt voor het aanwijzen en begrenzen van de

---

<sup>6</sup> Voor overgangs- en kustwateren worden geen minimale afmetingen genoemd.

waterlichamen (Working Group on Water Bodies 2003; Working Group 2.3. REFCOND 2004):

- Er mag geen overlap zijn tussen waterlichamen;
- Een waterlichaam mag geen verschillende categorieën (bv. rivier en meer) of verschillende types (bv. ondiepe gebufferde plas en matig groot diep gebufferd meer) bevatten;
- Een waterlichaam moet dezelfde fysieke (geografische en hydromorfologische) eigenschappen hebben, voor zover relevant voor het behalen van de milieudoelstellingen;
- Er mogen geen significante verschillen zijn in de ecologische toestand (klasse) binnen een waterlichaam;
- De begrenzing van waterlichamen mag worden aangepast aan de begrenzing van beschermde gebieden;
- Kleinere wateren mogen als waterlichaam worden aangewezen als ze van aanzienlijke omvang zijn en een aparte identificatie vereisen.

Een implicatie van deze criteria is dat wanneer wateren en hun toestand homogener zijn, de waterlichamen groter van omvang mogen zijn (Working Group 2.7. Monitoring 2004).

### *2.1.2 Categorie en type waterlichaam*

Om de waterlichamen te kunnen begrenzen was dus allerhande kennis van de wateren nodig. Een belangrijke stap hierin was het toekennen van een categorie en een type aan de wateren. In bijlage II van de KRW worden telkens twee alternatieve systemen voor de typering van de oppervlaktewateren in de categorieën rivieren, meren, overgangswateren en kust gegeven. Zo kunnen rivieren worden gekarakteriseerd op basis van de ecoregio, hoogteligging, grootte van het stroomgebied en geologie (systeem A). Volgens het alternatieve systeem (B) kunnen rivieren worden gekarakteriseerd op basis van de hoogteligging, breedtegraad, lengtegraad, geologie, grootte en een hele lijst van facultatieve factoren. Wanneer systeem B wordt gebruikt moeten er minstens net zo veel verschillende typen uit voortvloeien als wanneer systeem A wordt gebruikt, om variabiliteit per type te klein te houden. In beide systemen heeft de geologie een dominant karakter, omdat de geologie de sterkste invloed heeft op de ecologische kwaliteit (Working Group 2.3. REFCOND 2004). Voor elk type oppervlaktewater moesten vervolgens de typespecifieke hydromorfologische, fysisch-chemische en biologische referentieomstandigheden worden vastgesteld, die passen bij de zeer goede ecologische toestand (zie tekst onder “doelstellingen”).

### *2.1.3 Sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen*

Eén van de criteria voor het vaststellen van de waterlichamen was dat elk waterlichaam dezelfde fysieke eigenschappen moest hebben. Dit impliceert dat (voorlopig) moest worden vastgesteld of een waterlichaam “kunstmatig” of “sterk veranderd” was. Kunstmatige waterlichamen zijn door mensen gecreëerd op locaties waar voorheen geen waterlichamen bestonden. Ze zijn niet gecreëerd door de directe fysieke aanpassing, verplaatsing of herindeling van een bestaand waterlichaam, zoals kanalen en sloten (Working Group 2.2. HMWB 2004).

Het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen was optioneel voor de lidstaten. Een voordeel van het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen is dat de ecologische doelstellingen voor deze waterlichamen soepeler zijn dan voor natuurlijke waterlichamen. Een waterlichaam mag alleen sterk veranderd worden genoemd (Working Group 2.2. HMWB 2004):

- 1) als er significante veranderingen in de hydromorfologie zijn opgetreden;
- 2) als het waterlichaam daardoor waarschijnlijk niet een goede ecologische toestand zal bereiken;
- 3) als het waterlichaam wezenlijk is veranderd van karakter door ingrijpende lange-termijn veranderingen in de hydromorfologie, ten gevolge van de instandhouding van de volgende gebruiksfuncties (art. 4 lid 3 van de KRW):
  - het milieu in bredere zin;
  - scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie;
  - activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie;
  - waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering of
  - andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling.
- 4) als de gespecificeerde gebruiksfuncties of het milieu in bredere zin significante schade ondervinden van de maatregelen die nodig zijn om de goede ecologische toestand te bereiken;
- 5) als er geen significant betere, technisch haalbare en niet onevenredig kostbare opties zijn om de gebruiksfunctie te faciliteren.

Voor de voorlopige aanwijzing van sterk veranderde waterlichamen in de Stroomgebiedkarakterisering hoefde alleen stap 1 tot en met 3 doorlopen te worden. Stap 1 en 2 worden in Bijlage II van de KRW en een richtsnoer (Working Group 2.1. IMPRESS 2004) toegelicht. De identificatie van wezenlijke veranderingen in stap 3 vereiste voldoende inzicht in de interactie tussen de gebruiksfuncties en de ecologische toestand van de waterlichamen. Er was kennis nodig van de druk vanuit de verschillende gebruiksfuncties, de cumulatieve effecten en de ontvankelijkheid van de waterlichamen hiervoor. Als deze analyse te moeilijk (en dus duur) was, hoefde hij in eerste instantie niet te worden gedaan<sup>7</sup>. Wel moest de onzekerheid systematisch worden gerapporteerd en moest worden vastgesteld hoe de onzekerheid door gericht te monitoren wordt opgelost (Working Group 2.1. IMPRESS 2004).

Stap 4 en 5 moesten worden doorlopen voor de definitieve aanwijzing van sterk veranderde waterlichamen in de SGBP's. Stap 5 moest ook doorlopen worden voor de definitieve aanwijzing van kunstmatige waterlichamen. Stap 4 en 5 impliceren dat de doelstellingen (goede ecologische toestand) zijn vastgesteld en dat alternatieve maatregelen en hun effecten, haalbaarheid en kosten bekend zijn.

## 2.2 Toestand

Een belangrijk onderdeel van de SGBP's is de rapportage van de huidige toestand van de waterlichamen. In de KRW wordt de toestand als volgt gedefinieerd:

---

<sup>7</sup> Ook mogen screening criteria, gegroepede waterlichamen en eigen classificatieschema's worden toegepast.

*“Oppervlaktewatertoestand”*: de algemene aanduiding van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden.

*“Ecologische toestand”*: een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V.

De toestand van een waterlichaam wordt dus bepaald door de chemische en de ecologische toestand. De chemische toestand wordt bepaald door de concentraties van de door de EU vastgestelde prioritare stoffen (EC 2008). Omdat de stoffen en hun maximale concentraties juridisch zijn vastgesteld, geeft de chemische toestand in eerste instantie weinig reden tot discussie. Dit is anders voor de ecologische toestand. De ecologische toestand moest in kaart worden gebracht voor een aantal kwaliteitselementen, dat is onderverdeeld in drie groepen: biologische elementen, hydromorfologische elementen en algemeen fysisch-chemische elementen (zie Tabel 1). Daarnaast zijn de concentraties van andere specifieke verontreinigende stoffen, die door de lidstaten of op stroomgebiedniveau zijn vastgesteld, relevant voor het bepalen van de ecologische toestand.

Voor de toestandsbeoordeling hoefden niet alle kwaliteitselementen voor elk type waterlichaam in kaart te worden gebracht (zie Tabel 1). Daarnaast zijn de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen niet relevant voor de beoordeling van de toestand als de biologische kwaliteitselementen onvoldoende scores (Working Group 2A. ECOSTAT 2005). Toch moet voor elk waterlichaam een groot aantal waterkwaliteitselementen in kaart worden gebracht en per waterkwaliteitselement moeten over het algemeen meerdere parameters worden gemeten. Dit vereist een forse inspanning.

*Tabel 1. Biologische, hydromorfologische en algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen (Van der Molen en Pot 2007c).*

| Biologisch   | Hydromorfologisch  | Algemeen fysisch-chemisch   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenstelling en abundantie<sup>8</sup> van fytoplankton (algen) (-R)</li> <li>- Samenstelling en abundantie van overige waterflora (ook wel macrofyten of grote waterplanten)</li> <li>- Samenstelling en abundantie van bentische ongewervelde fauna (ook wel macrofauna of kleine waterdieren)</li> <li>- Samenstelling, abundantie en leeftijdsopbouw van vis (-K)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hydromorfologisch regime (M, R)</li> <li>- Getijdenregime (O, K)</li> <li>- Riviercontinuïteit (R)</li> <li>- Morfologie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorzicht (-R)</li> <li>- Thermische omstandigheden</li> <li>- Zuurstofhuishouding</li> <li>- Zoutgehalte</li> <li>- Verzuuringstoestand (M, R)</li> <li>- Nutriënten</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>-R = niet voor categorie Rivieren</li> <li>-K = niet voor categorie Kustwateren</li> <li>R = alleen voor categorie Rivieren</li> <li>M, R = alleen voor categorieën Meren en Rivieren</li> <li>O, K = alleen voor categorieën Overgangs- en Kustwateren</li> </ul>  |  |   |

<sup>8</sup> Talrijkheid van voorkomen van een soort op een bepaalde oppervlakte.

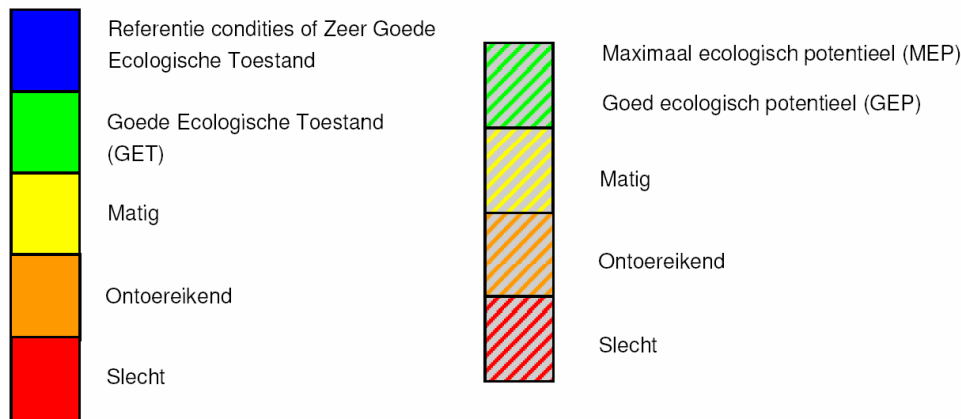
### 2.2.1 Referentiecondities

De toestand is beoordeeld aan de hand van de referentiecondities, die de ideale situatie weergeven voor een bepaald type oppervlaktewaterlichaam. De referentiecondities worden voor natuurlijke wateren de “Zeer Goede Ecologische Toestand” (ZGET) genoemd. Ze geven de (nagenoeg) onverstoorde toestand (i.e. door menselijke invloed) van een waterlichaam aan (Van der Molen en Pot 2007c). In deze toestand zijn effecten van industrialisatie, urbanisatie en intensificatie van de landbouw niet aanwezig en zijn weinig fysieke aanpassingen aan het waterlichaam gedaan. Synthetische verontreinigingen zijn niet aanwezig of niet meetbaar en voor niet-synthetische verontreinigingen gelden de natuurlijke achtergrondconcentraties. Voor sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen, die niet aan de eis van “onverstoordheid” voldoen, worden de referentiecondities het “Maximaal Ecologisch Potentieel” (MEP) genoemd (Working Group 2.3. REFCOND 2004).

Referentiecondities geven de huidige of een vroegere toestand van een waterlichaam weer. Die toestand moest worden vastgesteld op basis van ruimtelijke inzichten (via een Europees referentienet van monitoring sites), voorspellende modellen, historische data, paleoreconstructie of een combinatie van deze methoden. Als dit niet mogelijk is, mocht expert judgement worden toegepast. De onzekerheid in de referentiecondities en de stappen die zijn ondernomen om de referentiecondities te valideren moesten gedetailleerd worden beschreven (Working Group 2.3. REFCOND 2004). Als het voor een kwaliteitselement in een type oppervlaktewaterlichaam niet mogelijk was om betrouwbare typespecifieke referentieomstandigheden vast te stellen, omdat de natuurlijke variabiliteit in dat element te hoog is, niet alleen ten gevolge van de seizoensschommelingen, hoefde dat element niet te worden opgenomen in de beoordeling van de ecologische toestand voor dat type oppervlaktewater. In dat geval moeten de lidstaten de uitzondering motiveren in het SGBP (KRW Bijlage 2, Paragraaf 1.3).

### 2.2.2 Ecologische Kwaliteitsratio's (EKR's) en Klassen

Om de ecologische toestand van waterlichamen te kunnen vergelijken moesten de lidstaten dezelfde methode toepassen voor het vaststellen van de toestand. Aan elk ecologisch kwaliteitselement moest een kwantitatieve score worden toegekend: een Ecologische KwaliteitsRatio (EKR). De EKR's hebben een waarde tussen 0 en 1, waarbij de waarde 1 gelijk is aan de waarde in de referentiecondities. De schaal tussen 0 en 1 is opgedeeld in vijf verschillende klassen voor de natuurlijke waterlichamen en in vier verschillende klassen voor de sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen (zie Figuur 1). In Bijlage II, tabel 1.2 van de KRW worden de klassen kwalitatief gedefinieerd. De bijbehorende kleurcodering is in de KRW Bijlage V, Paragraaf 1.4.2 vastgelegd. De lidstaten moesten in eerste instantie zelf de klassengrenzen kwantificeren (EKR-waarden toekennen). Dit moest op inhoudelijke gronden gebeuren, op soortgelijke wijze als het vaststellen van de referentiecondities. Alleen als laatste redmiddel was het gebruik van een statistische verdeling toegestaan.



Figuur 1. Klassen voor de beoordeling van de toestand van natuurlijke waterlichamen (links) en sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen (rechts) (uit Van der Molen en Pot 2007c, p6.)

Ook bij het vaststellen van de klassengrenzen was het belangrijk om gedetailleerd te documenteren hoe de waarden werden vastgesteld en welke stappen zijn ondernomen om de waarden te valideren. Uiteindelijk moest worden nagegaan of de referentiecondities en klassengrenzen konden worden gebruikt voor een robuuste classificatie van de ecologische toestand. Later vond een harmonisatie van de referentiecondities en klassengrenzen in verschillende lidstaten plaats, door middel van de “intercalibratie” (Working Group 2.3. REFCOND 2004).

De toestand van de verschillende ecologische kwaliteitselementen wordt volgens het “one out, all out” principe gecombineerd tot een algemene beoordeling van de ecologische toestand van een waterlichaam. Deze uiteindelijke beoordeling is daarmee gelijk aan de beoordeling van het slechts scorende kwaliteitselement (Working Group 2.3. REFCOND 2004; Working Group 2A. ECOSTAT 2005). Om tot een eindoordeel over het waterlichaam te komen wordt ook naar de chemische toestand gekeken. Voor de chemische toestand zijn voor elke verontreinigende stof maar twee klassen mogelijk: de concentratie voldoet wel of voldoet niet aan de norm (Working Group 2.3. REFCOND 2004). Als de chemische toestand ontoereikend is doordat er voor minimaal één stof niet aan de norm wordt voldaan, moet dit in de Stroomgebiedsbeheerplannen worden aangegeven met een zwarte stip bij het betreffende waterlichaam (KRW Bijlage V, Paragraaf 1.4.2). De totale toestand van het waterlichaam wordt dan als onvoldoende beoordeeld.

De referentiecondities en de huidige toestand moeten volgens de KRW met voldoende precisie worden vastgesteld en er moet voldoende vertrouwen zijn in de classificatie. Wat dit betekent is echter niet in statistische termen in de KRW vastgelegd. Het is daarom van belang dat de lidstaten de natuurlijke variaties in tijd en ruimte voor de verschillende kwaliteitselementen in kaart brengen, samen met de fouten gerelateerd aan bemonstering en analyse (Working Group 2.3. REFCOND 2004).

## 2.3 Doelstellingen

De KRW is sterk doelgericht (Van Rijswijk, Freriks et al. 2008, p. 355). In artikel 4 van de richtlijn staan nadere bepalingen voor het bereiken van de milieudoelstellingen: het in alle water(licham)en voorkomen van achteruitgang, realiseren van de goede toestand in 2015 en geleidelijk terugdringen of stoppen van verontreiniging<sup>9</sup>. Relevante definities uit de KRW zijn:

*“Goede oppervlaktewatertoestand”*: de toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de ecologische als de chemische toestand tenminste “goed” zijn.

*“Goede ecologische toestand”*: de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewaterlichaam.

*“Goed ecologisch potentieel”*: de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V.

*“Goede chemische toestand”*: de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a), d.w.z. de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16, lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd.

*“Milieukwaliteitsnorm”*: de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of in biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu niet mag worden overschreden.

De goede toestand betreft de chemische toestand (voor zowel grond- als oppervlaktewater) en de ecologische toestand (alleen voor oppervlaktewater). De chemische normen hebben betrekking op 41 stoffen en stofgroepen en zijn op Europees niveau vastgesteld. De ecologische milieudoelstellingen voor de verschillende watertypen zijn door de lidstaten zelf vastgesteld. Het zijn de klassengrenzen tussen de matige en de goede ecologische toestand (GET of GEP, zie Figuur 2.1). De doelen zijn dus afgeleid van de ecologische referentiecondities (ZGET en MEP), maar mogen er in zekere mate van afwijken. De lidstaten dienen de doelen wel onderling te harmoniseren door middel van de eerder genoemde Europese intercalibratie.

### 2.3.1 Resultaatverplichting of inspanningsverplichting?

Voor de implementatie van de KRW is het belangrijk te weten wat de juridische status is van de doelstellingen: een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting. De status lijkt te verschillen per doelstelling. Het voorkomen van

---

<sup>9</sup> In de algemene doelstelling van de KRW volgens artikel 1 worden doelen voor alle wateren gesteld en niet alleen voor waterlichamen. Volgens artikel 4 geldt het voorkomen van achteruitgang alleen voor waterlichamen, terwijl het bereiken van de goede toestand geldt voor alle wateren. Het terugdringen van verontreinigingen geldt ook voor alle wateren (ook volgens artikel 16 lid 1 en 8).

achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen en het behalen van de doelen in beschermde gebieden zijn geformuleerd als resultaatverplichting. Ook voor het bereiken van een goede chemische toestand geldt een resultaatverplichting. Het is nog niet duidelijk of voor het bereiken van een goede ecologische toestand in 2015 een zeer strenge inspanningsverplichting of een resultaatverplichting met verschillende uitzonderingsmogelijkheden geldt. Als uit de verplichte monitoring blijkt dat de doelen (vermoedelijk) niet gehaald worden, zijn de lidstaten verplicht de oorzaken te onderzoeken en waar nodig vergunningen en toestemmingen te herzien en aanvullende maatregelen te treffen. Aanvullende maatregelen zijn niet verplicht als natuurlijke oorzaken of overmacht, bv. omvangrijke overstromingen of aanhoudende droogte, ervoor zorgen dat de doelen (vermoedelijk) niet worden gehaald (art. 11 lid 5). De interpretatie van de juridische status is echter nog onzeker zolang er geen jurisprudentie is van het Europese Hof van Justitie (Backes, Kruyt et al. 2007; Mostert 2008; Van Rijswijk, Freriks et al. 2008).

## 2.4 Maatregelen

In artikel 11 van de KRW worden voorschriften gegeven met betrekking tot de maatregelenprogramma's die moeten worden ontwikkeld om aan de doelstellingen te voldoen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen "basismaatregelen" en "aanvullende maatregelen". Basismaatregelen zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en een lijst van basismaatregelen is opgenomen onder artikel 11 van de KRW. Aanvullende maatregelen zijn maatregelen die mogen worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. In Bijlage VI wordt een niet-limitatieve lijst van mogelijke, aanvullende maatregelen weergegeven. De basismaatregelen en aanvullende maatregelen die relevant zijn voor oppervlaktewater zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. Voor oppervlaktewater relevante basismaatregelen en aanvullende maatregelen

| Basismaatregelen  | Aanvullende maatregelen  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de relevante communautaire wetgeving;</li> <li>▪ maatregelen t.b.v. de kostenterugwinning voor waterdiensten (art. 9);</li> <li>▪ maatregelen t.b.v. een duurzaam en efficiënt watergebruik;</li> <li>▪ maatregelen t.b.v. de drinkwaterwinning (art. 7);</li> <li>▪ beheersing van onttrekkingen en opstuwingen, bv. via register en/of vergunningstelsel;</li> <li>▪ regulering van puntlozingen, via verbod, vergunningstelsel en/of algemene regels;</li> <li>▪ maatregelen ter preventie of beheersing van emissies uit diffuse bronnen, bv. via verbod, vergunningstelsel en/of algemene regels;</li> <li>▪ maatregelen om significante negatieve effecten op de watertoestand, met name de hydromorfologische toestand, terug te dringen;</li> <li>▪ maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewater;</li> <li>▪ maatregelen ter voorkoming van lekkage van verontreinigende stoffen of ter beperking van de gevolgen van incidenten, zoals overstromingen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wetgevingsinstrumentarium;</li> <li>▪ administratieve instrumenten;</li> <li>▪ economische of fiscale instrumenten;</li> <li>▪ in onderhandeling tot stand gekomen milieuovereenkomsten;</li> <li>▪ emissiebeheersingsmaatregelen;</li> <li>▪ gedragscodes;</li> <li>▪ scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden;</li> <li>▪ onttrekkingsbeheersingsmaatregelen;</li> <li>▪ vraagregulerende maatregelen, o.a. bevordering van aangepaste landbouw;</li> <li>▪ efficiency- en hergebruiksmaatregelen, o.a. in industrie en landbouw;</li> <li>▪ constructieprojecten;</li> <li>▪ ontziltingsinstallaties</li> <li>▪ rehabilitatieprojecten;</li> <li>▪ educatieve projecten;</li> <li>▪ projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie;</li> <li>▪ overige relevante maatregelen.</li> </ul> |

De KRW biedt relatief veel ruimte voor het opstellen van de maatregelenprogramma's door de lidstaten. De belangrijkste eis is dat de maatregelen leiden tot doelbereiking. De maatregelen dienen eind 2009 in de SGBP's te worden vastgesteld en in 2012 operationeel te zijn. In 2015 moeten de maatregelenprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld. Nieuwe of herziene maatregelen moeten dan binnen een jaar operationeel zijn.

## 2.5 Uitzonderingen

In de KRW staat een aantal uitzonderingssituaties beschreven waarin doelbereik in 2015 niet verplicht is<sup>10</sup>. In artikel 4 tot en met 7 worden achtereenvolgens de volgende thema's behandeld: fasering, doelverlaging, tijdelijke achteruitgang en nieuwe activiteiten. Voor alle uitzonderingen geldt dat ze alleen onder strikte voorwaarden toegestaan zijn en dienen te worden beargumenteerd in de SGBP's. In 2009 is er een richtsnoer verschenen over de uitzonderingen (EC 2009). Toen dit richtsnoer verscheen moesten de ontwerp-SGBP's al ruimschoots af zijn (in elk geval in Nederland).

### 2.5.1 Fasering

In artikel 4 lid 4 worden de mogelijkheden besproken tot het gefaseerd realiseren van de doelen. Na fasering hoeven de doelen niet in 2015, maar in 2021, 2027 of wanneer de natuurlijke condities het toelaten gerealiseerd zijn. Omdat een fasering van het doelbereik minder informatie en minder diepgaande analyse vereist dan het naar beneden bijstellen van de doelen, moet eerst een fasering worden overwogen. Het uitstellen van de deadline tot aan 2021 mag alleen plaatsvinden als aan de volgende criteria wordt voldaan:

- De basismaatregelen om te voldoen aan de relevante Gemeenschapswetgeving zijn niet voldoende voor doelbereik, en;
- Het is technisch onhaalbaar om de benodigde aanvullende maatregelen op tijd te nemen om in 2015 de goede toestand te bereiken, en/of;
- Het zou onevenredig kostbaar<sup>11</sup> zijn om de benodigde maatregelen op tijd te nemen om in 2015 de goede toestand te bereiken, en/of;
- De natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam<sup>12</sup>.

Dezelfde criteria, waarin "2015" wordt vervangen door "2021", gelden voor het uitstellen van het doelbereik tot aan 2027. Als wordt verwacht dat ook in 2027 de doelen niet gehaald kunnen worden vanwege technische onhaalbaarheid of

---

<sup>10</sup> Het aanwijzen van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen wordt niet als een uitzondering beschouwd. Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen worden als aparte categorieën waterlichamen beschouwd, met hun eigen classificatieschema's en doelen (EC 2009).

<sup>11</sup> Dergelijke onevenredige kosten kunnen ook worden veroorzaakt doordat procedurele, administratieve of juridische eisen het behalen van de doelstellingen in 2015 in de weg staan (EC 2009).

<sup>12</sup> N.B. Wanneer door natuurlijke omstandigheden de goede toestand niet in 2015 gehaald kan worden, mag de deadline volgens artikel 4.4 uitgesteld worden tot wanneer de goede toestand is hersteld. Het bereiken van de goede toestand hangt af van de snelheid van het herstel van de ondersteunende condities en van het opnieuw vestigen van planten en dieren. Ook kan het bereiken van de doelen door klimaatveranderingen worden beïnvloed (EC 2009).

onevenredig hoge kosten, dan kan worden overwogen om minder strenge doelstellingen vast te stellen (EC 2009).

De begrippen “technisch onhaalbaar” en “onevenredig kostbaar” laten veel ruimte over voor interpretatie. Volgens het richtsnoer over uitzonderingen (EC 2009) is een maatregel technisch onhaalbaar als a) er geen technische oplossing is, b) het oplossen van het probleem langer duurt dan de beschikbare tijd of c) er geen informatie is over de oorzaak van het probleem en er daarom geen oplossing kan worden gevonden<sup>13</sup>. Met betrekking tot de term “onevenredige kosten” geeft het richtsnoer de volgende overwegingen:

- Een afweging van de onevenredigheid van kosten kan alleen plaatsvinden nadat de meest kosteneffectieve maatregelen in kaart zijn gebracht;
- Onevenredigheid begint niet op het punt waar de gemeten kosten de kwantificeerbare baten overstijgen;
- In een kosten-baten-analyse moeten zowel kwantitatieve als kwalitatieve kosten en baten worden opgenomen;
- De marge waarmee de kosten de baten overschrijden moet substantieel en betrouwbaar zijn;
- Bestuurders zouden de onbetaalbaarheid van een maatregel kunnen aandragen als reden om een maatregel als onevenredig kostbaar te beschouwen. Ze moeten dan ook beargumenteren waarom er geen alternatieve financieringsopties zijn, wat de consequenties zijn van het niet nemen van de maatregel en welke stappen ze gaan ondernemen om het betaalbaarheidprobleem op te lossen.<sup>14</sup>

### 2.5.2 Doelverlaging

In artikel 4 lid 5 worden de mogelijkheden besproken tot het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen. Voor het bijstellen van de doelstellingen gelden de volgende eisen aanvullend aan de eisen voor de fasering tot aan 2027:

- De natuurlijke gesteldheid van een waterlichaam is van dien aard dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar<sup>15</sup> of onevenredig kostbaar zou zijn, of;
- Menselijke activiteiten zijn de oorzaak van het niet realiseren van de goede toestand in 2015, maar aan de ecologische of sociaaleconomische behoeften die worden gediend door de activiteiten kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen.

Het verlagen van de doelen mag nooit in strijd zijn met het stand-still beginsel. Verder moet de toestand worden verbeterd voor zover het realiseren van

---

<sup>13</sup> In de praktijk kan de technische haalbaarheid van een maatregel afhangen van de kosten en baten van de maatregel. Als wordt verwacht dat een maatregel veel baten genereert tegen weinig kosten, wordt namelijk vaak een grotere onderzoeksinspanning geleverd, zodat de maatregel eerder technisch haalbaar wordt (EC 2009).

<sup>14</sup> Er bestaat op dit punt nog veel ambiguïteit. De meeste waterdirecteuren hebben aangegeven dat beperkingen in het publieke budget worden gebruikt als reden voor fasering. De Europese Commissie heeft daarop gereageerd dat in hun ogen de KRW de lidstaten verplicht zijn om de benodigde middelen vrij te maken (EC 2009).

<sup>15</sup> Het realiseren van de doelstellingen is “niet haalbaar” als de benodigde maatregelen niet technisch haalbaar zijn of als het oplossen van een probleem buiten de controle van een lidstaat valt (EC 2009).

verbeteringen haalbaar en niet onevenredig kostbaar is. Overigens is het mogelijk - en soms vereist - om op basis van nieuw vergaarde kennis de fasering of doelverlaging bij te stellen in de volgende generatie SGBP's (EC 2009).

### 2.5.3 Tijdelijke achteruitgang

Tijdelijke achteruitgang van de toestand (art. 4 lid 6) is alleen toegestaan onder "omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze hadden kunnen worden voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen". Specifieke voorwaarden waaraan moet worden voldaan zijn, onder andere, dat alle haalbare maatregelen worden getroffen om verdere achteruitgang te voorkomen en de doelen te realiseren, dat de effecten van de omstandigheden en van de getroffen maatregelen in kaart worden gebracht en dat dit alles wordt gerapporteerd.

### 2.5.4 Veranderingen

In artikel 4 lid 7 worden twee uitzonderingssituaties beschreven die met veranderingen van het oppervlaktewatersysteem en het gebruik daarvan te maken hebben:

1. Het niet bereiken van de doelen (geen achteruitgang en/of realiseren goede status) als gevolg van aanpassingen in de fysische (lees: hydromorfologische) kenmerken van een waterlichaam is toegestaan;
2. Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van ZGET naar GET is toegestaan als deze het gevolg is van nieuwe duurzame, menselijke activiteiten<sup>16</sup> ter ontwikkeling van het waterlichaam.

Hier geldt wederom dat alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand te voorkomen. Ook geldt de rapportageplicht. Bovendien geldt de toestemming alleen voor aanpassingen die een hoger openbaar belang of nut dienen dat niet met andere, voor het milieu aanzienlijk gunstigere, haalbare en niet onevenredig kostbare middelen kan worden gerealiseerd (EC 2009)<sup>17</sup>.

### 2.5.5 Overige bepalingen

Artikel 4 lid 8 en lid 9 introduceren nog twee principes die van toepassing zijn op alle uitzonderingen:

- Uitzonderingen in één waterlichaam mogen niet permanent het bereiken van de doelstellingen in andere waterlichamen in de weg staan;

---

<sup>16</sup> De KRW legt niet precies uit welke activiteiten hieronder vallen. De definitie van de activiteiten is daarom afhankelijk van de tijd, schaal, betrokken actoren en beschikbare informatie in het relevante besluitvormingsproces (EC 2009).

<sup>17</sup> Het kan zijn dat een de status van een waterlichaam na dergelijke aanpassingen van "natuurlijk" naar "sterk veranderd" verandert (EC 2009).

- Het gerealiseerde beschermingsniveau moet ten minste van het hetzelfde niveau zijn als vereist door andere Gemeenschapswetgeving.

Er bestaat discussie of ook voor beschermde gebieden (bv. Natura 2000 gebieden) een beroep op de uitzonderingen van de KRW kan worden gedaan. Voornamelijk wordt er van uit gegaan dat dit mogelijk is, mits voldaan wordt aan de eisen van de richtlijnen op grond waarvan het beschermde gebied is aangewezen (Keessen en Van Rijswijk 2008; EC 2009; Veltman 2009).

## 2.6 Monitoring

In artikel 8 van de KRW staat beschreven hoe de monitoring van de oppervlaktewatertoestand, grondwatertoestand en beschermde gebieden moet plaatsvinden. Om een samenhangend en breed totaalbeeld te ontwikkelen van de ecologische en chemische toestand in elk stroomgebied, moesten de lidstaten monitoringprogramma's inrichten, die uiterlijk in december 2006 operationeel moesten zijn. Het meetnet moest zo opgezet zijn dat de waterlichamen konden worden ingedeeld in de vier of vijf toestandsklassen in Figuur 1. De lidstaten moesten daarvoor de parameters monitoren die een inschatting geven van de toestand van elk relevant kwaliteitselement. Bij de keuze van parameters voor de biologische kwaliteitselementen, maar ook bij het bepalen van de meetlocaties en de meetfrequentie, moesten de lidstaten er voor zorgen dat de betrouwbaarheid en precisie toereikend zijn voor het beoordelen van de kwaliteitselementen. Daarbij moest rekening worden gehouden met de variabiliteit van de parameters ten gevolge van natuurlijke en antropogene factoren. De invloed van seizoensfluctuaties moest bijvoorbeeld zo klein mogelijk worden gehouden (KRW Bijlage V, art. 1 lid 3). Er moest een balans worden gevonden tussen de kosten van monitoring en het risico dat een waterlichaam misgekwatificeerd wordt. In het monitoringplan en in de SGBP's moest een inschatting worden gemaakt van de betrouwbaarheid en precisie van de (verwachte) monitoringgegevens. Deze informatie diende als input voor de intercalibratie (Working Group 2.7. Monitoring 2004).

In Bijlage V wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen monitoring:

1. Toestand- en Trendmonitoring;
2. Operationele monitoring;
3. Monitoring voor nader onderzoek.

### *Toestand- en Trend monitoring*

De Toestand- en Trendmonitoring is bedoeld om de algemene toestand van de waterlichamen in kaart te brengen. Hiervoor moeten 1) de belasting op de waterlichamen door menselijke activiteiten, 2) lange-termijn veranderingen in natuurlijke omstandigheden, en 3) lange-termijn veranderingen als gevolg van menselijke activiteiten in kaart worden gebracht. De monitoring dient tevens als basis voor de opzet van toekomstige monitoringprogramma's.

De lidstaten mogen in principe zelf de frequentie van de monitoring bepalen, op basis van de kenmerken van de waterlichamen en de belasting door menselijke activiteiten. In elke planningscyclus moeten de parameters voor alle biologische, hydromorfologische, fysisch-chemische en chemische kwaliteitselementen echter

minimaal gedurende 1 jaar worden gemeten. Bovendien gelden voor de fysisch-chemische kwaliteitselementen de frequenties in de tabel in Bijlage V (onder 1.3.4)<sup>18</sup>. De monitoring voor de verschillende kwaliteitselementen mag gefaseerd worden uitgevoerd. Als de toestand van een kwaliteitselement al goed is en er geen redenen zijn om aan te nemen dat de toestand is verslechterd, hoeft minder vaak gemeten te worden.

De schaal van monitoringprogramma's is afhankelijk van het aantal waterlichamen en – meer precies – van de mate van en variabiliteit in impacts op de aquatische toestand. Waterlichamen mogen worden gegroepeerd zolang als voldoende indicatieve of representatieve waterlichamen een acceptabel niveau van betrouwbaarheid en precisie bieden en de classificatie van de toestand van waterlichamen mogelijk maken. Belangrijke monitoringlocaties zijn punten waar het debiet of watervolume significant is (bv. grote rivieren en meren) en waar significante waterlichamen de landsgrens overschrijden.

### 2.6.1 Operationele monitoring

Operationele monitoring wordt verricht om de toestand vast te stellen van de waterlichamen waarvan is gebleken dat ze gevaar lopen de milieudoelstellingen niet te bereiken en om de wijzigingen in de toestand ten gevolge van maatregelenprogramma's te beoordelen. De operationele monitoring moet plaatsvinden in elk waterlichaam dat aan significante belasting door puntbronnen onderhevig is en in representatieve waterlichamen die aan significante belasting door diffuse bronnen of aan significante hydromorfologische belasting onderhevig zijn. Alleen de kwaliteitselementen die een indicatie geven van de belasting(en) waaraan de waterlichamen onderhevig zijn hoeven in kaart te worden gebracht. Voor elke belasting moeten de parameters voor één of meerdere biologische kwaliteitselementen die het meest gevoelig zijn voor de belasting en de parameters voor één hydromorfologisch kwaliteitselement dat het meest gevoelig is voor de belasting worden gemeten. Daarnaast moeten alle prioritaire en alle andere in significante hoeveelheden geloosde verontreinigende stoffen worden gemonitord. De frequentie van de operationele monitoring is ook in bijlage V van de KRW vastgelegd<sup>19</sup>.

### 2.6.2 Monitoring voor nader onderzoek.

Monitoring voor nader onderzoek moet plaatsvinden als de reden voor een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm of voor het niet behalen van de milieudoelstellingen niet bekend is. De monitoring verschaft in deze gevallen informatie voor het vaststellen van maatregelenprogramma's om de milieudoelstellingen te bereiken. Daarnaast wordt monitoring voor nader onderzoek verricht om de omvang en het effect van een incidentele verontreiniging in kaart te brengen en specifieke maatregelen te ontwikkelen om negatieve effecten te

---

<sup>18</sup> Veel kwaliteitselementen moeten elke drie maanden worden gemeten. In gevallen waarin een lagere meetfrequentie op grond van technische kennis en deskundige beoordeling kan worden onderbouwd is het afwijken van het minimum echter toegestaan.

<sup>19</sup> Ook bij de operationele monitoring is in gevallen waarin een lagere meetfrequentie op grond van technische kennis en deskundige beoordeling kan worden onderbouwd het afwijken van het minimum toegestaan.

verhelpen. De KRW geeft geen voorschriften voor de te meten parameters, de meetlocaties en de meetfrequentie.

## 2.7 Publieke participatie

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 SGBP’s”. 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-SGBP. Deze documenten moeten ten miste zes maanden voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld aan het publiek. Het ontwerp-SGBP moet minimaal 1 jaar voor de inwerkingtreding ter inzage worden gelegd. Bovendien moet op verzoek inzage worden gegeven in de gebruikte achtergrondinformatie en documenten.

Het richtsnoer over publieke participatie (Working Group 2.9. Public Participation 2004) ziet publieke participatie als “het bieden van de mogelijkheid aan mensen om de uitkomsten van plannen en werkprocessen te beïnvloeden”. Het is een middel om besluitvorming te verbeteren, bewustwording van omgevingsvraagstukken te bevorderen en acceptatie en steun voor plannen te ontwikkelen. Publieke participatie kan dus niet in de plaats komen van voldoende rechtsbescherming. Er kunnen drie niveaus van betrokkenheid worden onderscheiden:

1. Informatieverstrekking;
2. Raadpleging;
3. Actieve betrokkenheid.

De eerste twee niveaus zijn verplicht volgens de KRW en het derde niveau wordt aangemoedigd. Door actieve participatie in het opstellen van de Stroomgebiedskarakteriseringen kan het bewustzijn van de stakeholders<sup>20</sup> worden vergroot, kunnen informatie en ervaringen van stakeholders worden achterhaald, kunnen conflicten worden geïdentificeerd en kan een gezamenlijke interpretatie worden ontwikkeld. Actieve participatie in het opstellen van de maatregelenprogramma's is in het bijzonder van belang, omdat op die manier breed gedragen maatregelenprogramma's kunnen worden ontwikkeld, die zonder veel weerstand kunnen worden uitgevoerd.

Het richtsnoer geeft daarnaast nog een aantal algemene aanbevelingen voor de opzet van de publieke participatie. Het wordt aangeraden om de stakeholders van tevoren in kaart te brengen, de participatie in een vroeg stadium te laten beginnen, duidelijkheid te verschaffen over de rol van de verschillende stakeholders en waar nodig te investeren in het ontwikkelen van de benodigde capaciteiten onder de stakeholders en goede relaties tussen de verschillende stakeholders. In de bijlagen wordt bovendien een aantal methoden om het proces te ondersteunen toegelicht.

---

<sup>20</sup> Een stakeholder wordt gedefinieerd als iemand met een belang bij het vraagstuk, omdat hij/zij de gevolgen van problemen en/of oplossingen ondervindt of omdat hij/zij invloed heeft op problemen en/of oplossingen.

### 3 DE IMPLEMENTATIE VAN DE KRW IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk beschrijven we de implementatie van de KRW in Nederland. In de eerste drie paragrafen beschrijven we het ambitieniveau, de organisatie en de eisen aan en ondersteuning van de regionale invulling van de KRW. Daarna beschrijven we de landelijke invulling van de kernconcepten. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op deelvraag 2. De regionale invulling van de kernconcepten – en het omgaan met de gerelateerde onzekerheden - wordt in de hierop volgende hoofdstukken per case uitgewerkt.

#### 3.1 Ambitieniveau

De implementatie van de KRW in Nederland is gestart in 2003. De regering heeft het voorstel voor de Implementatiewet KRW in maart 2003 ingediend. In oktober is het voorstel aangepast naar aanleiding van de discussie in de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Het aangepaste voorstel zou in eerste instantie op 2 december 2003 door de Tweede Kamer worden behandeld, maar de behandeling is uiteindelijk enkele maanden uitgesteld. De reden hiervoor was een oplaaiende discussie rondom het ambitieniveau dat Nederland zou hanteren bij de implementatie. De staatsecretaris had naar aanleiding van de discussie in de vaste kamer commissie al beloofd een “ambitienotitie” te schrijven. De Tweede Kamer besloot hierop te wachten<sup>21</sup>.

Een van de oorzaken van het oplaaien van de discussie was een rapport dat in 2003 door Alterra in opdracht van het Ministerie voor LNV is opgesteld (Van der Bolt, van den Bosch et al. 2003). Met de nodige slagen om de arm concludeert dit rapport dat de gevolgen van de KRW voor de landbouw in Nederland aanzienlijk zijn<sup>22</sup>. Het behalen van de ecologische doelstellingen zou forse ingrepen vereisen om de benodigde reductiedoelen voor fosfaat en nitraat te bereiken<sup>23</sup>: maximaal een derde van het huidige landbouwareaal zou kunnen blijven bestaan. En dan nog zouden niet alle ecologische doelstellingen in 2015 kunnen worden gehaald, omdat er nog een forse nalevering van fosfaat vanuit de bodem zal zijn. Deze conclusies hebben de landbouwsector en andere betrokken actoren doen inzien dat de implementatie van de KRW door haar resultaatverplichting tot significante schade aan de huidige gebruiksfuncties kan leiden. Dit inzicht heeft bijgedragen aan een houding waarbij is gezocht naar een laag ecologisch ambitieniveau.

In april 2004 verscheen uiteindelijk de door de staatssecretaris beloofde ambitienotitie (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12). Hierin wordt aangegeven dat de regering kiest voor een realistische en pragmatische insteek: “implementatie van de richtlijn moet leiden tot haalbare en betaalbare doelen”. Daarbij wordt alleen aan

---

<sup>21</sup> Door dit wachten is de Nederlandse regering door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor het niet tijdig omzetten van de KRW in nationaal recht. De procedure is na inwerkingtreding van de implementatiewet KRW gestaakt.

<sup>22</sup> Het rapport beschreef het worst case scenario, waarbij alle waterlichamen in Nederland als natuurlijk werden aangewezen en in 2015 aan alle doelstellingen werd voldaan zonder een beroep te doen op de uitzonderingen.

<sup>23</sup> Deze reductiedoelen vloeiden in feite al voort uit oudere waterrichtlijnen, zoals Richtlijn 2006/11/EG, de Drinkwaterrichtlijn, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en indirect de Nitraatrichtlijn (die naar de Drinkwaterrichtlijn verwijst).

de minimumvereisten van de KRW voldaan en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande Nederlandse beleid. De reden die daarvoor wordt gegeven is dat voor het uitvoeren van de maatregelen een directe resultaatsverplichting bestaat en dat er voor het realiseren van de doelen op termijn een resultaatverplichting bestaat. Zelfs bij een minimale invulling zal de KRW Nederland voor een aanzienlijke grotere opgave stellen dan het bestaande nationale beleid. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat Nederland een goede afweging zal maken tussen “Planet, profit en people”. In 2007 bevestigt de staatssecretaris de uitgangspunten: pragmatisch, haalbaar en betaalbaar (Ministerie van V&W 2007b).

### 3.2 Organisatie

De institutionele organisatie van het waterbeheer is voor de implementatie van de KRW zoveel mogelijk ongemoeid gelaten. Er wordt gebruik gemaakt van het planstelsel uit de Wet op de Waterhuishouding (Anoniem 2008b, p. 7) en de nieuwe Waterwet. De bevoegde autoriteiten voor de implementatie van de KRW op Rijksniveau zijn de Ministers van V&W, VROM en LNV, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die (mede) tot hun verantwoordelijkheid behoren. Het Rijk stelt landelijke kaders op en zorgt voor internationale afstemming. Op regionaal en lokaal niveau zijn de bestuurorganen van de provincies, waterschappen en gemeenten de bevoegde autoriteiten, voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de (sub)werkgebieden betreft (Mostert 2008). Omdat het Nederlandse waterbeheer sterk gedecentraliseerd is en de waterschappen een eigen bestuur en financieringsysteem hebben, hebben ze de rol gekregen om per waterlichaam doelstellingen en maatregelen te formuleren waarmee aan de verplichtingen van de KRW kan worden voldaan (Willemse 2008)<sup>24</sup>. De provincies stellen de waterlichamen, hun type en status, de regionale doelstellingen voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen en een eventuele motivatie voor de fasering formeel vast (Provincie Overijssel 2009b).

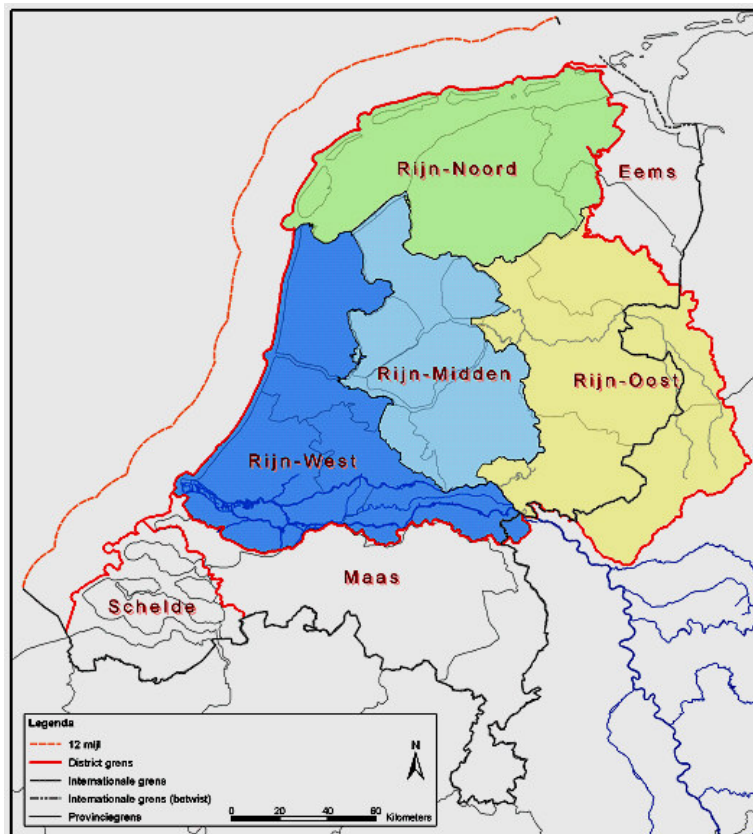
De waterplannen van de waterschappen en provincies, die deels input zijn voor de SGBP's, komen tot stand volgens de “trapje op, trapje af” systematiek. “Trapje op” betekent dat de lagere overheid informatie verschaft aan de hogere overheden omtrent de inhoud (doelen en maatregelen) van de plannen, gebaseerd op hun kennis in het gebied. Vervolgens worden, rekening houdend met die informatie, de plannen op het hogere niveau vastgesteld. “Trapje af” houdt in dat lagere overheden hun plan vaststellen rekening houdend met wat in het hogere plan is bepaald. Daar gelden vervolgens aanvullende toezichts- en aanwijzingsbevoegdheden. In de ambitienota uit 2004 belooft de staatssecretaris dat de plannen in overleg met alle betrokken overheden worden opgesteld en dat zij daarbij een coördinerende rol zal vervullen en verantwoording zal afleggen aan de Tweede Kamer, die een formele rol speelt bij de vaststelling.

Omdat de KRW uitgaat van een stroomgebiedbenadering zijn coördinatie en afstemming van de planvorming en besluitvorming tussen de verschillende overheidslagen (verticaal), tussen overheden in dezelfde laag (in verband met de stroomgebiedbenadering waarbinnen geen afwenteling mag plaatsvinden) en tussen de verschillende beleidsvelden (horizontaal) essentieel. Daarom is er een uitgebreide

---

<sup>24</sup> Het formuleren van de doelen is een informatieverplichting is: de KRW-doelen worden niet vastgesteld door de waterschappen.

informele overlegstructuur ingericht (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). De bevoegde autoriteiten werken met elkaar samen binnen het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, met daaronder een ambtelijke regiegroep en drie clusters (Monitoring Rapportage en Evaluatie, Institutionele Zaken en Milieu) van verschillende ambtelijke werkgroepen.



*Figuur 2. Nederlandse (sub)werkgebieden (of deelstroomgebieden) voor implementatie van de Kaderrichtlijn Water (<http://www.kaderrichtlijnwater.nl>)*

Nederland bevat een deel van de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde (zie Figuur 2). Aangezien het stroomgebied van de Rijn in Nederland relatief groot is, is het opgedeeld in vier werkgebieden (Rijn-Noord, Rijn-Oost, Rijn-Midden en Rijn-West). In elk (sub)werkgebied is samengewerkt aan de implementatie van de KRW in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO), Regionaal Ambtelijk Overleg (ROA) en in verschillende ambtelijke werkgroepen. Om actieve participatie van alle partijen te bevorderen zijn er in 2003 regionale klankbordgroepen opgericht (Mostert 2008)<sup>25</sup>. Rijkswaterstaat heeft het Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland ingericht, dat een belangrijke coördinerende en inhoudelijke rol vervult bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water op regionaal en nationaal niveau. Per werkgebied heeft Rijkswaterstaat een coördinator aangewezen. Op het laagste

<sup>25</sup> Ter informatie van het publiek zijn verder verschillende websites gelanceerd, zoals <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/>.

schaalniveau hebben de waterschappen en gemeenten samen maatregelenprogramma's opgesteld. Deze activiteit vond in 2006 en 2007 plaats in de zogenaamde "gebiedprocessen", waarbinnen naast KRW-maatregelen ook maatregelen voor waterberging werden besproken.

In het voorjaar van 2005 heeft het LBOW een werkprogramma opgesteld om het planningproces voor Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21) en de KRW te stroomlijnen. Daarin is aangekondigd dat aan het eind van de jaren 2005, 2006 en 2007 in een Decemhernota wordt aangegeven hoe ver het implementatieproces is gevorderd. In de Decemhernota van 2005 (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59) staan richtinggevendende uitspraken over hoe in het komende jaar partijen verder werken aan de opgaven van WB21 en KRW. In de Decemhernota van 2006 (Kamerstukken II, 2006, 27625, nr. 80) is de inhoudelijke koers bepaald op weg naar het Stroomgebiedbeheerplan, in termen van maatregelen, kosten en baten. Daarnaast is richting gegeven aan het werkproces in 2007 en verder. In 2007 is geen aparte Decemhernota geschreven, maar heeft de staatssecretaris de Tweede kamer door middel van een brief op de hoogte gebracht van de voortgang van de processen. In 2006 zijn ter informatie van de Decemhernota door de (sub)werkgebieden Zomernota's aangeleverd. Hierin rapporteerden de regio's de resultaten van de eerste verkenning van de waterkwaliteitsdoelen en de mogelijk te nemen maatregelen.

Omdat de KRW vereist dat er per lidstaat één rapportage komt, die ook nog eens internationaal vergelijkbaar moet zijn heeft het Rijk de regionale input voor de SGBP's op verschillende manieren beïnvloed. Naast algemene uitgangspunten heeft het Rijk (CSN) ook "formats" ontwikkeld die de waterschappen (en andere partijen) moesten gebruiken voor het aanleveren van de gegevens voor de SGBP's<sup>26</sup>. De formats hadden de vorm van webapplicaties waarin de waterbeheerders informatie met betrekking tot hun eigen invulling van de KRW moesten invullen. Er zijn aparte formats ontwikkeld voor milieudoelstellingen, maatregelen, maatlatten en belastingen. De formats zijn iteratief ontwikkeld. In eerste instantie gaven de formats te veel ruimte voor regionaal maatwerk, zodat de vergelijkbaarheid in het gedrang kwam. Om de eenduidigheid van informatie te verbeteren is in 2007 een aantal toetsronden gehouden (Ministerie van V&W 2007b).

Naast de formele documenten en de formats werd de invulling van de kernconcepten door de waterschappen beïnvloed door verschillende leidraden en handboeken, die vaak door de kennisstellingen zijn ontwikkeld (al dan niet in opdracht van het Rijk). De rapporten hadden onder andere betrekking op de geboden beleidsruimte (Siebelink 2005; Ligtvoet, Beugelink et al. 2006), de referentietypen en maatlatten (Stowa 2005; Evers, van den Broek et al. 2007; Van der Molen en Pot 2007c; Van der Molen en Pot 2007a), de doelstellingen (Ministerie van V&W 2005), de monitoringprogramma's (Van Splunder, Pelsma et al. 2006) en uitzonderingen (Syncera Water B.V., Arcadis et al. 2005). Voor de juridische betekenis van de verschillende concepten zie Van Rijswick, Freriks et al. (2008) en Uitenboogaart, Van Kempen et al. (2009)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ter informatie van actoren die (beroepsmatig) betrokken zijn bij het waterbeleid, het waterbeheer en de waterveiligheid zijn verschillende websites opgericht waaronder: <http://www.helpdeskwater.nl/>.

<sup>27</sup> Dit laatste onderzoek was in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en met Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

### 3.3 Waterlichaam en type

#### 3.3.1 Begrenzing

Met de begrenzing van de waterlichamen heeft het Rijk zich weinig bemoeid. In de Ambitienota uit 2004 stelt de staatsecretaris dat het Rijk wil voorkomen dat kleine, kwetsbare of beschermde gebieden maatgevend worden voor de doelen in grote waterlichamen. Het aanwijzen van meer waterlichamen met een grotere differentiatie in ambitieniveau heeft daarom de voorkeur boven het aanwijzen van minder waterlichamen met een hoger ambitieniveau. Als nadeel hiervan wordt geconstateerd dat de administratieve last hoger is bij het aanwijzen van meer waterlichamen (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12).

#### 3.3.2 Typen en referentiecondities

Het Rijk heeft als uitgangspunt gehanteerd dat de beschrijving van de referentiecondities zo eenvoudig mogelijk moest zijn. Mede omdat Europese afstemming van systemen zou kunnen leiden tot ongewenste normering door de EU, is gekozen voor een aparte Nederlandse aanpak. Zoveel als de KRW toeliet moest bovendien rekening worden gehouden met de bestaande praktijk (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12). Op basis van deze uitgangspunten heeft STOWA een aantal rapporten geschreven waarin de referentiecondities worden vastgelegd, voor natuurlijke waterlichamen (Van der Molen en Pot 2007c) en kunstmatige waterlichamen (Evers, van den Broek et al. 2007)<sup>28</sup>. De referentiecondities voor sterk veranderde waterlichamen konden vrij direct worden afgeleid van de referentiecondities voor het meest gelijkende natuurlijk type. In de voor de KRW ontwikkelde typologie voor Nederland zijn in eerste instantie 42 natuurlijke watertypen en 13 kunstmatige watertypen onderscheiden. In het Nationale Bestuursakkoord Water (NBW) is besloten om alleen over de grotere, natuurlijke typen aan de Europese Commissie te rapporteren. Voor de categorie meren gaat het om 9 typen, voor rivieren om 12 typen en voor overgangs- en kustwateren om 4 typen (Van der Molen en Pot 2007c).

Als uitgangspunt voor de referentiecondities voor natuurlijke waterlichamen is de situatie genomen die er nu zou zijn als er geen menselijke beïnvloeding zou zijn geweest. Dat betekent bijvoorbeeld dat natuurlijke processen er de vrije ruimte hebben, de natuurlijke habitats allemaal vertegenwoordigd zijn, door natuurlijke verspreiding soorten verdwijnen en er bij komen, er geen dijken langs de rivieren liggen en stoffen geen belemmering vormen voor de biologische toestand. In Nederland worden wateren met een dergelijke onverstoorde toestand echter niet meer aangetroffen. Daarom is de kwantificering van de referentietoestand gebaseerd op een combinatie van historische gegevens, beschrijvingen van onverstoorde situaties in binnen- en buitenland, modeluitkomsten en expertkennis (Van der Molen en Pot 2007c).

---

<sup>28</sup> Voor sommige kunstmatige wateren is gebleken dat het niet goed mogelijk is om de doelen af te leiden van vergelijkbare natuurlijke typen. Zo hebben sloten en kanalen een geheel eigen ecologie, met soortenlijsten die duidelijk afwijken van natuurlijke meren en rivieren. Het gevolg hiervan is dat het niet goed mogelijk was om de pressoren in beeld te brengen en de bijbehorende maatregelen te vinden. Daarom zijn aparte referentiecondities ontwikkeld (Evers, van den Broek et al. 2007).

Bij het beschrijven van de referentiecondities is zoveel mogelijk aangesloten op de natuurlijke doelstellingen en graadmeters (Van der Molen en Pot 2007c). De referentiecondities vormen de bovengrens van de maatlatten die zijn gebruikt om de huidige toestand te bepalen. De goede ecologische toestand ligt één sport lager op deze ladder. Deze is gekozen in de buurt van de bestaande AMOEBE-streefbeelden, de op een na hoogste klasse van het ecologische beoordelingssysteem van STOWA en de natuurdoeltypen (Bal, Beije et al. 2001).

### 3.3.3 Status

Het Rijk heeft de keuze voor het definiëren van waterlichaam als natuurlijk, sterk veranderd of kunstmatig sterk beïnvloed. Het heeft besloten dat waar mogelijk waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatige moeten worden aangewezen, omdat daarmee meer ruimte wordt gecreëerd voor bestuurlijke afweging van doelen en maatregelen (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12). Met het oog op de resultaatverplichting van de KRW wilde Nederland geen onrealistische doelstellingen stellen (zie tekst onder doelstellingen). Mede als gevolg van dit uitgangspunt is uiteindelijk 95% van de waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig aangewezen.

Zoals beschreven in Paragraaf 2.1 moesten op grond van de KRW en bijbehorende richtsnoeren vijf stappen worden doorlopen voor het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen<sup>29</sup>. Voor de meeste waterlichamen waren de significante hydromorfologische veranderingen relatief eenvoudig aantoonbaar. Het was moeilijker aantoonbaar of de gespecificeerde gebruiksfuncties of het milieu in bredere zin significante schade zouden ondervinden van de maatregelen die nodig zijn om de goede ecologische toestand te bereiken. Het Rijk heeft daarom op basis van criteria zoals genoemd in de regio's en de tekst van de KRW een denklijn rondom het begrip significante schade ontwikkeld (Ministerie van V&W 2007a).

De denklijn diende als handvat voor het bepalen van de status van waterlichamen in de gebiedprocessen. Het doel van de denklijn is de regio's te ondersteunen bij de besluitvorming en bij het ontwikkelen van een gedegen en transparante argumentatie voor de genomen besluiten. Om vast te stellen of er sprake is van significante schade moesten de volgende stappen worden doorlopen (Ministerie van V&W 2007a):

1. Bepaal relevante functies en milieuaspecten;
2. Bepaal relevante hydromorfologische maatregelen;
3. Beoordeel via welk mechanisme mogelijk schade wordt toegebracht;
4. Bepaal de omvang van de schade.

Dan nog is de vraag in hoeverre een bepaalde schade significant is. De denklijn geeft hiervoor de volgende uitgangspunten:

- Maatregelen die ten koste gaan van veiligheid en beroepsscheepvaart worden in vrijwel alle gevallen significant bevonden;
- Voor het realiseren van KRW-doelen worden geen (gedwongen) functietoewijzingen doorgevoerd, met als uitzondering functiewijzigingen op basis

---

<sup>29</sup> Een aantal stappen, waaronder het aantonen van de "significante schade" gold ook voor de aanwijzing van kunstmatige wateren.

van bestaand beleid en de inrichting van bufferstroken en natuurvriendelijke oevers<sup>30</sup>;

- Significante schade wordt afhankelijk gesteld van de belangrijkste gebruiksfuncties, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen water in gebieden met veel natuur enerzijds en water in gebieden met intensieve landbouw anderzijds. Er wordt ook een tussencategorie onderscheiden: landbouwgebieden die deels een natuurfunctie hebben;
- In gebieden met een hoofdfunctie natuur veroorzaken hydromorfologische herstelmaatregelen over het algemeen veel minder snel significante schade aan functies;
- In gebieden met intensieve landbouw en in stedelijk gebied leiden de volgende hydromorfologische maatregelen mogelijk tot significante schade: instellen van natuurlijk peil, opheffen van drainage of verhogen drainagebasis, peilwijziging, verwijderen stuwen en sluizen in poldergebied, en/of hermeandering van beken en kreken.

### 3.4 Toestand

In opdracht van het Rijk heeft de STOWA “maatlatten” voor het beoordelen van de biologische toestand van een waterlichaam ontwikkeld. In de betreffende STOWA rapporten is een maatlat gedefinieerd als de “beoordeling van een type per biologisch kwaliteitselement” (Evers, van den Broek et al. 2007; Van der Molen en Pot 2007c, zie Tabel 2.1 voor een overzicht van de kwaliteitselementen). Een maatlat bevat de beschrijving van de referentiecondities en van de klassen en klassengrenzen voor een bepaald kwaliteitselement in een bepaald type waterlichaam. Voor het opstellen van de maatlatten zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- De maatlatten zijn primair bedoeld voor een beoordeling van de toestand;
- Er is zoveel mogelijk rekening gehouden met de bestaande monitoringprogramma’s;
- Er is een pragmatische insteek gekozen in de lijn van de landelijke Decemhernota’s;
- De waarde op de maatlat (EKR) dient tussen 0 en 1 te liggen (conform KRW);
- Klassengrenzen worden waar mogelijk op ecologisch inhoudelijk gronden gekozen.

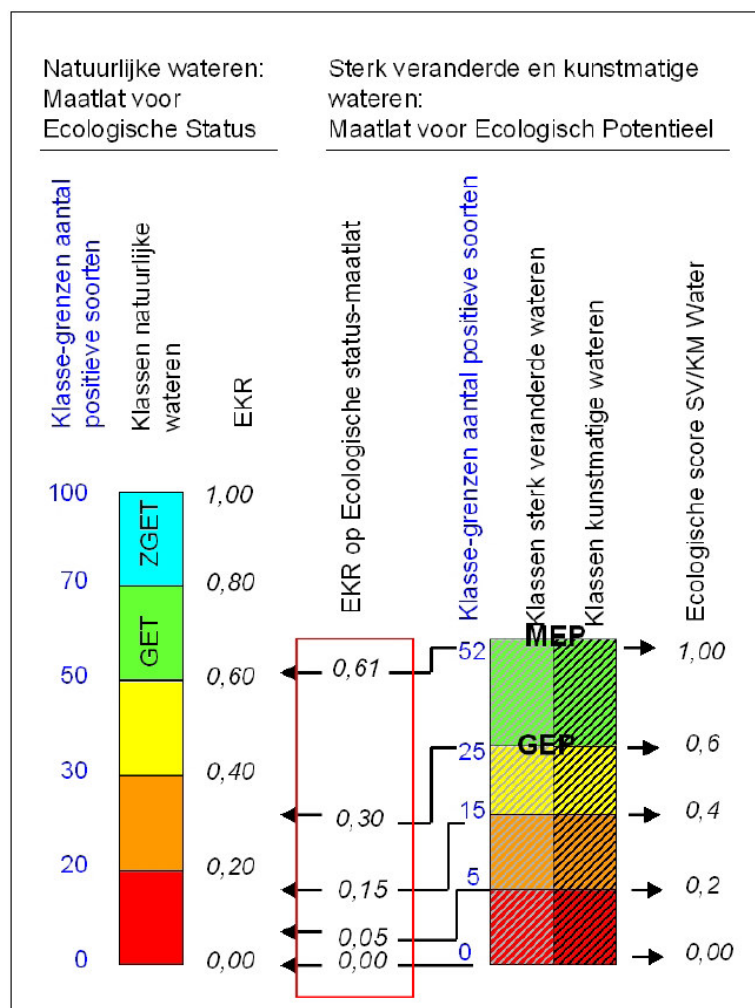
De maatlatten zijn over het algemeen opgebouwd uit deelmaatlatten en daarbij is gebruik gemaakt van indicatoren (Van der Molen en Pot 2007c). Biologische indicatoren zijn geselecteerd vanwege hun relatie met sturende milieuvariabelen, biologische processen en/of de mate van verstoring. Ze kunnen betrekking hebben op dominantie en/of zeldzaamheid en bevatten de verplichte elementen van de KRW. Hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen worden afgeleid van de biologie, die leidend is bij de beoordeling van de ecologische toestand. Bij afleiding van de norm voor algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen is aangenomen dat deze een kans van 90% op een goede biologische toestand biedt. Als gevolg van biologische variatie en meetonnauwkeurigheden zijn uitzonderlijke

---

<sup>30</sup> Deze laatste twee houden ook geen formele wijziging in bestemming in.

situaties namelijk nooit volledig uit te sluiten. Bovendien is nagenoeg nooit een enkele factor bepalend voor de biologie (Van der Molen en Pot 2007a).

De gemeten waarden voor indicatoren worden volgens de KRW systematiek geaggregeerd tot scores op de deelmaatlatten en de scores op de deelmaatlatten worden geaggregeerd tot Ecologische Kwaliteitsratio's (EKR's) en klassenaanduidingen voor de verschillende kwaliteitselementen. Pot en Pelsma (2007) beschrijven de methode die in Nederland voor deze aggregatie is gehanteerd. De ondergrens van de goede ecologische toestand (GET) en het maximaal ecologisch potentieel (MEP) is de formele norm. Deze ligt altijd bij een EKR-waarde van 0,6 en de klassengrenzen zijn evenredig verdeeld over de score (zie Figuur 3).



Figuur 3. Relatie tussen maatlat voor natuurlijke wateren en maatlat voor sterk veranderde en kunstmatige wateren. Als voorbeeld is het aantal positieve soorten als variabele voor de klassengrenzen gegeven. De ZGET is gelijk aan 70 positieve soorten of meer, het GET aan 50 tot 70, het MEP aan 52 en voor dit waterlichaam is de norm, het GEP gesteld op 25 positieve soorten. Het figuur is bedoeld om te illustreren hoe de twee typen maatlatten zich van elkaar onderscheiden. In het cluster MRE van het LBOW is afgesproken dat in rapportages altijd de EKR (in rode kader) van de natuurlijke maatlatten moet worden gebruikt (Pot en Pelsma 2007).

Omdat de maatlatten voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen, waar mogelijk<sup>31</sup>, zijn afgeleid van de natuurlijke, en om de relatie tot de natuurlijke situatie niet uit het oog te verliezen, is uiteindelijk besloten om de EKR's altijd uit te drukken ten opzichte van de zeer goede ecologische toestand (ZGET, met een EKR van 1) en niet ten opzichte van het MEP. Daarom is de EKR-waarde behorende bij het MEP lager dan 1 (zie Figuur 3). De maatlatten in de STOWA rapporten zijn als concept bestuurlijk vastgesteld in het LBOW en vervolgens op basis van hun toepassing in de regio en de Europese intercalibratie (harmonisatie) bijgesteld.

### 3.5 Milieudoelstellingen

Zoals eerder beschreven, was de ambitie van het Rijk voor de implementatie van de KRW laag, uit angst om meer te beloven dan haalbaar was. Het plan was dan ook om alle beleidsruimte die de KRW biedt te benutten om reële en haalbare doelen te formuleren (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12). Een eerste analyse leerde dat bepaalde doelen makkelijker gehaald kunnen worden dan andere. Moeilijk haalbare doelstellingen zijn die voor prioritairere stoffen, eutrofiërende stoffen, zware metalen en PCB's. Haalbaar met extra inspanning zijn doelen gerelateerd aan gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen, ecologische doelen, fysieke inrichting en RO, grondwaterkwantiteit en -kwaliteit, waterbodems en drinkwatervoorziening. Haalbaar met huidig beleid zijn doelen gerelateerd aan "nieuwe" stoffen, kostenterugwinning en publieke participatie (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12).

De gewenste chemische toestand is bereikt als aan de Europese normen voor prioritairere stoffen wordt voldaan. Voor het behalen van de ecologische doelen zijn de overige verontreinigende stoffen en de watertypespecifieke algemene fysisch-chemische stoffen van belang. Richtwaarden voor overige verontreinigende stoffen zijn vastgesteld door het Rijk<sup>32</sup> of bijvoorbeeld op (Rijn)stroomgebiedsniveau. De normen voor de prioritairere stoffen en de overige verontreinigende stoffen zijn als richtwaarden opgenomen in het ontwerp-Besluit Monitoring en Kwaliteitseisen Water (BKWM)<sup>33</sup>. Hierin worden de milieukwaliteitsnormen voor de meeste stoffen geformuleerd als jaargemiddelde waarden op een meetpunt en voor sommige stoffen (ook) als maximaal aanvaardbare concentratie. Voor de richtwaarden voor typespecifieke algemene fysisch-chemische stoffen verwijst het besluit naar de relevante STOWA rapporten (Evers, van den Broek et al. 2007; Van der Molen en Pot 2007c). Ecologische kwaliteitseisen per waterlichaam worden voor regionale waterlichamen opgenomen in provinciale milieuverordeningen (Waterhuishoudings- of Omgevingsplan) en voor Rijkswateren in het Beheerplan Rijkswateren<sup>34</sup>. De

---

<sup>31</sup> Voor zoete sloten en kanalen zijn aparte maatlatten ontwikkeld, omdat die hun eigen ecologie, pressoren en bijbehorende maatregelen hebben (Evers, van den Broek et al. 2007).

<sup>32</sup> INS is de algemene aanduiding voor het proces dat leidt tot het vaststellen van beleidsnormen voor stoffen (algemene milieukwaliteitsnormen). Dit proces wordt gestuurd door een samenwerkingsverband tussen de betrokken departementen (VROM, V&W, LNV). In de Wetenschappelijke Klankbordgroep INS vindt toetsing door vakgenoten plaats (Kolkman 2009).

<sup>33</sup> Dit is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De afkorting AMvB (of BKMW) wordt vaak gebruikt om te verwijzen naar het besluit.

<sup>34</sup> Deze plannen zijn per definitie niet bindend zijn voor andere overheden of particulieren, maar alleen voor het orgaan dat het plan heeft vastgesteld. Dit is in strijd met Europees recht, omdat kwaliteitsnormen moeten worden vastgelegd in bindende wettelijk regels waar burgers zich bij de rechter op moeten kunnen beroepen (HvJ EG Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg).

biologische toestand is leidend is voor de KRW. De hydromorfologische toestand is alleen relevant voor het vaststellen of het MEP is bereikt en is dus niet relevant als norm (want GEP is de norm) (Anoniem 2008d). De algemeen fysisch-chemische toestand is wel relevant voor het vaststellen van de lagere kwaliteitsklassen en daarom gelden er ook algemeen fysisch-chemische normen. Echter wanneer bijvoorbeeld inrichtings- en beheermaatregelen leiden tot gezonde ecosystemen bij verhoogde nutriëntenconcentraties, dan hoeven geen extra maatregelen overwogen te worden (Ministerie van V&W 2007b).

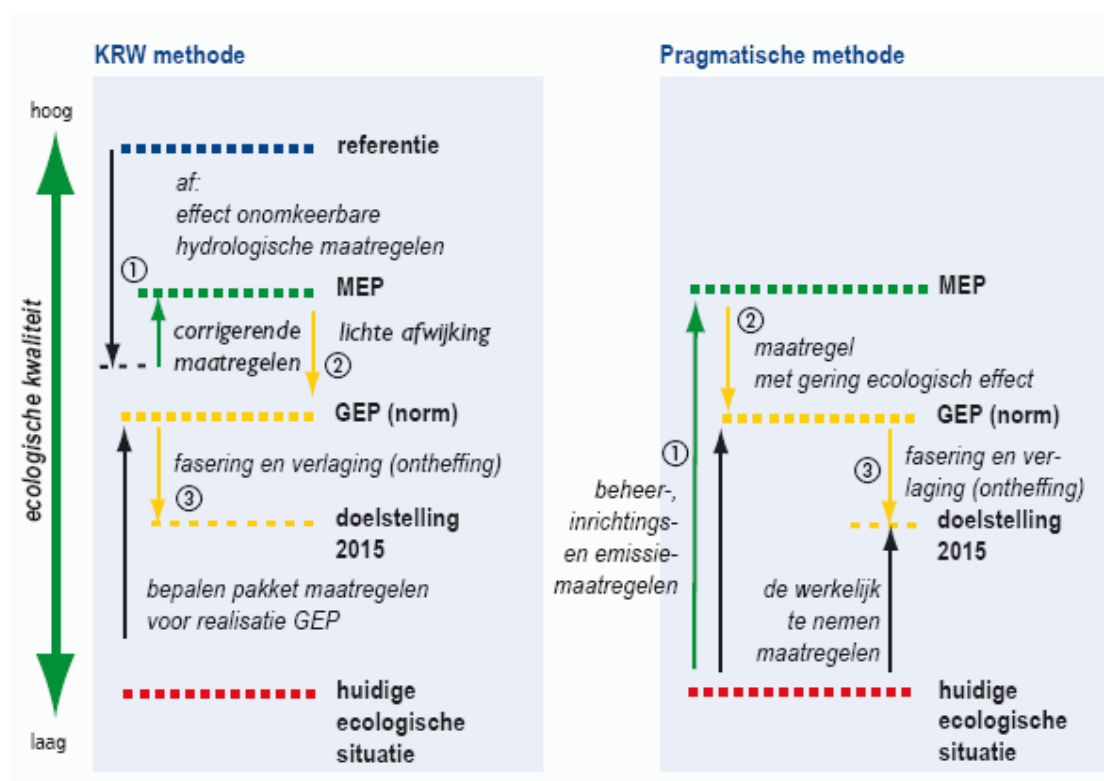
In de AMvB BKMW is bewust gekozen voor een systeem van richtwaarden in plaats van grenswaarden. Formeel is het verschil dat een richtwaarde wordt nagestreefd, terwijl een grenswaarde een minimaal te behalen doel is. In het ontwerp-besluit worden overigens alleen de uitzonderingen die de KRW aangeeft legitiem geacht om van de richtwaarde af te wijken (Van den Broek, Nijmeijer et al. 2008). Deze keuze vloeit voort uit het “fijnstoftrauma” waarmee Nederland recentelijk is geconfronteerd. Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa stelt normen voor fijnstof (EG 2008). 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 bestuurlijke plannen, bouwprojecten en infrastructurele projecten op last van de rechter moesten worden stopgezet. Om vergaande doorwerking van de kwaliteitsnormen naar besluitvorming op andere beleidsterreinen te voorkomen beperkt het (ontwerp)-besluit de geldigheid van de richtnormen tot het domein van de waterwetgeving. Er wordt alleen een expliciete en limitatieve koppeling gelegd met de plannen die op grond van de Wet op de Waterhuishouding en de Waterwet moeten worden opgesteld (Zie onder andere Kamerstukken II, 2007, 27625 nr. 111).

### 3.5.1 Praagse methode

Het Rijk was daarnaast van mening dat het Europese richtsnoer om te komen tot ecologische doelen te theoretisch was en onvoldoende aansloot bij de praktijk (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59). Daarom stelde Nederland op een Europese workshop in oktober 2005 een alternatieve methode voor de afleiding van ecologische doelstellingen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren voor. Voordelen van deze methode zijn dat de communicatie met de betrokken partijen gemakkelijker wordt, dat het uitwerken van de doelen zelf gemakkelijker wordt en dat de aanpak beter aansluit bij de praktijk van het Nederlandse waterbeheer. Het ambitieniveau van de ecologische doelstellingen blijft met de Praagse methode in principe gelijk (Anoniem 2005). Een nadeel van de Praagse methode is dat hij niet het verlies laat zien ten opzichte van de referentiesituatie (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006).

Bij de Praagse methode wordt namelijk de huidige toestand van de waterlichamen als uitgangspunt genomen, in plaats van de referentiecondities (zie Figuur 4). Om het MEP te bepalen worden daar vervolgens de effecten van alle uitvoerbare beheer- en inrichtingsmaatregelen en alle emissie maatregelen bij opgeteld. Daarbij worden maatregelen die tot significante schade aan bestaande gebruiksfuncties leiden weggelaten. Deze maatregelen worden bepaald met behulp van de landelijke denkwijze. Het goed ecologische potentieel (GEP) is een lichte afwijking van het MEP en wordt bepaald door de maatregelen die weinig bijdragen een ecologisch herstel weg te laten. Hiermee is dan tevens het maatregelenpakket bekend om de norm (GEP) te bereiken. De beleidsdoelstelling van 2015 wordt vervolgens bepaald op

grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarbij de kosten van maatregelen een grote rol spelen. De beleidsdoelstelling kan lager uitvallen dan het GEP, omdat er mogelijkheden zijn tot fasering en doelverlaging als er sprake is van onevenredige kosten<sup>35</sup>. Bestuurders bepalen de beleidsdoelstelling door af te wegen welke maatregelen uitvoerbaar zijn en welke kosten maatschappelijk acceptabel zijn. Op basis van de uitkomsten hiervan werken experts de maatlatten uit (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59).



Figuur 4. Doelbepaling voor sterk veranderde en kunstmatige wateren volgens de KRW-systematiek (links) en de pragmatische systematiek (rechts) (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006)

Het Nederlandse voorstel werd in Praag gesteund door de Schotten, de Fransen, de Duitsers en de Commissie. De internationale Waterdirecteuren hebben in november 2005 besloten deze methode verder te laten uitwerken door twee werkgroepen (Anoniem 2005). Deze methode is later de "Praagse", "pragmatische" of "Praagmatische" methode gedoopt. De Nederlandse Rijksoverheid heeft in de Decemhernota 2005 aan de waterschappen en gemeenten gevraagd om de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen op basis van de Praagse methode af te leiden (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59). Ondanks de steun van andere lidstaten, is het nog onzeker of de methode in lijn is met de KRW (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). Dit zal door het Europese Hof van Justitie moeten worden bepaald.

<sup>35</sup> Er zijn geen standaard manieren om onevenredigheid van kosten te bepalen, maar een goede sociaal-economische onderbouwing is in ieder geval noodzakelijk (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006).

### 3.5.2 Resultaatverplichting

Alleen in Nederland speelde de discussie over de resultaatverplichting van de KRW. Een STOWA-brochure vermeldt dat de KRW onderkent dat niemand kan garanderen dat de bepaalde planten en dieren weer gaan verschijnen. Er wordt daarom alleen gecontroleerd of er adequate maatregelen worden aangekondigd en uitgevoerd (Siebelink 2005). Ook de staatssecretaris acht het risico dat de resultaatsverplichting geldt voor het behalen van de normen in plaats van het uitvoeren van de maatregelen klein<sup>36</sup>. Er is namelijk aandacht aan besteed in samenwerkingsverband onder voorzitterschap van de EU-commissie “Common Implementation Strategy”. Wel is de resultaatverplichting op maatregelen een harde verplichting (Ministerie van V&W 2007b).

## 3.6 Maatregelen

Doordat de Praagse methode is toegepast, zijn voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen de doelen en maatregelen in hetzelfde traject bepaald. Immers de doelen voor sterk veranderde waterlichamen zijn een optelsom van de huidige situatie en de effecten van maatregelen die geen significante schade veroorzaken en wel effectief zijn. Door de invulling van de landelijke denklijn significante schade worden al veel maatregelen uitgesloten. Positieve maatregelen volgens deze denklijn zijn de aanleg van vispassages, aanleg van natuurvriendelijke oevers, hermeandering en meer flexibel en natuurlijk peilbeheer in wateren in grote natuurgebieden. Deze maatregelen veroorzaken geen significante schade aan de gebruiksfuncties en zijn op korte termijn uitvoerbaar (Ministerie van V&W 2007a).

Additionele criteria die in Nederland zijn gebruikt voor het bepalen van de maatregelenpakketten voor de eerste planperiode zijn de kosteneffectiviteit en de betaalbaarheid van de maatregelen (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59). Echter ook als de kosten van maatregelen hoger zijn dan de baten moet toch redelijk goed aan de KRW doelstellingen worden voldaan. Water is immers geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig dient te worden beschermd, verdedigd en behandeld. Dit is in lijn met het regeringsbeleid om de aarde beter na te laten dan dat ze thans wordt aangetroffen (Ministerie van V&W 2007b).

Om de kosteneffectiviteit van verschillende soorten maatregelen in kaart te brengen en om een gevoel te krijgen voor de totale kosten heeft het Rijk een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten uitvoeren. Omdat er nog veel onzekerheden zijn met betrekking tot het maatregelenpakket en de kosten en baten daarvan, is deze analyse uiteindelijk omgedoopt tot een “ex ante evaluatie van de KRW” (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008). De evaluatie is gebaseerd op informatie die door de regio is aangeleverd. Daarnaast hebben verschillende partijen op eigen initiatief studies uitgevoerd waarin de kosteneffectiviteit van maatregelen aan bod kwam (bijv. Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). Het Rijk heeft verder het bepalen van de effecten van maatregelen ondersteund door de KRW-Verkenner te laten

---

<sup>36</sup> De stelling dat de KRW slechts inspanningsverplichtingen bevat zou een breuk zijn met het systeem van het Europese recht, de oudere waterrichtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie daarover. Andere lidstaten gaan dan ook uit van resultaatsverplichtingen (Uitenboogaart, Van Kempen et al 2009).

ontwikkelen<sup>37</sup>. Het Rijk is van plan om op gebieden waar de kennis onvoldoende was de benodigde extra kennis te vergaren om de Verkenner beter te kunnen benutten in de volgende planperiode (Ministerie van V&W 2007b).

Voor het realiseren van de ecologische doelstellingen is het terugdringen van nutriëntenconcentraties (fosfor en stikstof) een belangrijke voorwaarde. Het terugdringen van fosfor is maatgevend voor zoete wateren het terugdringen van nitraat voor zoute wateren (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). Nutriënten komen voort uit verschillende bronnen, zoals de landbouw en het rioolwater (via de rioolwaterzuiveringsinstallaties, RWZI's). De concentraties kunnen worden teruggedrongen door a) de emissies terug te dringen (bijv. door het verbeteren van RWZI's of strikter mestbeleid), b) ervoor te zorgen dat de nutriënten niet in het water komen (bijv. met bufferstroken) of c) de nutriënten uit het water te halen (bijv. met helofytenfilters). Al in een vroeg stadium heeft het Rijk beloofd om het mestbeleid aan te scherpen en dat vast te leggen in het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12) en de realisatie van bufferstroken als maatregel te verkennen (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59). Bovenop het Nitraatactieprogramma wil het Rijk echter, met het oog op de draagkracht van de agrarische sector, geen extra lastenstijging opleggen aan de agrarische sector<sup>38</sup>. Daarom neemt het Rijk geen extra generieke maatregelen (Ministerie van V&W 2007c). Het Rijk heeft aan de regio gevraagd om een gebiedsgericht maatregelenpakket te ontwikkelen. Maatregelen die de regio zou kunnen treffen zijn (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59):

- Inrichtingsmaatregelen, zoals plas-draszones, helofytenfilters, het verbeteren van waterlopen en een betere ruimtelijke inpassing;
- Een gebiedspecifieke bronaanpak. LNV betreft de provincies bij het onderzoek naar juridische, bestuurlijke, financiële en beleidsmatige mogelijkheden;
- Het verbeteren van het rendement van RWZI's. Waar doelen daarmee kunnen worden bereikt worden de kosten van nadere eisen aan de zuivering in beeld gebracht;
- Terugdringen riooloverstorten en optimalisatie-afvalwaterstudies (afkoppeling);
- Sanering eutrofe waterbodems en aanpak fosfaat-verzadigde zones.

Een onderzoek van het MNP uit 2006 (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006) constateert dat een brongerichte aanpak mogelijk is, maar een grote extra inspanning vereist. Er bestaan grote onzekerheden rond de effectiviteit en tijdigheid van emissiereducerende maatregelen voor de landbouw. Maatregelen om RWZI's te verbeteren zijn technisch uitvoerbaar en aantoonbaar effectief voor waterkwaliteit in de grote wateren waarop ze lozen, maar kostbaar. Omdat in beken nutriënten minder sturend zijn, kan daar een grote ecologische winst worden behaald met lokale beheer- en inrichtingmaatregelen, zoals hermeandering, natuurvriendelijke oevers en overstromingsvlakten (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). Maatregelen in sloten en kanalen die in de meeste gevallen goed werken zijn natuurvriendelijke oevers, natuurlijk peilbeheer en natuurvriendelijk (maai en bagger)beheer (Evers, van den Broek et al. 2007). Daarnaast wordt de chemische toestand verbeterd door communautaire maatregelen, het uitvoeringsprogramma aanpak diffuse bronnen en

---

<sup>37</sup> Zie <http://www.krverkenner.nl/>.

<sup>38</sup> Dit was met name naar aanleiding van de Motie van der Vlies, waar de Tweede Kamer mee akkoord is gegaan.

– voor lokaal veroorzaakte problemen – het lokale vergunningenbeleid (Kamerstukken II, 2006, 27625, nr. 80).

De ex ante evaluatie (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008) bevestigt dat inrichtingsmaatregelen sterk kosteneffectief zijn. Ze kosten slechts een kwart van de totale kosten van het op dat moment ontwikkelde maatregelenpakket, maar zorgen voor 80 tot 90% van het effect voor het behalen van de ecologische doelstellingen. Het Rijk concludeert op basis van de ex ante evaluatie dat over het algemeen inrichtingsmaatregelen het meest kosteneffectief zijn, gevolgd door maatregelen ter voorkoming van eutrofiëring en tot slot maatregelen ter verbetering van de chemische toestand. Het Rijk stimuleert projecten die tot synergie, innovatie en daaraan gerelateerde kostenbesparingen leiden. Met betrekking tot de verdeling van kosten en baten over verschillende partijen wordt geconstateerd dat de meeste baten vooral betrekking hebben op de leefomgeving en gunstig zijn voor natuur, milieu, recreatie en daarmee voor de burgers. Het leeuwendeel van de kosten komt ook via de waterschapsomslagen bij de burgers terecht. De kosten-baten verhouding voor landbouw en industrie is minder in balans, maar daar geldt het principe "de vervuiler betaalt". Ook wordt het principe van een "level playing field"<sup>39</sup> gehanteerd (Ministerie van V&W 2007b).

### 3.7 Uitzonderingen

#### 3.7.1 Fasering en doelverlaging

Al vanaf 2004 heeft het Rijk de mogelijkheden tot fasering en doelverlaging expliciet aangegeven. Deze mogelijkheden moeten gemotiveerd worden met een realistische inschatting van het risico dat de doelen in 2015 niet gehaald worden, bijvoorbeeld omdat dat tot onevenredig hoge kosten zou leiden (Kamerstukken II, 2004, 28808, nr. 12). Volgens de Decemhernota van 2006 heeft het kabinet besloten om voor het realiseren van de doelen meer tijd te nemen dan de in de KRW primair beoogde einddatum van 2015 en de doelbereiking te faseren tot 2027. Om tot dit besluit te komen heeft het kabinet de maatschappelijke urgentie, de lastenontwikkeling, de balans tussen kosten en baten en de eisen vanuit WB21 en de KRW tegen elkaar afgewogen. In de eerste planperiode wordt vooral de synergie met WB21 maatregelen gezocht. Volledig doelbereik in 2015 is echter praktisch niet mogelijk en ook niet pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. Door te faseren worden de kosten verspreid en blijft de lastenontwikkeling redelijk binnen de bandbreedte. Ook worden de totale kosten beperkt doordat er extra ruimte wordt gecreëerd voor een combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen in stad en land en voor innovaties. Toch blijft een forse extra investering nodig (Kamerstukken II, 2006, 27625, nr. 80). Inmiddels zijn overigens de kostenprognoses meermalen naar beneden bijgesteld: van 7,3 - 9,2 miljard (afhankelijk van de mate van fasering, Ministerie van V&W 2006), naar 7,1 miljard (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008) en uiteindelijk 4,2 miljard (op basis van de ontwerp-SGBP's, Waterforum online 2009c).

Eind 2006 werd ingezet op maatregelenpakket B, een mix van maatregelen waarmee 70-80% doelbereik in 2027 mogelijk zou zijn (Ministerie van V&W 2006). Met de maatregelenpakket in de resulterende ontwerp-SGPB's wordt naar verwachting

---

<sup>39</sup> Dit wil zeggen dat de kosten voor landbouw en industrie in verschillende landen in Europa vergelijkbaar moeten blijven, om te voorkomen dat het vestigingsklimaat in Nederland slechter wordt dan in omliggende landen.

slechts 40-60% van de doelstellingen in 2027 gehaald (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008; Waterforum online 2009d). Er is echter nog geen sprake van doelverlaging, omdat er nog geen goed beeld is van de mogelijkheden van innovaties, economische en maatschappelijke ontwikkelingen tussen nu en 2027. De mogelijkheden tot fasering worden eerst benut (Kamerstukken II, 2006, 27625, nr. 80). Pas als in 2021 blijkt dat eerder ingezette maatregelen niet tot doelbereik hebben geleid en aanvullende maatregelen als onevenredig kostbaar worden beschouwd dan kunnen doelen worden verlaagd. Ook internationaal is overeengekomen dat waar met de huidige kennis doelen niet haalbaar lijken wordt gekozen voor fasering om ruimte te bieden voor kennisontwikkeling en innovatie (Ministerie van V&W 2007b).

De besluiten van het Rijk worden in grote lijnen ondersteund door de bevindingen van kennisinstituten. In 2006 concludeert het MNP dat de grote onzekerheid van kosten en effecten van landbouwmaatregelen waarschijnlijk noodzaakt tot fasering van maatregelen en prioritering van wateren. De vrijheid die de KRW hiertoe biedt is groot (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). De ex ante evaluatie van de KRW constateert dat nog maar 5% van de waterlichamen in Nederland aan de norm voor een goede toestand voldoet. De verwachting is dat, op basis van het ontwikkelde maatregelenpakket, in 2027 slechts 40-60% van de kwaliteitselementen in de waterlichamen voldoet aan de norm (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008). Dat zou betekenen dat er zeer veel uitzonderingen nodig zijn.

### 3.7.2 Tijdelijke achteruitgang

Volgens een studie van het MNP is het risico op een algemene achteruitgang van de waterkwaliteit klein, in elk geval wat betreft de fosforconcentratie. De vier “Welvaart en Leefomgeving” scenario’s van het MNP leiden elk tot een afname (of in elk geval geen toename) van de belasting op het oppervlaktewater (Ligtvoet, Beugelink et al. 2006). Dit neemt niet weg dat lokaal de waterkwaliteit door specifieke ingrepen zou kunnen verslechteren. Volgens een brochure van de STOWA zullen specifieke verslechterende ingrepen, zoals het uitbreiden van bebouwing of peilverlaging, moeten worden gecompenseerd door maatregelen die het negatieve effect op de waterkwaliteit compenseren (Siebelink 2005). Het Rijk neemt bij de juridische verankering van de KRW echter expliciet het uitgangspunt dat situaties zoals die zich voordoen bij het luchtkwaliteitsdossier moeten worden voorkomen. Het voorschrift van geen achteruitgang wordt zo gehanteerd dat het niet een verbod behelst op elke nieuwe lozing. Achteruitgang binnen de bandbreedte van een kwaliteitsklasse is niet direct in strijd met het voorschrift (Ministerie van V&W 2007b)<sup>40</sup>.

## 3.8 Monitoring

De landelijke kaders voor het opstellen van een monitoringstrategie zijn vastgelegd in (onder andere) de volgende landelijke documenten:

- De Richtlijn voor monitoring van oppervlaktewater (Van Splunder, Pelsma et al. 2006);

---

<sup>40</sup> Veel andere milieu- en waternormen kennen echter nog het “ouderwetse standstill-beginsel” en dat blijft ook geldig.

- De Handreiking diagnostiek ecologische kwaliteit van watersystemen (Van Riel en Knobben 2007);
- Het Handboek Hydromorfologie, Monitoring en afleiding hydromorfologische parameters Kaderrichtlijn Water (Van Dam, Osté et al. 2007);
- De leidraad monitoring gewasbeschermingsmiddelen (Schomaker en Knobben 2007);
- Het Protocol toetsen en beoordelen voor de operationele monitoring en toestand en trendmonitoring – toetsjaar 2007 (Torenbeek en Pelsma 2008);
- Een recente gewijzigde Instructie voor monitoring, toetsing en beoordeling van de toestand van oppervlaktewaterlichamen (Ministerie van V&W 2009).

De richtlijnen en handboeken zijn sterk gebaseerd op de voorschriften uit de KRW en werken die verder uit (wat moet waar, wanneer en hoe worden gemeten). Net als bij het vaststellen van de doelen en maatregelen, hanteerde het Rijk ook bij het opstellen van de monitoringprogramma's de uitgangspunten pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. Om dubbel werk te voorkomen moest de monitoring bovendien worden afgestemd met de monitoring voor Natura2000. In eerste instantie werd de ruimte die de KRW biedt gebruikt om een haalbaar en betaalbaar monitoringprogramma op te zetten. De verwachting was dat de bestaande monitoringpraktijk, na zorgvuldige en kostenefficiënte aanpassingen, voor het grootste deel kon voorzien in de monitoringopgave die de KRW vraagt (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59).

In 2008 is er echter een statistische studie uitgevoerd met betrekking tot de precisie en betrouwbaarheid van het KRW-meetnet voor oppervlaktewaterlichamen. Binnen deze studie zijn protocollen ontwikkeld voor het berekenen van de betrouwbaarheid van de beoordelingen van chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Om een eerste inschatting te kunnen maken van de precisie en betrouwbaarheid van het KRW-meetnet is als onderdeel van deze studie een enquête gehouden onder waterbeheerders. Hieruit blijkt dat het monitoringprogramma voor veel regionale wateren nog onvoldoende ruimtelijk representatief is. Waterlichamen die op een vergelijkbare manier door menselijke activiteiten zijn belast zijn vaak geclusterd. Bij de clustering is echter onvoldoende rekening gehouden met verschillen tussen de waterlichamen in doelen en maatregelen. Verder blijkt dat de (natuurlijke) jaar-tot-jaar variatie bij biologische kwaliteitselementen en concentraties van stoffen groot is. Een betrouwbare beoordeling van de ecologische en chemische toestand moet daarom op meetgegevens van minimaal drie jaren worden gebaseerd. Aangezien de beoordeling van de huidige toestand in de ontwerp-SGBP's in veel gevallen gebaseerd is op slechts 1 jaar aan meetgegevens is deze vaak niet betrouwbaar. Verder wordt nog geconcludeerd dat een betrouwbare beoordeling van de effecten van maatregelen een jaarlijkse operationele monitoring vereist in elk waterlichaam waarin de maatregelen worden genomen (Royal Haskoning 2008 in Anoniem 2008b).

Op basis van de resultaten van deze studie is in de meest recente instructie voor monitoring geconcludeerd dat de opgezette monitoringprogramma's vaak onvoldoende representatief zijn en dat niet aan de KRW-eis van precisie en betrouwbaarheid wordt voldaan. Volgens de instructie is dat te verklaren doordat pas na het vaststellen van de huidige programma's de ecologische doelen zijn afgeleid en doordat sommige waterlichamen opnieuw gedefinieerd zijn. Verder vraagt het in kaart brengen van het principe "geen achteruitgang" om een bijgesteld

monitoringprogramma, zodat op waterlichaamniveau representatieve oordelen voor afzonderlijke kwaliteitselementen en parameters kunnen worden bepaald (Ministerie van V&W 2009).

De juridische verankering van de monitoring heeft plaatsgevonden in het monitoringgedeelte van het ontwerp-BKMW, dat op 22 december 2006 in werking is getreden.

### 3.9 Publieke participatie

Volgens artikel 14 van de KRW moeten de lidstaten belanghebbenden informeren en consulteren: 1) over het werkprogramma (aanvang uiterlijk eind 2006), 2) over de lijst van belangrijkste waterbeheerkwesties (aanvang uiterlijk eind 2007), en 3) over de concept-stroomgebiedbeheerplannen (aanvang uiterlijk eind 2008). Deze verplichtingen zijn in de Implementatiewet KRW overgenomen als verplichting tot inspraak conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 2005, 27625, nr. 59). Daarnaast is per (deel)stroomgebied een klankbordgroep ingericht om mee te praten over de waterbeheerkwesties en maatregelenpakketten. In sommige waterschappen zijn bovendien nog meer lokale participatieve processen doorlopen. Het centrale aanspreekpunt voor burgers en bedrijven is de Helpdesk Water ([www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl) en 0800-NLWATER).

Voor de implementatie van de KRW zijn gelijktijdig plannen gemaakt op alle bestuursniveaus. Dit heeft geresulteerd in een grote opgave voor de belangenorganisaties, die op alle bestuurniveaus tegelijkertijd betrokken moesten zijn. De organisaties hebben niet altijd voldoende capaciteit kunnen vrij maken om op alle niveaus afdoende bij te dragen. Met name de diversiteit en veelvuldigheid van regionale gebiedsprocessen heeft soms tot problemen geleid (Ministerie van V&W 2007b; Smit, Dieperink et al. 2009).

## 4 CASE 1: WATERSCHAP DE DOMMEL

### 4.1 Inleiding / leeswijzer

In dit hoofdstuk beschrijven we case 1: Waterschap de Dommel (WD, zie Tekstbox 4.1 en 4.2 en Bijlage 4). We analyseren de gehouden interviews (zie Bijlage 1 en 2) en relevante documenten, waaronder:

- het ontwerp-Waterbeheerplan van WD (WD 2008)
- het ontwerp-Stroomgebiedbeheerplan Maas (Anoniem 2008d)
- het ontwerp-Provinciaal Waterplan Noord-Brabant (Mol, van Zwieten et al. 2008b) en de KRW-bijlage (Mol, van Zwieten et al. 2008a);
- inspraakreacties op al deze plannen;
- notulen van bestuurvergaderingen;
- ambtelijke rapporten, notities en presentaties.

#### **Textbox 4.1. De missie van Waterschap de Dommel (uit WD 2008)**

Waterschap De Dommel is dé waterpartner in Midden-Brabant. Samen met anderen werken we aan Droge voeten, Voldoende en Schoon water. We dragen actief bij aan een gezonde, mooie, veilige, natuurlijke en duurzame leefomgeving. Een leefomgeving waarin mensen graag wonen, werken en recreëren met goede condities voor ondernemers. Wij zijn een moderne functionele overheid, steeds met oog voor wat de samenleving van ons vraagt. Onze aanpak is ondernemend, innovatief en van hoge kwaliteit. We realiseren onze doelen tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, met een optimale balans tussen mens, omgeving en economie. Voor onze medewerkers zijn we een inspirerende organisatie met veel ruimte voor ontwikkeling, ondernemerszin en flexibiliteit.

Duurzaamheid, Samenwerking, Ondernemerszin en Kennis(deling) zijn de kernwaarden bij ons handelen:

- **Duurzaamheid:** We werken actief en maatschappelijk verantwoord aan een robuust en natuurlijk watersysteem en een robuuste en (kosten)effectieve waterketen en doen dit op duurzame wijze. We zoeken naar een optimale balans tussen mens, omgeving en economie;
- **Samenwerking** is noodzakelijk om de gewenste resultaten te bereiken. Voor een optimale samenwerking wegen en stemmen we af wat wij zelf doen, wat wij met anderen doen en wat wij over laten aan anderen.
- **Ondernemerszin** is het zien van nieuwe kansen en het nemen van initiatief op verantwoorde wijze. We richten onze organisatie in op toekomstige ontwikkelingen en zoeken proactief naar innovatieve vormen van samenwerken en opdrachtgeverschap.
- **Kennis(deling):** We zorgen voor voldoende kennis en ervaring om onze doelen zo optimaal mogelijk te realiseren en wisselen die ook uit met onze gebiedspartners.

Om onze ambitie waar te kunnen maken, hebben we een flexibele organisatie nodig, die goed meebeweegt met de dynamiek van de omgeving en zich daar ook naar kan vormen, zonder de eigen identiteit te verliezen.

In Paragraaf 4.2 geven we een overzicht van de belangrijkste onzekerheden die volgens de geïnterviewden bij de implementatie van de KRW hebben gespeeld.

Daarmee beantwoorden we deelvraag 3 voor het beheergebied van WD. In Paragraaf 4.3 werken we de invulling van de kernconcepten en hoe daarbij is omgegaan met onzekerheden uit (deelvraag 4). In Paragraaf 4.4 analyseren we de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming binnen het waterschap (deelvraag 5).

Vervolgens besteden we in Paragraaf 4.5 speciale aandacht aan de rol van externe actoren, zoals andere overheden en belangenorganisaties, bij de invulling van de kernconcepten. Daarmee beantwoorden we deelvraag 6. Aansluitend geven we in Paragraaf 4.6 een antwoord op deelvraag 7. We analyseren een aantal inspraakreacties om te achterhalen in hoeverre de externe (regionale) actoren tevreden zijn met het ontwerp-waterbeheerplan van WD, het ontwerp-Provinciaal Waterplan Noord-Brabant en het ontwerp-SGBP Maas. In paragraaf 4.7 beschrijven we wat volgens geïnterviewden de belangrijkste resterende onzekerheden zijn (deelvraag 8). We besluiten met een reflectie op de positieve en negatieve punten van de KRW, wederom volgens de geïnterviewden (deelvraag 9).

**Textbox 4.2. Het beheergebied van WD (uit WD 2008, zie Bijlage 4 voor een overzichtskartaar)**

Beekdalen, natuurgebieden, kleine pittoreske dorpjes, grote steden als Eindhoven en Tilburg en diverse vormen van landbouw kenmerken het stroomgebied van de Dommel. Die grote variatie maakt ons gebied aantrekkelijk om in te wonen, werken en recreëren. Onze beeksystemen liggen op licht hellende zandgronden. Het verval is circa 40 meter, waarbij 's-Hertogenbosch op het laagste punt ligt. Hierdoor stromen kronkelende beken op natuurlijke wijze naar de Maas. Dit watersysteem staat aan de basis van het karakteristieke, kleinschalige landschap.

In ons gebied kennen we geen dijken, wel liggen er plaatselijk kades langs de benedenlopen. De bron van de Dommel ligt net over de Nederlandse–Belgische grens op het Kempisch Plateau bij het gehucht Wauberg. Ongeveer een vijfde van het stroomgebied van de Dommel ligt in Vlaanderen. Bij Eindhoven monden de Kleine Dommel en de Tongelreep in de Dommel uit. De Leijen, de Beerze en de Reusel voeden de Essche Stroom die bij Vught in de Dommel stroomt. Bij 's-Hertogenbosch stroomt de Dommel samen met de Aa uiteindelijk in de Maas. Van alle beken stroomt alleen de Zandleij en Broekleij niet via de Dommel maar via het Afwateringskanaal 's-Hertogenbosch-Drongelen in de Maas.

Ons beheergebied bestaat grofweg uit een derde deel landbouw, een derde deel bebouwd gebied en een derde deel natuur. De relatief grote oppervlakte aan natuur ligt voor een groot deel langs en rondom onze beken.

## 4.2 Ervaren onzekerheden

Aan het begin van de interviews hebben we aan de geïnterviewden gevraagd met welke onzekerheden ze zijn geconfronteerd tijdens de implementatie van de KRW tussen 2000 en 2008 en wat de mogelijke gevolgen van deze onzekerheden waren. We hebben de antwoorden hieronder ingedeeld naar de drie typen onzekerheden: incomplete kennis, natuurlijke variabiliteit en ambiguïteit.

#### 4.2.1 *Incomplete kennis*

Een eerste belangrijke onzekerheid was het gebrek aan juridische kennis van de KRW en wat die betekende voor de waterschappen. De KRW is een complexe richtlijn. In eerste instantie was slecht te overzien dat de kernbegrippen zo sterk onderling afhankelijk waren en dat bijvoorbeeld met het aanwijzen van de waterlichamen de doelen al voor een deel bepaald werden<sup>41</sup> (Barten 2009; Van Roode 2009a).

Ook aan de fysieke en technische kant van de problematiek was sprake van incomplete kennis. Zo was (en is) het de vraag welke nutriëntenconcentraties een goede ecologische toestand ondersteunen en welke normen er voor nutriënten moesten worden gehanteerd. Dit is ondervangen door provisorische werknormen af te leiden. Een soortgelijke onzekerheid betreft de effecten van individuele maatregelen en maatregelenpakketten op de emissiereductie, de waterkwaliteit en de ecologie. Om toch geschikte maatregelen te kiezen zijn grove, kwalitatieve aannames gedaan en is ook naar andere criteria dan de effectiviteit van maatregelen gekeken, zoals de betaalbaarheid (Kolkman 2009).

Een andere groep onzekerheden was gerelateerd aan de monitoring en het beoordelen van de huidige toestand. Allereerst moest de monitoring al in 2006 operationeel zijn, terwijl de waterlichamen, doelen en maatregelen nog niet (definitief) waren vastgesteld. In eerste instantie is een weinig verfijnd meetnet ingericht, waarin slechts op een aantal meetpunten een deel van de bepalende parameters voor de biologie werd gemeten. De uitkomsten hiervan waren weinig betrouwbaar en precies. Deze onzekerheid moest in eerste instantie worden geaccepteerd (Kolkman 2009).

Doordat er voor de KRW gewerkt werd met nieuwe methodieken, was het niet altijd bekend hoe representatieve monsters genomen konden worden. Ook waren er geen geschikte analysetechnieken voor het nauwkeurig kunnen meten van concentraties van bepaalde (prioritaire) chemische verontreinigingen. Wanneer de normen onder de detectiegrens liggen, is het de vraag hoe je hier mee om moet gaan (Van Zanten 2009).

Een mogelijk gevolg van het verkeerd beoordelen van de huidige toestand is dat de waterschappen in problemen komen bij het realiseren van de doelstellingen (GET of GEP en geen achteruitgang). Daarom heeft het waterschap aangegeven dat het oordeel over de toestand nog onzeker is en heeft het waterschap de toestand ook op basis van andere meetgegevens en expert judgement bepaald (Mol, van Zwieten et al. 2008a). Na de uiteindelijke vaststelling van de waterlichamen, doelen en maatregelen - en na de nieuwe inzichten omtrent de betrouwbaarheid en precisie van de monitoringgegevens – moesten de monitoringprogramma's aangepast worden.

#### 4.2.2 *Natuurlijke variabiliteit*

Natuurlijke variabiliteit speelde een belangrijke rol bij a) het beoordelen van de invloed van nutriëntenconcentraties op de ecologie, b) het beoordelen van de effecten van maatregelen en c) het inrichten van de monitoring (Kolkman 2009).

---

<sup>41</sup> Door alleen sterk veranderende en kunstmatige waterlichamen aan te wijzen is er overigens extra ruimte gecreëerd voor het vaststellen van de doelen.

### 4.2.3 Ambigüiteit

Zoals genoemd onder incomplete kennis was het vooraf niet duidelijk wat er van de waterschappen werd verwacht. Sommige punten waren duidelijk vastgelegd in de Richtlijn, maar op veel punten waren verschillende interpretaties mogelijk en verschillende actoren hadden ook daadwerkelijk verschillende interpretaties. Deze ambigüiteit ontstond doordat het Rijk in eerste instantie te veel ruimte overliet aan de waterschappen om de kernbegrippen in te vullen en pas in tweede instantie kwam met besluiten en formats. Zo bleek in de ambtelijke werkgroepen binnen het Stroomgebied Maas dat de waterschappen de kernconcepten in eerste instantie op verschillende manieren hadden ingevuld. Dit werd ondervangen door de invulling in overleg goed af te stemmen en gezamenlijke methodieken te gebruiken (Barten 2009).

De belangrijkste onzekerheid voor de bestuurders was het gevolg van de verschillende (mogelijke) interpretaties van de “resultaatverplichting” van de KRW: is het verplicht de doelen te halen of de maatregelen uit te voeren? Bestuurders waren bang om door Brussel teruggefloten te worden, bijvoorbeeld met betrekking tot de invulling van de waterlichamen en hun status. De consequenties hiervan zouden zijn: boetes en extra kosten (Barten 2009).

Er bestaan verschillende interpretaties van de relatieve invloed die de landbouw heeft op de waterkwaliteit en de ecologie. De opvattingen verschillen tussen de landbouw, de natuurbeweging en het waterschap. Daaraan gerelateerd verschillen de opvattingen over welke maatregelen de landbouw zou moeten nemen om de nutriëntenemissie terug te dringen. Door alleen de meest noodzakelijke en zinvolle maatregelen te kiezen, door zoveel mogelijk win-win-situaties te creëren en door de maatregelen zoveel mogelijk op basis van vrijwilligheid te laten plaatsvinden, hebben de overheden geprobeerd eventuele conflicten ten gevolge van de verschillende opvattingen te beperken (Kolkman 2009).

## 4.3 Inhoudelijke invulling van de kernconcepten

### 4.3.1 Waterlichaam

#### *Begrenzing*

De waterlichamen moesten in 2004 in de Stroomgebiedkarakterisering worden gedefinieerd. Omdat waterlichamen dienen als administratieve eenheid voor de rapportage over de status, doelen en maatregelen, was de indeling van de waterlichamen van strategisch belang. In het Waterbeheerplan van WD wordt overigens benadrukt dat de waterlichamen rapportage-eenheden zijn en niet sturend voor het waterbeheer.

Er is binnen WD en tussen de waterschappen, provincies en het projectbureau in het Maasstroomgebied lang over de waterlichamen gediscussieerd. De discussies vonden met name plaats op ambtelijk niveau en zijn (te) weinig door de besturen gevoerd (Van Roode 2009a). De waterlichamen zijn op basis van expert judgement door specialisten vastgesteld. Ze konden gebruik maken van de landelijke handboeken voor het vaststellen van het referentietype van een waterlichaam (Van Zanten 2009).

Een eerste punt van discussie was de begrenzing van de waterlichamen: waar houdt het ene waterlichaam op en begint het volgende? De gehanteerde criteria voor het vaststellen van de waterlichamen waren: 1) het oppervlak van het water (voor meren) of het stroomgebied (voor rivieren), 2) de status van het water, 3) de menselijke belastingen op het water en 4) het referentietype. De waterschappen konden zelf bepalen welke criteria het zwaarst wogen. WD wilde het liefst logische waterlichamen aanwijzen (bijvoorbeeld de Dommel) en die dan uitsplitsen naar verschillende referentietypen. Dit zou mogelijk problemen opleveren met de regel dat er maar 1 doel per waterlichaam mocht worden vastgesteld. Een alternatieve optie was om elk stuk water met een eigen referentietype als een waterlichaam aan te wijzen. Dat zou echter leiden tot zeer veel waterlichamen en een grote administratieve last. Op niveau van het Maasstroomgebied is uiteindelijk afgesproken om wel voor de alternatieve optie te gaan, maar vervolgens de wateren op verschillende manieren te clusteren om het aantal waterlichamen te beperken. Alleen fysiek verbonden waterlichamen zijn geclusterd. Een aantal waterlichamen met een verschillend referentietype is geclusterd en heeft het referentietype dat het meeste voorkwam in het geclusterde waterlichaam toegewezen gekregen. De Dommel bestond bijvoorbeeld eerst uit 4 waterlichamen en dit zijn er uiteindelijk 2 geworden. Daarnaast is een aantal waterlichamen met hetzelfde referentietype geclusterd. Bijvoorbeeld de beken Boven Dommel, Keersop en Beekloop zijn tot 1 waterlichaam samengevoegd (Barten 2009; Van Roode 2009a).

Verder speelde de vraag of naast de grotere wateren, die aangewezen moesten worden op grond van de KRW, ook kleinere wateren aangewezen moesten worden, omdat sommige kleinere wateren ook substantieel bij kunnen dragen aan de ecologische en chemische waterkwaliteit. Tevens kunnen kleinere wateren ecologisch (en gevoelsmatig) heel waardevol zijn. In het Maasstroomgebied heeft vooral Limburg kleinere wateren die heel waardevol zijn en waarin de Limburgse waterschappen en de provincie veel hebben geïnvesteerd. Om deze reden wilde men Brussel laten zien dat deze wateren van belang waren. Binnen WD is veel discussie geweest of de vele vennetjes als waterlichaam moesten worden aangewezen. Uiteindelijk is dit niet gebeurd, om de administratieve rompslomp te beperken (Barten 2009; Van Roode 2009a; Van Zanten 2009).

Er zijn uiteindelijk 4 waterschapsgrensoverschrijdende waterlichamen aangewezen door WD en haar buurwaterschappen (zowel bovenstrooms als benedenstrooms)<sup>42</sup> (Anoniem 2008d; Barten 2009). De afstemming tussen de (sub)werkgebieden in Nederland over de invulling van de waterlichamen verliep minder goed dan de afstemming binnen het werkgebied Maas. Dit is te zien aan het verschil in gemiddelde grootte van de waterlichamen in de verschillende (sub)werkgebieden<sup>43</sup> (Van Zanten 2009). Er zijn verder geen landsgrensoverschrijdende waterlichamen vastgesteld in het werkgebied Maas<sup>44</sup>, maar wel landsgrenscheidende waterlichamen zoals de Grensmaas (Anoniem 2008d).

---

<sup>42</sup> Er is goede afstemming geweest over waterlichamen en referentietypes. Maatregelenpakketten zijn niet meer afgestemd. Voor de grensoverschrijdende waterschappen heeft het benedenstrooms gelegen waterschap de doelen vastgesteld (Barten 2009).

<sup>43</sup> Vooral bij 1<sup>e</sup> versie waterlichamenkaarten (van Zanten 2009).

<sup>44</sup> Er is in eerste instantie geprobeerd afspraken te maken met de Belgen, die wat formeler georganiseerd zijn. Later in het proces is er weinig afstemming meer geweest. Het zou daardoor zomaar kunnen dat beken verschillende typeringen krijgen aan verschillende kanten van de grens (Barten 2009). Nadere afstemming zal plaatsvinden in de eerste planperiode van het SGBP (Anoniem 2008b).

### Type

Een tweede punt van discussie was het referentietype van de waterlichamen. Binnen WD zijn op basis van een limitatieve lijst vanuit het rijk (zie Anoniem 2008d, bijlage D)<sup>45</sup> uiteindelijk 7 typen waterlichaam onderscheiden (WD 2008, p. 68):

- R3: droogvallende, langzaam stromende bovenloop op zand;
- R4: permanent, langzaam stromende bovenloop op zand;
- R5: langzaam stromende midden- benedenloop op zand;
- R6; langzaam stromend riviertje op zand/klei;
- M3: gebufferd regionaal kanaal;
- M6b: groot ondiep kanaal met scheepsvaart;
- M20; matig diep gebufferd meer.

De landelijke lijst bevat minder typen dan de lijst waarmee WD gewend was te werken. De lijst is in de loop van de tijd ook aangepast. Zo had Limburg in eerste instantie afwijkende typen. Deze zijn in een later stadium opgenomen op de lijst, met als gevolg dat andere typen weer geschrapt zijn. Kleine waterlichamen (type R3) mochten in een later stadium bijvoorbeeld niet meer opgenomen worden. Dit kwam WD goed uit en het waterschap heeft daarom niet geprotesteerd (Barten 2009; Van Roode 2009a).

WD heeft overigens ook voor niet-waterlichamen een type, doelen en maatregelen gedefinieerd<sup>46</sup>. De doelen gaan verder dan de KRW-verplichting dat de waterkwaliteit in de kleine wateren het realiseren van de KRW-doelen in de oppervlaktewaterlichamen waarin ze uitmonden niet mag belemmeren (Anoniem 2008d). Door de KRW is voor vele kilometers beek beleid ontwikkeld, waar WD nog geen beleid voor had (Barten 2009). Naast de officiële KRW-indeling heeft WD in haar Waterbeheerplan een verfijnde onderverdeling gemaakt van de waterlichamen, typen en doelen (volgende de KRW-systematiek). Daarbij zijn sommige waterlichamen opgeknipt in meerdere min of meer uniforme beektrajecten. Met de benoeming van type en doel geeft WD een concrete vertaling van de functies “waternatuur” en “verweven” uit het Provinciaal Waterplan (zie WD 2008, Bijlage 1 kaart 5 en 6).

### Status

Een derde punt van discussie was de status van de waterlichamen. De discussie spitste zich toe op de vraag of bepaalde waterlichamen, zoals een aantal beken en het Beuven, als natuurlijk aangewezen moesten worden. De discussie is door de jaren heen gevoerd. Soms lag de nadruk op het voorkómen van te strenge normen. Later was er juist weer de angst dat het lage aantal natuurlijke waterlichamen in Nederland erg uit de toon zou vallen binnen Europa en werd de druk weer opgevoerd om ook bij de Dommel een aantal waterlichamen de status natuurlijk te geven.

---

<sup>45</sup> Afstemming met andere lidstaten met vergelijkbare wateren was verplicht en heeft ook plaatsgevonden (Van Roode 2009b).

<sup>46</sup> Tegelijkertijd wordt niet uitgesloten dat als de deadline van 2015 nadert, de (bestuurlijke) prioriteit voor het uitvoeren van maatregelen in waterlichamen in verband met de resultaatverplichting hoger is dan de prioriteit voor het uitvoeren van maatregelen in niet-waterlichamen.

Doorslaggevend is echter de inschatting geweest dat geen enkel waterlichaam in 2015 de Goede Ecologische Toestand voor alle onderdelen van de hydromorfologie zou halen. Daarom heeft geen enkel waterlichaam voorlopig de status natuurlijk gekregen en zijn alle waterlichamen bij WD óf sterk veranderd óf kunstmatig. In het Waterbeheerplan staat echter dat de status en de bijbehorende doelen in het tweede SGBP naar boven kunnen worden bijgesteld. In Limburg is nu al een aantal natuurlijke waterlichamen aangewezen, maar hier is door de waterschappen onderling te weinig over gesproken (Barten 2009; Bijlmakers en van de Cruisen 2009).

In het ontwerp-Provinciaal Waterplan Noord-Brabant wordt de status van elk waterlichaam vermeld op de factsheet die voor dat waterlichaam is opgesteld. Voor de aanwijzing van de sterk veranderde waterlichamen moest op grond van de KRW aan twee voorwaarden worden voldaan. De eerste voorwaarde was dat het terugdraaien of herstel van de hydromorfologische ingrepen om de goede ecologische toestand (GET) te bereiken tot significante schade zou leiden. Op de factsheets hebben de waterschappen aan moeten geven welke onomkeerbare ingrepen hebben plaatsgevonden en welke van de gebruiksfuncties (drinkwater, energievoorziening, industrie, infrastructuur, landbouw, natuur, recreatie, scheepvaart, stedelijk gebied, waterhuishouding) of milieuaspecten (archeologie, erfgoed, geomorfologie, landschap) schade zou ondervinden van het terugdraaien of herstel. Uitgangspunt daarbij was dat de volgende hydromorfologische herstelmaatregelen tot significante schade leiden (Mol, van Zwieten et al. 2008a):

- Hermeenderen van beken in bebouwd of intensief agrarisch gebied;
- Verwijderen van waterkeringen en kades;
- Verwijderen van stuwen in bebouwd of intensief agrarisch gebied;
- Verwijderen van sluisen;
- Hanteren natuurlijk waterpeil in agrarisch en stedelijk gebied;
- Peilopzet en verhogen drainagebasis in lager gelegen bebouwd gebied;
- Dempden watergangen en verhogen drainagebasis in intensief agrarisch gebied;
- Beperken piekafvoeren in bovenlopen agrarisch gebied;
- Aankoppelen van afgekoppelde beektrajecten in intensief agrarisch gebied.

WD heeft voor nagenoeg alle waterlichamen aangegeven dat er bij terugdraaien of herstel van de hydromorfologische ingrepen schade zou optreden aan de landbouw<sup>47</sup>. Een tweede voorwaarde was dat er geen voor het milieu gunstigere en niet onevenredig kostbare alternatieven zijn voor de functie van het waterlichaam. WD heeft in elk waterlichaam aangegeven dat alle alternatieven onevenredig hoge kosten met zich meebrengen (Mol, van Zwieten et al. 2008a).

#### 4.3.2 Toestand

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn de maatlatten voor natuurlijke waterlichamen en default maatlatten voor kunstmatige waterlichamen op landelijk niveau afgeleid en vastgelegd in twee STOWA rapporten. Default maatlatten en doelen (MEP/GEP) zijn voor veel in het Maasstroomgebied voorkomende sterk

---

<sup>47</sup> Verwarrend is dat in het SGBP Maas andere categorieën worden gebruikt om aan te geven waarom ingrepen onomkeerbaar zijn. In het SGBP staat dat er bij terugdraaien of herstel schade zou optreden aan "de waterhuishouding, de bescherming tegen overstromingen en de afwatering".

veranderde referentietypen afgeleid op het niveau van het Maasstroomgebied. De maatlatten zijn door de betrokken overheden en het Projectbureau Maas in werksessies stap voor stap afgeleid, met ondersteuning van Arcadis. Voor waterplanten zijn de landelijke maatlatten voor natuurlijke waterlichamen zo veel mogelijk gevolgd, omdat de waterschappen weinig kennis over waterplanten en weinig meetgegevens van waterplanten hadden. Voor vissen en macrofauna zijn echter hele andere maatlatten vastgesteld (Barten 2009).

De Praagse methode is als uitgangspunt gehanteerd, omdat deze methode beter werkbaar en communiceerbaar is dan de oorspronkelijke KRW-methode en in principe hetzelfde resultaat heeft. Het maximaal ecologisch potentieel (MEP) is bepaald met behulp van de landelijke denklijn significante schade, maar die liet nog veel ruimte voor discussie. Er is ruimte om al bij een kleine aantasting van de bestaande functies significante schade te rapporteren. Dit is een bewuste politieke keuze geweest, onder andere ten gevolge van de landbouw-lobby (Van Roode 2007). Binnen het Maasstroomgebied is onderscheid gemaakt naar 2 ambitieniveaus: natuurwateren en landbouwwateren<sup>48</sup>. Significante schade treedt eerder op in landbouwwateren dan in natuurwaarde en daarom is het MEP lager in landbouwwateren. Daarmee is het bepalen van de maatlatten en doelen grotendeels een bestuurlijke afweging geworden (Projectbureau KRW Maas 2008).

Voor het bepalen van het goed ecologisch potentieel (GEP) zijn vervolgens de maatregelen met een gering effect geëlimineerd. De effecten van maatregelen zijn echter moeilijk te voorspellen, omdat ecologische systemen vaak onvoorspelbaar reageren. De effecten zijn in de meeste gevallen op basis van expert judgement (praktijkervaring) vastgesteld (Mol, van Zwieten et al. 2008a). Wanneer het afleiden van het GEP op basis van de eliminatie van maatregelen met een gering effect niet mogelijk was, is de norm rekenkundig bepaald (bijv. GEP = 80% van MEP) (Projectbureau KRW Maas 2008).

De EKR-waarden die voor natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen zijn bepaald brengen veel verwarring met zich mee. Het maximaal ecologisch potentieel (MEP) bij kunstmatige waterlichamen krijgt namelijk een EKR-waarde van 1<sup>49</sup>, terwijl het MEP van sterk veranderde waterlichamen wordt uitgedrukt op de schaal voor natuurlijke waterlichamen en dus een lagere EKR-waarde krijgt. De EKR's zijn daardoor niet goed vergelijkbaar (Barten 2009).

Omdat de KRW-maatlatten nieuw zijn hebben de ecologen er nog weinig gevoel bij en weten nog niet goed of de getallen die eruit komen een goed beeld geven van de toestand<sup>50</sup> (Barten 2009). Bij het vaststellen van de huidige toestand van elk kwaliteitselement voor elk waterlichaam is een inschatting gemaakt of op basis van de beschikbare kennis met zekerheid kon worden vastgesteld of de toestand binnen een specifieke klasse (goed, matig, etc.) viel of niet. In het laatste geval is er geen EKR of een voorlopige EKR toegekend (Van Zanten 2009). In de bijlagen van het ontwerp-Provinciaal Waterplan Noord-Brabant is de toestand van elk waterlichaam

---

<sup>48</sup> Binnen WD zijn daarnaast maatlatten opgesteld voor het ertussenin gelegen ambitieniveau "verweven". Daar zijn echter geen getallen (EKR's) aan toegekend, omdat die ecologisch niet zoveel zeiden. In de rapportage naar Brussel hebben de "verweven" wateren het laagste ambitieniveau gekregen ("aan de veilige kant", Barten 2009).

<sup>49</sup> Hoewel door het LBOW (zie onderschrift Figuur 3) is afgesproken dat alle EKR's moeten worden uitgedrukt op de schaal van de natuurlijke maatlatten.

<sup>50</sup> WD gaat de KRW-maatlatten nog vergelijken met de maatlatten die voorheen werden gebruikt (Barten 2009).

op een factsheet weergegeven met behulp van twee kolommen: “inschatting” en “KRW-meetnet”. De inschatting is de inschatting van de beheerder op basis van metingen uit het KRW-meetnet en het reguliere meetnet, aangevuld met expertbeoordeling. In een aantal vakjes is niets ingevuld, omdat er geen monitoringsgegevens van de betreffende parameter in het waterlichaam voorhanden zijn. In de kolom KRW-meetnet is de beoordeling volgens het recent ingerichte KRW-meetnet weergegeven<sup>51</sup>. Het streven is om in het definitieve plan slechts 1 toestandsbeoordeling te hanteren (Mol, van Zwieten et al. 2008a).

De resultaten laten zien dat in het beheergebied van WD nog geen sprake is van een ecologisch gezond watersysteem. Om dat te bereiken moet er eerst voldoende variatie in de inrichting en stroming (hydromorfologie) zijn. Veel beken hebben nog te hoge piekafvoeren en te lage afvoeren in droge perioden. De fysisch-chemische kwaliteit is gemiddeld genomen matig tot slecht, omdat er te weinig zuurstof en te veel voedingsstoffen, zoals stikstof en fosfaat, in het water zitten. De normen voor cadmium en nikkel worden op bepaalde locaties overschreden en incidenteel worden hoge concentraties bestrijdingsmiddelen of blauwalgen aangetroffen. Tot slot is het slib in de waterbodems op veel plaatsen verontreinigd (WD 2008). Overigens krijgt in het werkgebied Maas, als gevolg van het one-out, all out principe geen enkel oppervlaktewaterlichaam op basis van de eerste KRW-metingen de beoordeling “goed” (Anoniem 2008d).

#### 4.3.3 Milieudoelstellingen

WD beschrijft in haar waterbeheerplan een breder scala aan doelen dan de KRW-doelen. Het belangrijkste doel is “droge voeten”. De andere doelen zijn: “voldoende water”, “natuurlijk water”, “schoon water”, “schone waterbodem”, en “mooi water”. Daarnaast zijn monitoring en financiering belangrijke thema’s in het waterbeheerplan (WD 2008). In deze paragraaf richten we ons op de ecologische doelen volgens de KRW. De KRW-doelen komen bij verschillende onderdelen van het waterbeheerplan aan de orde, met name bij de onderdelen natuurlijk water en schoon water.

De ecologische doelen voor de natuurlijke en de meeste kunstmatige waterlichamen zijn op landelijk niveau vastgelegd. Op regionaal niveau was er veel ruimte voor de invulling van de ecologische doelen voor sterk veranderde waterlichamen. Deze doelen zijn als onderdeel van de default maatlatten afgeleid binnen het werkgebied Maas, zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven. De discussie over MEP en GEP bleek al snel moeilijk te volgen voor niet-ecologen en daarom is er weinig over gecommuniceerd naar het bestuur toe. Wel is er discussie geweest over de gevolgen van de doelstellingen voor de activiteiten van het waterschap en voor de verschillende gebruiksfuncties. Er is besloten dat de mogelijk te nemen maatregelen uiteindelijk geen significante schade mogen opleveren voor de hoofdfunctie van een gebied of traject (Van Roode 2009a). De doelen (en de status van de waterlichamen) zullen op grond van nieuw vergaarde kennis worden heroverwogen en indien nodig aangepast in de volgende generatie SGBP’s. De KRW voorziet hierin (WD 2008).

De algemeen fysisch-chemische toestand moet een goede biologische toestand ondersteunen. WD heeft in eerste instantie geprobeerd om algemeen fysisch-chemische normen af te leiden voor de verschillende sterk veranderde

---

<sup>51</sup> Opmerkelijk is dat voor de fysisch-chemische kwaliteitselementen in de kolom “inschatting” een klasse wordt weergegeven, terwijl in de kolom “KRW-meetnet” de beoordeling voldoet of voldoet niet wordt weergegeven.

waterlichamen. Omdat de relatie tussen de algemeen fysisch-chemische toestand en de biologische toestand zeer onzeker is en WD onvoldoende meetgegevens had, bleek dit echter onmogelijk. Daarom heeft WD voorlopig de normen voor natuurlijke wateren overgenomen<sup>52</sup>. Deze normen zijn deels strenger dan eerdere normen. Voor fosfaat bijvoorbeeld geldt de norm die voorheen voor stilstaande wateren gold nu ook voor stromende wateren. Het moet nog blijken of voor sterk veranderende wateren minder strenge normen worden opgesteld; de eerste tekenen zijn dat niet zo is<sup>53</sup>. De provincie en het waterschap doen in de komende planperiode onderzoek om goed onderbouwde regionale normen voor de algemeen fysisch-chemische parameters te ontwikkelen (Mol, van Zwieten et al. 2008a; WD 2008; Kolkman 2009).

De provincie hanteert voor niet-waterlichamen geen normen, maar alleen de uitgangspunten dat er geen achteruitgang mag optreden en dat de toestand van de niet-waterlichamen moet bijdragen aan het realiseren van de doelen in de waterlichamen. WD hanteert wel doelen voor niet-waterlichamen en daarvoor geldt een inspanningsverplichting. Ook hanteert WD soms, vaak op basis van het voorgaande beleid, doelen die ambitieuzer zijn dan de landelijk en Maasbreed vastgestelde GEPs. WD heeft een kaart opgenomen in het waterbeheerplan waarin de waterlichamen zijn opgeknipt en (strengere) doelen per deeltraject zijn gesteld. Bijvoorbeeld, voor gebieden waar de GEP-landbouw is gehanteerd in de rapportage naar Brussel (als minimumnorm), maar waar het waterschap eigenlijk een hogere ambitie had, is in het waterbeheerplan de doelstelling GEP-Verweven vastgesteld. Het AB heeft zonder aanpassing ingestemd met het voorstel dat het realiseren van een naar Brussel gerapporteerde GEP-doelstelling in een beektraject niet per definitie betekent dat het waterschap daar “klaar” is (WD intern 2007a, p 12). Na het bereiken van de GEPs geldt nog een inspanningsverplichting om eventuele aanvullende doelen te behalen. Het is onbekend of de andere dan de formele KRW-doelen voldoende juridische basis hebben om te worden gebruikt bij de vergunningverlening of watertoets (Van Roode 2009a).

In sommige situaties is het doel om het watersysteem te herstellen in strijd met het doel om een soort te behouden<sup>54</sup>. In dergelijke gevallen verkiest WD systeemherstel boven landnatuur en Natura2000 (WD intern 2007a).

#### 4.3.4 Maatregelenprogramma

In de KRW zijn vele basismaatregelen en aanvullende maatregelen beschreven. De basismaatregelen moesten sowieso uitgevoerd worden (voor een groot deel op

---

<sup>52</sup> In STOWA-verband wordt overigens nog gewerkt aan de afleiding van landelijke normen. Redenen om dit landelijk te doen zijn: 1) niet regionaal willen afwijken, 2) draagvlak creëren bij het rijk, 3) draagvlak creëren bij doelgroepen en 4) een betere status van de normen (Kolkman 2009).

<sup>53</sup> In geval de uiteindelijke normen strenger zijn dan de huidige zouden er dus in principe grotere inspanningen nodig zijn om aan de normen te voldoen, bijvoorbeeld een strikter mestbeleid of het verbeteren van RWZI's. Wat betreft de maatregelen op de RWZI's is echter op dit moment niet te verwachten dat in dat geval verdergaande maatregelen overwogen zullen worden dan geplande. Dit omdat de huidige (misschien dus te ruime) normen weliswaar richtinggevend zijn geweest bij de afweging van de geplande maatregelen, maar niet een doorslaggevend criterium; doorslaggevende criteria zijn namelijk geweest de criteria haalbaar, betaalbaar en voldoende kosten-effectief. Verdergaande maatregelen op RWZI's dan de geplande zijn (uitgaande van de huidige stand der techniek) beduidend minder kosten-effectief (Kolkman 2009).

<sup>54</sup> Volgens de KRW moeten de beken bijvoorbeeld gaan stromen, terwijl er nu stuwen instaan. De drijvende weegbree gedijt juist goed in stilstaand water en die raak je dan dus kwijt. Wel houdt de waterranonkel van stromend water (van Lamoen 2008).

Rijksniveau), maar binnen het aanvullende pakket was nog veel keuzevrijheid. In eerste instantie was het plan om Maasbreed maatregelenpakketten ontwikkelen, op basis van de vastgestelde doelen, maar dit is niet gebeurd. De maatregelen zijn ontwikkeld per waterschap in een gebiedsproces waarbij de gemeentes, het waterschap, de provincie en het Rijk betrokken waren. Het belangrijkste criterium volgens de KRW was dat de maatregelenprogramma's moesten leiden tot doelbereiking. Daartoe zouden alle maatregelen die niet tot significante schade leiden en een meer dan gering effect hebben geselecteerd moeten worden.

De Provincie Noord-Brabant hanteerde het inhoudelijke uitgangspunt dat eerst brongerichte maatregelen genomen moesten worden, om te voorkomen dat verontreinigende stoffen in het watersysteem terecht komen. Als hiervoor onvoldoende mogelijkheden zouden bestaan, moesten procesgerichte maatregelen worden genomen, om verontreinigende stoffen zo snel mogelijk te neutraliseren tijdens hun weg door het watersysteem. Pas als laatste zouden effectgerichte maatregelen, die gericht zijn op het verwijderen van stoffen uit de watersystemen voordat ze een probleem vormen, in beeld komen (Mol, van Zwieten et al. 2008b).

WD kon zich vinden in dit inhoudelijke uitgangspunt. WD hanteerde echter de volgende uitgangspunten bij het al dan niet rapporteren van maatregelen in het SGBP: 1) maatregelen die een voortzetting zijn van de praktijk anno 2009 worden niet opgenomen; 2) alleen maatregelen met een vaststaand effect worden opgenomen; en 3) er wordt gekozen voor een realistisch tempo van uitvoering (WD 2008). Deze uitgangspunten kwamen voort uit de angst om Nederland op "slot" te doen en uit angst voor de resultaatverplichting (AB WD 2007; WD intern 2007a; 2007b; AB WD 2008). De resultaatverplichting die aan de KRW is verbonden maakt het waterschap terughoudend maatregelen in het SGBP op te nemen waarvan de resultaten, en dus haalbaarheid, onzeker is (Smit, Dieperink et al. 2009). Naast haalbaarheid speelden ook betaalbaarheid en kosteneffectiviteit een rol in de discussie (Van Zanten 2009). Bovendien moest het maatregelenpakket rekening houden met doelen benedenstrooms, om afwenteling te voorkomen (WD intern 2007a). In praktijk zijn echter de reeds voorziene maatregelen bij elkaar geveegd (Barten 2009).

Voor sommige maatregelen, zoals vispassages en het terugdringen van grote puntlozingen, waren de effecten relatief goed van te voren in te schatten en achteraf door monitoring aan te tonen. Het effect van andere maatregelen was veel moeilijker in te schatten en/of te monitoren, omdat de route van maatregel tot effect lang is en er veel factoren van invloed zijn. Als bijvoorbeeld door herinrichting een habitat wordt ontwikkeld, geeft dat nog geen garantie dat de gewenste soort daar ook binnen bepaalde tijd voorkomt. Daarnaast was de kennis over de effecten van maatregelen zoals bufferstroken en helofytenfilters beperkt. Verder kan het voorkomen dat maatregelen die een positief effect hebben op het ene kwaliteitselement, een negatief effect hebben op het andere kwaliteitselement (Van Zanten 2009).

Een extra onzekerheid wordt geïntroduceerd als over kosteneffectiviteit wordt gesproken in plaats van over effectiviteit. De MKBA en andere tools om de (kosten)effectiviteit vast te stellen zijn maar mondjesmaat tot stand gekomen en daardoor was de kennis over de kosteneffectiviteit van maatregelen beperkt. Daarom zijn de maatregelenpakketten op basis van expert judgement vastgesteld, waarbij gebiedskennis en meetgegevens zo goed mogelijk benut zijn (Van Zanten 2009). De incomplete kennis over de kosten en effecten van maatregelen is voor een deel veroorzaakt doordat het waterschap normaal gesproken denkt in projecten (en

daarmee samenhangend: in kansen om maatregelen te nemen), maar niet in maatregelen zoals KRW verwacht. Dit maakt het moeilijk voor waterschap om precies aan te geven wat welke maatregel vereist, kost en of en wanneer het tot effect gaat leiden (Van Roode 2009a). Voor maatregelen waarvan de effecten onzeker waren zijn vaak onderzoeksmaatregelen opgenomen.

Een belangrijke onzekere factor bij de uitvoering van veel maatregelen is dat ze beslag leggen op de ruimte en dat er dus grondverwerving voor nodig is (WD 2008). WD kan grondeigenaars niet onteigenen en is dus afhankelijk van vrijwilligheid van de grondeigenaars maatregelen om mee te werken aan de maatregelen of van actie door gemeente of provincie<sup>55</sup>. Deze onzekerheid heeft WD aangegeven in het Waterbeheerplan om het risico van de resultaatverplichting te verkleinen (WD intern 2007b).

Om onder al deze onzekerheden een realistisch uitvoeringstempo te bepalen heeft WD per type maatregel onderzocht wat er werkelijk jaarlijks wordt gerealiseerd en in hoeverre dat de komende jaren zal versnellen. Op basis daarvan heeft WD benoemd in welke mate elk type maatregel uitgevoerd zou kunnen worden tot aan 2015. Voor beekherstel bleek bijvoorbeeld dat slechts 70% van de maatregelen in de oorspronkelijke maatregeltabel haalbaar was. Deze correctie is toegepast in het maatregelenprogramma zoals dat in het Waterbeheerplan en SGBP terecht is gekomen (Van Roode 2009a). Vanwege de beperkte koppeling tussen doelen en maatregelen en het realistische tempo is het onzeker of de tot aan 2015 geplande maatregelen zullen leiden tot doelbereiking (Barten 2009).

De uiteindelijk door WD gerapporteerde maatregelen zijn samengevat in Tabel 3. De meeste aandacht wordt besteed aan inrichtingsmaatregelen om de morfologie op orde te krijgen (natuurvriendelijke oevers, beekherstel, vistrappen en ecologische verbindingzones) en aan hydrologische maatregelen om het peil omhoog te krijgen (Barten 2009). Drie typen inrichtingsmaatregelen worden onderscheiden (WD 2008):

- meandering: hydromorfologisch herstel, waarbij de breedte bepaald wordt door de natuurlijke eigenschappen van het beekdal, met de daarbij behorende overstromingsvlakten voor natuurlijke, meestromende waterberging;
- natte natuurzone: inrichting vergelijkbaar met de eisen die gelden voor een natte ecologische verbindingzone (gemiddeld 25 meter breed);
- natuurvriendelijke oever en/of beperkte opgave: maatregelen voor de ecologische ontwikkeling en verbetering van de waterkwaliteit, zoals een natuurvriendelijke plasdrasoever, optimalisatie onderhoud of saneren van een overstort of waterbodem.

In alle natte ecologische verbindingzones, die natuurgebieden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) met elkaar verbinden, moeten inrichtingsmaatregelen van de eerste twee typen worden genomen. Met de aanleg van ecologische verbindingzones streeft WD ook andere doelen na, zoals waterberging, waterconservering, waterkwaliteit, versterking van het agrarisch cultuurlandschap en

---

<sup>55</sup> Er is een Brabant-brede aanpak ontwikkeld die aansluit op het realiseren van de reconstructiedoelen. In grondaankoopplannen spreken de overheden een proces af om met de streek op zoek te gaan naar kansen om alle doelen in dat gebied te realiseren. De trekker van een aankoopplan is in veel gebieden ook de trekker van het gebiedsproces, zodat de planvorming en de grondverwerving beter op elkaar zijn afgestemd (Waterschap de Dommel 2008). De provincie heeft wel de bevoegdheid om in bepaalde gevallen te onteigenen, maar zet dit instrument niet graag in. Een probleem bij de gezamenlijke aankoop en eventuele onteigeningen is dat het vertrouwen tussen de overheden soms heel beperkt is (Bijlmakers en van de Crujisen 2009).

daaraan gekoppeld de recreatieve waarden en de toegankelijkheid van het buitengebied. Inrichtingsmaatregelen van het derde type moeten, door de aanwijzing als waterlichaam van (delen van ) wateren die voorheen geen specifieke functie hadden, ook worden genomen op plekken waar in de periode voor de KRW nog geen beleid voor bestond. Deze extra opgave zal na 2015 worden ingevuld, tenzij het meer kosteneffectief is om het voor 2015 te doen (WD 2008).

Tabel 3. Geplande maatregelen WD (Mol, van Zwieten et al. 2008b)

| Maatregeltype                 | Aantal 2010-2015 | Aantal 2016-2027 | Eenheid        | SGBP-maatregel   |
|-------------------------------|------------------|------------------|----------------|--|
| Diverse onderzoeken           | 16               | 0                | stuks          | Uitvoeren onderzoek  |
| Vispasseerbaar maken barrière | 36               | 48               | stuks          | Vispasseerbaar maken kunstwerken                           |
| Waterbodemsanering            | 227.000          | 0                | m <sup>3</sup> | Verwijderen vervuilde bagger (m.u.v. eutrofe bagger)       |
| Slibvang                      | 1                | 0                | stuks          | Overige beheermaatregelen                                  |
| Aanpassen verdeelwerk         | 1                | 0                | stuks          | Aanpassen streefpeil                                       |
| RWZI's                        | 4                | 2                | stuks          | Verminderen belasting RWZI – nutriënten                    |
| Helofytenfilters              | 2                | 0                | stuks          | Aanleg zuiveringmoeras                                     |
| Herinrichting watergangen     | 100,2            | 155,9            | km             | Verbreden (snel) stromend water / hermeanderen, NVO > 10 m |
| Aanpak verdroging Topgebieden | 6.540            | 13.440           | ha             | GGOR-maatregelen   |
| Duurzaam onkruidbeheer        | 1                | 0                | stuks          | Verminderen emissie gewasbeschermingsmiddelen stad         |

Het verbeteren van het afvoerregime van de beken (geen onnatuurlijke afvoerpieken, droogval of te lage waterstanden) gaat in het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) traject worden geregeld. Waterschappen zijn gevraagd om voor de provincies een GGOR op te stellen. Dit betreft een proces waarbij aan de hand van het waterpeil ruimtelijke functies worden toebedeeld. In het verleden werd het waterpeil aan gepast aan de ruimtelijk functie die een gebied had. Landbouwgebied werd ontwaterd, natuurgebieden minder. Met de omslag van “peil volgt functie” naar “functie volgt peil” moet opnieuw worden vastgesteld welke functies aan welke gebieden kunnen worden toegekend. Omdat veel natuurgebieden te kampen hebben met verdroging is het GGOR een instrument voor verdrogingbestrijding. Een manier om de verdroging in een natuurgebied te bestrijden is om de omliggende landbouwgronden te vernatten. Dit betekent veelal dat agrarische activiteiten bemoeilijkt worden. De makkelijkste oplossing voor dit probleem is om deze landbouwgrond op te kopen. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan, want veel agrariërs zijn economisch en emotioneel verbonden aan hun grond en verkopen dus liever niet.

WD streeft bij het opstellen en implementeren van het GGOR naar een zo natuurlijk mogelijk peilregime in de beken, waarbij rekening wordt gehouden met de voeding naar de beek. De uitvoering van de GGOR staat alleen voor de Topgebieden in de lijst met maatregelen die tot 2015 worden uitgevoerd. In deze gebieden besteedt WD ook aandacht aan het herstel van de vennen met hoge actuele of potentiële natuurwaarden (WD 2008).

Door maatregelen met betrekking tot de inrichting, stroming en het beheer van beken worden voorwaarden geschapen voor een stabiele, natuurlijke visstand. Zo ontstaan geschikte paai-, rust- en opgroeiplekken en worden de migratiemogelijkheden voor vissen in het beekstelsel verbeterd (voor geselecteerde waterlichamen). Het opheffen van barrières gebeurt zoveel mogelijk door middel van (her)meandering. Waar dit niet mogelijk of gewenst is, worden vispassages aangelegd (WD 2008).

Door het verbeteren van RWZI's kan WD aan de EC en de burens bovenstrooms en benedenstrooms laten zien dat ze hun verantwoordelijkheid nemen in het reduceren van de emissie van nutriënten (WD intern 2007a). Daarom wil WD tot aan 2015 voor vier zuiveringen een verdere reductie van de uitstoot van die stoffen realiseren. Verdergaande aanpassingen worden op dit moment door WD niet meer als kosteneffectief en/of technisch mogelijk beschouwd<sup>56</sup> (WD intern 2007b). Daarnaast wil het waterschap samen met de landbouw zoeken naar mogelijkheden om de belasting met fosfaat, nitraat en bestrijdingsmiddelen verder terug te brengen. De zoektocht zal zich richten op brongerichte en/of effectgerichte maatregelen, bij voorkeur in landbouwgebieden die afwateren op kwetsbare natuur met een relatief groot aandeel in de verontreiniging van fosfaat en nitraat. Tot slot legt WD een slibvang aan in de benedenloop van de Dommel, om de afwenteling richting het beheergebied van Rijkswaterstaat en Waterschap Aa en Maas te voorkómen (WD 2008).

#### 4.3.5 Uitzonderingen

##### *Fasering en doelverlaging*

De KRW biedt ruimte voor het faseren van doelbereiking of voor doelverlaging wanneer het op tijd realiseren van de doelen technisch onhaalbaar, onevenredig kostbaar of door natuurlijke omstandigheden niet haalbaar is. In het Provinciaal Waterplan Noord-Brabant staat op de factsheets per waterlichaam voor het gehele maatregelenprogramma gespecificeerd welke van deze redenen van toepassing is en waarom (Mol, van Zwieten et al. 2008a). Daarbij zijn de volgende motivaties mogelijk:

- Natuurlijke omstandigheden, nalevering / historische belasting (1/24)
- Onevenredig kostbaar in verband met te hoge lasten (23/24)
- Technisch onhaalbaar in verband met grondverwerving (23/24)
- Technisch onhaalbaar in verband met maatschappelijk draagvlak (23/24)
- Technisch onhaalbaar in verband met synergie met andere beleidsvoornemens (10/24)
- Technisch onhaalbaar in verband met uitvoeringscapaciteit (23/24)
- Anders (1/24)

Voor de meeste waterlichamen in het beheergebied van WD (24) is een fasering van toepassing.

In bovenstaande lijst staat hoe vaak welke reden is opgenomen. In bijna alle gevallen zijn de hoge lasten, grondverwerving, maatschappelijk draagvlak en

---

<sup>56</sup> Het aandeel van andere bronnen van vervuiling (landbouw, België, nalevering uit bodem) zijn relatief groot, waardoor verdergaande aanpassingen nauwelijks tot een verbetering van de waterkwaliteit leiden, terwijl de kosten wel enorm hoog zijn.

uitvoeringscapaciteit als reden voor fasering opgegeven. Bij de reden hoge lasten is het waterschap er vanuit gegaan dat de stijging van de waterschapslasten binnen de perken moest blijven. De extra opgave gerelateerd aan de KRW, zoals de kosten voor het uitvoeren van de maatregelen<sup>57</sup> en de kosten van de operationele monitoring, moesten daarvoor maximaal gespreid worden (Van Roode 2009a). Zodoende zijn de financiële consequenties van de KRW beperkt gebleven (WD intern 2007a). Meer fundamentele redenen voor de fasering hebben te maken met de mogelijkheid om maatregelen te kunnen nemen. Voor de uitvoering van veel maatregelen (bv. GGOR) is het waterschap afhankelijk van andere actoren en is (maatschappelijk) draagvlak een voorwaarde. Daaraan gerelateerd speelt het grondverwervingsvraagstuk: pas als landeigenaren bereid zijn mee te werken kan de ruimte rondom beken worden benut voor KRW-maatregelen. Om breed gedragen plannen te ontwikkelen, de benodigde grond te verwerven en de projecten ten uitvoer te brengen heeft het waterschap tot slot voldoende personele capaciteit nodig (WD 2008; Van Roode 2009a). Verontreiniging vanuit buurwaterschappen of vanuit België is niet in het SGBP opgenomen als reden voor fasering, maar zou het behalen van de doelen in 2015 mogelijk in de weg kunnen staan (Barten 2009).

WD stelt dus een groot deel van de maatregelen uit tot 2027. WD zit daarmee niet op 1 lijn met de provincie, die zich in het verleden heeft uitgesproken om al in 2018 de EHS te realiseren. De provincie denkt dat de benodigde grondverwerving versneld kan worden. WD denkt echter niet dat het voorziene tempo realistisch is. Er wordt nog gewerkt aan bestuurlijke afspraken tussen WD en de provincie hierover (Barten 2009).

WD geeft prioriteit aan waterberging en Natura2000. Daarom richt WD zich in de planperiode 2010-2015 op lopende projecten en stelt de programmering daarvan bij op basis van bovenstaande prioritering. Kansen die zich voordoen buiten deze prioriteiten worden kritisch beoordeeld. Kansen die meerdere doelen dienen én fors bijdragen aan de robuustheid van het watersysteem, krijgen daarbij de voorkeur (WD 2008).

Volgens inschattingen is om bovengenoemde redenen het in ruim 85% van de waterlichamen in het stroomgebied van de Maas niet mogelijk om al in 2015 aan alle doelstellingen te voldoen. Hoewel op dit moment nog geen sprake is van doelverlaging, is het waarschijnlijk dat ook in 2027 niet voor alle verontreinigende stoffen en ecologische parameters het gewenste doel kan worden gerealiseerd. Er worden onder andere problemen voorzien met de prioritairere stoffen en met enkele PAK's, TBT, koper, zink en een aantal bestrijdingsmiddelen. Om de realisatie van deze doelen dichterbij te brengen is Nederland afhankelijk van de effectiviteit van de maatregelen van de Europese Commissie, bovenstroomse landen, het Rijk (mestbeleid, aanpak diffuse bronnen) en de regio. De onzekerheden hieromtrent vormen het belangrijkste argument om een doelverlaging niet nu al te kwantificeren, maar daarmee te wachten tot in 2021 (Anoniem 2008d).

### *Geen achteruitgang*

Over het principe “geen achteruitgang” is geen discussie geweest. Niemand binnen het waterschap wil dat de kwaliteit en kwantiteit van het water verslechtert, in ieder

---

<sup>57</sup> Met name het verbeteren van RWZI's is een kostbare aangelegenheid (Van Roode 2009b).

geval niet op de langere termijn als er in alle redelijkheid wat aan gedaan kan worden (overmacht daargelaten dus)<sup>58</sup>. Om te kunnen controleren of er geen achteruitgang optreedt, is het echter noodzakelijk om de actuele toestand te kunnen vergelijken met een nulsituatie. Beide toestanden moeten met voldoende precisie en betrouwbaarheid kunnen worden vastgesteld, zeker als er een juridische status aan ontleend wordt. De nulsituatie, waar het ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water naar verwijst, kon echter niet met voldoende precisie en betrouwbaarheid voor alle kwaliteitselementen en chemische stoffen worden vastgesteld. Door het ontwerp-Besluit dreigt de nulsituatie (hoe onvolledig ook) nu gekoppeld te gaan worden aan vergunningverlening en de taken van het waterschap als waterkwaliteitsbeheerder te belemmeren. Een aantal ambtenaren en de watergraaf zijn hier nogal bezorgd over. Ze hebben hun zorgen te kennen gemaakt in een inspraakreactie op het ontwerp-Besluit, dat nu ter advisering bij Raad van State voorligt (Van Roode 2009a, zie verder Paragraaf 4.7.2).

#### 4.4 Kennisvergaring, uitwisseling en besluitvorming

##### 4.4.1 De rol van kennis binnen WD

WD ziet zichzelf als een autoriteit op het gebied van water en wil dat graag zo houden. Kennis is daarom van belang voor de organisatie. WD probeert dan ook de organisatiecultuur zo te maken dat medewerkers zich verantwoordelijk en vrij voelen om met kennis bezig te zijn. Voor kennis wil WD niet te veel afhankelijk van zijn anderen. WD wil in ieder geval voldoende kennis hebben om projecten te kunnen uitzetten en toetsen. In het kader daarvan bevat het competentie- en functieprofiel van werknemers ook een kennisprofiel en wordt gericht gekeken in welke richting de medewerkers zich gaan ontwikkelen. In dit kader wordt ook de Dommel Aquademia ontwikkeld, een platform om gemeenschappelijke kennis en vaardigheden en de behoefte hieraan te organiseren (Bijlmakers en van de Crujisen 2009).

WD maakt onderscheid tussen regulier meten en kennisontwikkeling. Voor wat betreft de ontwikkeling zijn er twee zaken te onderscheiden. Ten eerste zijn er de thema's (doelen) die in het Waterbeheerplan beschreven staan. Binnen de organisatie zijn senior medewerkers aangewezen als trekkers van de verschillende thema's. Zij dienen tevens te bewaken dat de kennisontwikkeling voor deze thema's op orde blijft. Ten tweede zijn er vakgroepen binnen het waterschap. De vakgroepen hebben de opdracht om de kennis op orde te hebben en ook om vooruit te kijken. De specialisten werken samen als het om kennis gaat en worden in allerlei processen gevraagd om adviezen te geven vanuit de kennis die zij hebben. Ook kennisuitwisseling met externe actoren wordt gezien als een belangrijk punt. Hiervoor is het nodig dat de medewerkers van het waterschap een netwerk onderhouden, maar dit staat soms onder druk door het dagelijks werk (Bijlmakers en van de Crujisen 2009).

WD richt zich in haar innovatieagenda op technische en sociale innovaties met betrekking tot de volgende thema's:

- duurzaamheid en klimaat;
- gezondheid;

---

<sup>58</sup> Van achteruitgang is overigens geen sprake zolang een tijdelijke verslechtering van de kwaliteit tussen 2009 en 2015 niet leidt tot een andere beoordeling op basis van de KRW-toestandklassen (Anoniem 2008b).

- robuust, beheerbaar en betaalbaar watersysteem en –keten;
- samenwerken in gebiedsontwikkeling;
- beleving van water.

Samen met universiteiten, kennisinstituten en bedrijfsleven participeert WD actief in activiteiten van ondermeer de STOWA. Ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis is daarbij vanzelfsprekend (WD 2008).

WD baseert haar besluiten op kennis, volgens de volgende cyclus. De te nemen maatregelen (en de daarvan afgeleide sturingsparameters) worden in de begroting geprogrammeerd voor een bestuursperiode van vier jaar. Ieder jaar worden de relevante ontwikkelingen geïnventariseerd en wordt bekeken of de koers voor de middenlange en lange termijn moet worden gewijzigd. Daarvoor worden monitorings- en evaluatiegegevens ingebracht, zowel op maatregelen- als op effectniveau. De consequenties van de ontwikkelingen worden vastgelegd in de voorjaarsnota, die weer dient als input voor de jaarlijks op te stellen begroting. In de begroting wordt aangegeven welke maatregelen worden uitgevoerd, welke middelen ingezet en over welke sturingsparameters wordt gerapporteerd. De begroting wordt vervolgens omgezet in jaarlijkse operationele plannen. De directie en het dagelijks bestuur rapporteren periodiek over de voortgang van de begroting aan het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In deze rapportages wordt aangegeven of de maatregelen conform de planning worden gerealiseerd (WD 2008).

#### 4.4.2 Monitoring

WD had al een monitoringnet voordat de KRW het verplicht maakte. De monitoring moest twee vragen beantwoorden: 1) “Worden de maatregelen conform planning uitgevoerd?” (prestatie monitoring) en 2) “Leiden deze maatregelen tot het gewenste effect?” (effect monitoring). Bij prestatie monitoring wordt de realisatie gemeten van de maatregelen die essentieel zijn voor het behalen van de gestelde doelen. Hier wordt periodiek over gerapporteerd. Effect monitoring valt uiteen in toestand monitoring en project monitoring. Toestand monitoring is een routinematige jaarlijkse monitoring van de toestand van het grond- en oppervlaktewater. Hiervoor heeft WD een integraal netwerk van meetpunten die strategisch zijn verdeeld over het beheergebied. De meetpunten worden ingericht en onderhouden aan de hand van een integraal meetplan dat periodiek wordt vastgesteld en jaarlijks wordt geëvalueerd en bijgesteld. Project monitoring is een kortlopende monitoring, specifiek gericht op onderzoek of op het verkrijgen van informatie over het effect van een bepaalde maatregel, zoals de aanleg van een vistrap. Het meetnet ontwikkelt zich steeds als er een nieuwe vraag naar gegevens opkomt. Recentelijk is er een functionaris aangesteld die alle behoeften voor meten inventariseert, en dan met name “de vraag achter de vraag”. Op deze wijze hoopt het waterschap het meetsysteem te optimaliseren en uiteindelijk goedkoper uit kunnen zijn. De meetgegevens moeten worden geleverd aan de EU, de provincie en het Rijk. Daarnaast maken de specialisten gebruik van de gegevens om goede adviezen te kunnen geven bij projecten en om ontwikkelingen te kunnen laten zien aan het bestuur. De monitoring is vormgegeven aan de hand van het Waterschaps Informatie Architectuur (WIA) model (Vertis, UVW et al. 2006) en een uitbreiding van WD hierop. Dit model is opgezet door informatiemanagers en automatiseringsmanagers van de waterschappen op basis van de werkprocessen binnen de waterschappen. Uiteindelijk hoopt het

waterschap beleidseffecten te kunnen gaan monitoren, nu is het nog voornamelijk toestandmonitoring (Bijlmakers en van de Cruijzen 2009).

WD heeft het KRW-meetnet stap voor stap opgezet, op basis van de landelijke richtlijnen. De meetnetten zijn binnen het Maasstroomgebied op elkaar afgestemd. De KRW vereiste dat programma's voor toestand- en trendmonitoring en operationele monitoring in 2006 werden vastgesteld. De meetnetten moesten worden gebaseerd op de drukken, maatregelen en meest gevoelige kwaliteitselementen in de waterlichamen en op de huidige meetpraktijk. Het operationele meetnet is fijnmaziger dan het toestand- en trendmeetnet, maar er worden per meetpunt minder parameters gemeten. De operationele metingen zijn gericht op de belangrijkste druk op het waterlichaam en op het effect van een specifieke maatregel op die druk. Daarbij worden de meest gevoelige kwaliteitselementen gemonitord. Bij WD is macrofauna altijd 1 van de gemeten kwaliteitselementen, aangevuld met 1-3 andere kwaliteitselementen<sup>59</sup>. Het handige van ecologische kwaliteitselementen in vergelijking tot chemische kwaliteitselementen is dat ze een geheugen hebben. Metingen van concentraties verontreiniging zijn momentopnames en daar zijn soms moeilijk conclusies uit af te leiden. De ecologie wordt echter continu door de verontreinigingen beïnvloed (Van Zanten 2009). Voor de bemonstering is WD uitgegaan van de conceptversie van het Handboek Hydrobiologie van STOWA. De bemonstering en analyse van de monsters wordt uitgevoerd door het Gemeenschappelijk WaterschapsLaboratorium van WD en Waterschap Aa en Maas (Van Zanten 2009)

Omdat WD al veel monitorde hoefde het meetnet maar op een aantal punten te worden veranderd. Allereerst kwam er een aantal prioritaire stoffen bij. Dit betekende dat er meer parameters gemeten moesten worden (op dezelfde locaties). Ten tweede heeft er een verschuiving plaatsgevonden in het accent op bepaalde kwaliteitselementen. Het accent lag vooral op macrofauna en vissen. Door de KRW is er meer aandacht gekomen voor diatomeeën en macrofyten. Dit heeft als voordeel dat nu systematischer het effect van specifieke maatregelen op specifieke drukken kan worden bepaald (Bijlmakers en van de Cruijzen 2009; Van Zanten 2009).

In de landelijk richtlijnen was in eerste instantie bepaald dat er voor de KRW zo min mogelijk meetpunten ingericht moesten worden en dat de monitoring zo veel mogelijk moest aansluiten bij de bestaande meetnetten om de kosten te beperken. Daarbij werd echter geen rekening gehouden met de hoeveelheid meetpunten die de waterschappen zelf al hadden. Voor WD betekende dit dat ze vaak 1 van de beschikbare punten moesten selecteren. Verder moest de monitoring worden beperkt tot de 1 of 2 meest risicovolle kwaliteitselementen en hoefde niet in elk waterlichaam maar alleen in representatieve waterlichamen te worden gemeten (Van Zanten 2009).

Ook was op Rijksniveau een minimum meetfrequentie voor de KRW monitoring vastgesteld, bijvoorbeeld voor nutriënten, koper en zink. WD meet vaak vaker en mag die gegevens dan ook voor de KRW analyses en rapportages gebruiken. Voor het bepalen van de frequentie wordt steeds een afweging gemaakt van de kosten van monitoring en de opbrengsten van de vergaarde informatie. Bij de keuze van de meetfrequentie van bepaalde kwaliteitselementen borduren veel waterschappen

---

<sup>59</sup> Bijvoorbeeld als de nutriëntenconcentratie een belangrijke druk is, die verminderd wordt door de verbetering van een RWZI, kan het effect worden bepaald op grond van chemische monitoring en ecologische monitoring (bv. diatomeeën en macrofauna).

voort op hun eerdere ervaringen met monitoring. Voor de operationele Monitoring moeten de meeste ecologische kwaliteitselementen eens in de drie jaar worden gemeten. Hiervan mag worden afgeweken, mits gemotiveerd. WD heeft bijvoorbeeld besloten de vispopulatie met een lagere frequentie te meten (eens in de 6 jaar), omdat de vispopulatie stress ondervindt van de meetcampagne en omdat effecten van gerelateerde maatregelen vaak pas op de lange termijn zichtbaar worden (Van Zanten 2009).

Belangrijke onzekerheden rondom de monitoring zijn de veranderde randvoorwaarden, de bemonstering en de interpretatie van de meetresultaten. De 1<sup>e</sup> versie van het monitoringprogramma moest al in 2006 operationeel zijn. Na die tijd is de invullingen van de waterlichamen en van de milieudoelstellingen nog veranderd. Dit betekende dat ook het monitoringnetwerk moest worden aangepast. In de KRW-monitoring was al wel geanticipeerd op Natura2000, bijvoorbeeld door de in de gebieden voorkomende Rode lijst soortgroepen op te nemen in het meetnet. Ten tweede moest voor de KRW gewerkt worden met nieuwe methodieken, in plaats van de bestaande STOWA methodieken EBEOSWA en EBEOKAN. Daardoor was niet altijd bekend hoe representatieve, ecologische monsters konden worden genomen die aan de eisen van de KRW voldeden. Ook ontbraken de analysetechnieken voor het nauwkeurig kunnen meten van concentraties van bepaalde prioritaire, chemische verontreinigingen. Voor sommige stoffen lag de norm onder detectiegrens. In die gevallen waren de meetwaarden moeilijk te interpreteren (Van Zanten 2009).

Recentelijk veranderde bovendien ook nog de interpretatie van een “representatief meetnet”, waardoor de meetnetten sterk moesten worden veranderd. Gevoed door de landelijke discussie over witte vlekken in het kader van het ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water, moesten toen in ieder waterlichaam alle kwaliteitsparameters gemeten worden. Dit had te maken met de Nederlandse rechtspraak, waarbij de gang naar de rechter “laagdrempelig” is. De rechter verlangt daarbij van de waterbeheerder dat de huidige situatie goed is bepaald om vervolgens te kunnen vaststellen of er sprake is van “geen achteruitgang” conform het gestelde in de KRW (Van Zanten 2009). Doordat gaandeweg het proces opeens alle kwaliteitselementen moesten worden gemonitord, is er een aantal witte vlekken ontstaan. Voor sommige kwaliteitselementen in sommige waterlichamen waren weinig of geen meetgegevens beschikbaar. Ze zijn zoveel mogelijk alsnog ingevuld op basis van beperkte meetreeksen, meetreeksen in soortgelijke wateren of expert judgement (gebiedskennis). De waterschappen kunnen nu in de landelijke formats aangeven dat ze een “voorlopig oordeel” geven over een bepaald kwaliteitselement en dat ze over een aantal jaren op basis van nieuwe meetgegevens een definitief oordeel geven. Dit heeft de druk om tot getallen te komen enigszins weggenomen. In sommige gevallen is er voor de huidige toestand echter nog niets ingevuld (Van Rooie 2009a; Van Zanten 2009).

De KRW monitoringprogramma's worden jaarlijks aangevuld. In 2009 wordt voor specifieke oppervlaktewaterlichamen gewerkt aan de “monitoring voor nader onderzoek”. Daarbij is het volgende voorzien. Met diagnostische tools (expert systemen) en eventueel biologische of ecologische analyses wordt nader onderzoek gedaan naar onbekende oorzaken van overschrijdingen van stofnormen en/of een ontoereikende ecologische toestand. De verder uitgewerkte monitoring voor nader onderzoek wordt opgenomen in het geactualiseerde monitoringprogramma van 2009. Het geactualiseerde monitoringprogramma maakt uiteindelijk onderdeel uit van het definitieve SGBP Maas (Anoniem 2008d).

#### 4.4.3 Dataverwerking / modellering

De chemische monitoringgegevens zijn voor een deelttoetsing van de kwaliteitselementen ingevoerd in het bestaande softwarepakket iBever. Een dergelijke toetsing gebeurde voorheen al voor de MTR-normen en de rapportage "Water in beeld". De ecologische data zijn voor een deelttoetsing ingevoerd in het voor de KRW ontwikkelde softwarepakket QBWat. Het invullen kostte veel tijd, omdat er veel kinderziektes waren en er dus meerdere keren een nieuwe versie ingevuld moest worden. Voor het KRW-eindoordeel zijn de gegevens in de KRW Integratiemodule (Aquokit) ingevoerd. Voor veel waterschappers vormde deze laatste module een black-box<sup>60</sup>. WD herkende zich niet altijd in de resultaten. Daarom is er een kolom toegevoegd aan de beoordeling van de toestand, zodat WD ook haar eigen beheerdersinzicht kon invullen. De beoordeling in beide kolommen verschilde vaak sterk (Van Roode 2009a; Van Zanten 2009).

De KRW Verkenner is alleen gebruikt voor het doorrekenen van de chemische effecten van het verbeteren van de RWZI's. De 1<sup>e</sup> versie van de KRW Verkenner rekende de effecten op de ecologie niet goed uit en is daarom ook niet toegepast. Het onderdeel dat de ecologische effecten van maatregelen uitrekent kan mogelijk verder worden ontwikkeld op basis van de monitoringgegevens die de komende jaren verzameld worden. Het is in ieder geval belangrijk om al deze gegevens bij elkaar te brengen om meer inzicht te creëren (Van Zanten 2009).

#### 4.4.4 Besluitvorming / Kennisgebruik

De discussie over de invulling van de kernconcepten door WD heeft vooral plaatsgevonden in ambtelijke kringen. De ambtenaren vonden een gedegen technisch inhoudelijke discussie over de invulling van de kernconcepten (bijvoorbeeld: wat is een waterlichaam en wat betekent het als je een water als waterlichaam aanwijst) in veel gevallen belangrijker dan de mening van het bestuur over de invulling van de kernconcepten. Daardoor is een aantal zaken wellicht te laat of te weinig op de bestuurstafel gelegd.

Veel discussies zijn ook zo complex dat ze moeilijk (in een vroeg stadium) op de bestuurstafel gelegd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de discussie rondom de gevolgen van het ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water. Deze discussie speelde in eerste instantie op ambtelijk niveau. Om de werking van de AMvB en de tekortkomingen ervan goed te begrijpen moet je veel en gedetailleerde kennis hebben van verschillende disciplines (bv. technisch, juridisch etc.). Om invloed te hebben (bijvoorbeeld via de UVW) is het echter wel belangrijk dat de bestuurders op de hoogte zijn. Daarom heeft de KRW-coördinator van WD deze complexe materie op hoofdlijnen met de Watergraaf besproken (Van Roode 2009a).

Ondanks de complexiteit van de materie is het bestuur van WD op verschillende manieren betrokken geweest bij de invulling van de kernconcepten. Ten eerste is het

---

<sup>60</sup> Het invullen van de module is voor het Maasstroomgebied door een adviesbureau gedaan. In de toekomst wil WD dit zelf doen. Daarom neemt WD deel aan landelijk georganiseerde Aquokit gebruikers-bijeenkomsten (van Zanten 2009).

bestuur op verschillende momenten door middel van presentaties op hoofdlijnen<sup>61</sup> geïnformeerd over de KRW en de voortgang hiervan (WD intern 2007b, p. 9). Zo heeft de KRW- coördinator al in een vroeg stadium (2005) aan het bestuur aangegeven dat het verantwoord is waarom bepaalde maatregelen wel of niet genomen worden wellicht belangrijker is dan het halen van de normen. Ook vond bijvoorbeeld regelmatig via de KRW-coördinator uitwisseling plaats tussen ambtenaren en het bestuur over het monitoringprogramma en de kosten daarvan. Ten tweede heeft het bestuur zelf actief nagedacht over de KRW. In een sessie met leden van het algemeen bestuur (AB) is bediscussieerd wat er naar Brussel gerapporteerd moest worden en wat de voordelen en nadelen zijn van iets wel of niet rapporteren. Deze discussie is opgenomen in het waterschapsblad, inclusief een voorstel aan het AB voor een besluit over het Waterbeheerplan en het SGBP. Het AB heeft op basis hiervan gekozen voor een “realistisch tempo met voldoende ambitie”. Ten derde heeft het algemeen bestuur voorstellen van het dagelijks bestuur en de ambtenarij en alle rapportages die naar Brussel gaan moeten goedkeuren (al dan niet na wijziging). Zo hebben het dagelijks bestuur (DB) en de ambtenarij 18 beslispunten opgesteld en voorgelegd aan het AB (WD intern 2007a). De beslispunten (zie Bijlage 5) betreffen inhoudelijke en strategische overwegingen die voortvloeiden uit de ambtelijke discussie. Bestuurlijk gevoelige punten zijn bijvoorbeeld kosten, doelen en maatregelen. Het AB is op 5 maart 2008 akkoord gegaan met de beslispunten en dit akkoord vormde de basis voor het voorstel voor een ontwerp-Waterbeheerplan (WD intern 2008b). Ook met dit voorstel is door het AB ingestemd (Van Roode 2009a; Van Zanten 2009).

Aan bestuurders binnen het LBOW en het RBO Maas is vaak te vroeg gevraagd om keuzes te maken, terwijl de consequenties van alternatieve keuzes nog niet helder waren. Daardoor zijn vaak keuzes gemaakt die verkeerd hebben uitgepakt. Vervolgens was het dan aan de ambtenaren om de bestuurders te overtuigen dat op bepaalde keuzes moest worden teruggekomen. Dat doen ambtenaren niet zo snel (Van Roode 2009a).

#### 4.5 De interactie met externe actoren

WD is bij de invulling op verschillende manieren in aanraking gekomen met externe actoren:

- WD heeft externe actoren geïnformeerd en/of op andere manier beïnvloed;
- Externe actoren hebben WD geïnformeerd en/of op andere manier beïnvloed;
- Er is discussie, beïnvloeding en samenwerking geweest die van meerdere kanten tegelijk kwam.

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens de interactie met het Rijk, de interactie met de waterschappen, provincies en gemeenten in het werkgebied Maas, de interactie met België en de interactie met belangenorganisaties en het publiek.

---

<sup>61</sup> Aan bestuurders zijn bijvoorbeeld geen individuele maatregelen voorgelegd, maar alleen het totale pakket en de ideeën erachter (zoals een ambitieus maar realistisch tempo) (van Roode 2009b).

#### 4.5.1 Interactie met het Rijk

Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 heeft het Rijk de invulling van de kernconcepten gestuurd via memo's, denklijnen, richtlijnen, instructies, handboeken, modellen etc. Sommige van deze instrumenten zijn te beschouwen als bindend en anderen als ondersteunend. Het Rijk beslist formeel echter wat er uiteindelijk wel en niet aan de EC wordt gerapporteerd<sup>62</sup> (WD intern 2007a). Het Rijk beïnvloedde de invulling van de KRW door de waterschappen meestal direct via de KRW-coördinator en soms indirect via het projectbureau Maas.

Het Rijk (met name DG Water) heeft in nota's en memo's voorgeschreven hoe de KRW zou moeten worden geïnterpreteerd. Het heeft zich vooral door 2 principes laten leiden, die beide voortkwamen uit angst. Het eerste principe was "zo min mogelijk overlast voor de gebruiksfuncties" (ook wel "Nederland mag niet op slot"). Dit principe is vooral ingegeven door het Alterra-rapport dat stelde dat de landbouw (nagenoeg) moest verdwijnen om de KRW te kunnen implementeren. De politiek is hier in doorgesloten. Het tweede principe was "zo min mogelijk kans op ingebrekestelling door Brussel" (en bijbehorende boetes). Om de kans op ingebrekestelling in te perken is een poging gedaan alles zo veel mogelijk te kwantificeren (Van Roode 2009a).

Het Rijk heeft onderschat wat de implementatie van de KRW allemaal met zich mee zou brengen en is te laat gestart met de voorbereidingen. Pas na het Alterra-rapport is het gaan lopen. Het Rijk maakte relevante keuzes vaak pas nadat WD was begonnen met een eigen invulling. Als gevolg daarvan heeft WD vaak achteraf hun eigen invulling moeten aanpassen, bijvoorbeeld de invulling van de waterlichamen<sup>63</sup> (Van Roode 2009a).

De politieke keuzes op Rijksniveau hebben een zeer grote invloed gehad op de regionale invulling van de kernconcepten. Met een aantal keuzes was WD het niet eens, of in elk geval de geïnterviewde medewerkers waren het er niet mee eens. Hun principes verschilden van die van het Rijk. Dat zie je terug in elk onderdeel (bv. elk format) en dat maakte de coördinatie erg moeilijk. Een voorbeeld is de invulling van het concept "geen achteruitgang". Daarbij zou de enige eis zijn dat waterlichamen over een periode van 6 jaar in dezelfde toestandklasse blijven (of naar een hogere klasse verschuiven). WD wil graag op meerdere punten en tijdstippen testen en niet alleen naar de toestandklassen kijken. Het hanteren van de grove toestandklassen zouden kunnen leiden tot normopvulling (Van Roode 2009a).

Naast de inhoudelijke invulling heeft het Rijk, in overleg met regionale actoren, het implementatieproces vormgegeven. Voorafgaand daaraan is er vooral op bestuurlijk niveau discussie geweest over de organisatiestructuur: wie is waarvoor verantwoordelijk, hoe gaan we het allemaal oppakken, hoe komen we tot een SGBP, wat doet de provincie, wat het waterschap, wat het Rijk? Daarbij speelde dat de waterschappen de autonomie niet wilden afgeven, maar aan de andere kant de staatssecretaris verantwoordelijk was voor het SGBP. De uitkomst van de discussie was dat er per werkgebied bestuurlijk en ambtelijk zou worden overlegd, maar dat de

---

<sup>62</sup> In de praktijk heeft het Rijk geen wijzigingen aangebracht in wat de regio besloot en aanleverde. In enkele gevallen is wel druk uitgeoefend vanuit het Rijk (Van Roode 2009a).

<sup>63</sup> Bestuurders kijken in een dergelijke situatie vaak naar hun bureaus en als die hun poot niet stijf houden doen zij het ook niet. Als ambtenaar moet je dan wel meegaan en braaf de gewenste wijzigingen doorvoeren. Soms werden de waterschappen ook tegen elkaar uitgespeeld door de hogere overheden (Van Roode 2009a).

staatssecretaris uiteindelijk zou beslissen over de inhoud van de plannen (Van Roode 2009a).

Over het algemeen is WD heel volgend en gezagsgetrouw en voert uit wat het moet doen, nadat zij de mogelijkheden tot beïnvloeding heeft gebruikt. Zo heeft het waterschap alleen in het SGBP gerapporteerd wat ze waar kan maken en aanvullende doelen en maatregelen alleen in het Waterbeheerplan opgenomen. Een ander probleem is dat de opgaven vanuit het Rijk niet altijd uitvoerbaar zijn. Soms stuit WD op regionale gevoeligheden bij de implementatie die op landelijk niveau niet waren voorzien (Bijlmakers en van de Crujisen 2009; Van Roode 2009a).

Door middel van de landelijke formats heeft het Rijk – al dan niet via de regionale projectbureaus - er voor gezorgd dat de gegevens voor in de plannen vanuit de regio op een vergelijkbare manier zijn aangeleverd. De landelijke formats en de regionale gegevens sloten echter lang niet altijd op elkaar aan. Bovendien zaten er soms fouten in de formats en werden de formats vaak te laat aangeleverd (één keer zelfs na de deadline voor het invullen ervan). Vaak werd er onvoldoende gecommuniceerd met mensen die kennis hebben hoe het in de praktijk werkt. Een extra moeilijkheid rondom de AmvB BKMW was dat er twee ministeries bij betrokken waren. De formats werden weliswaar vaak in landelijke werkgroepen ontwikkeld, waarbij ook medewerkers van waterschappen betrokken waren, maar wat werkt voor het ene waterschap dat werkt niet voor het andere waterschap. Het venijn zit hem vaak in het detail. Bijvoorbeeld, de maatregelen die in de gebiedsprocessen waren ontwikkeld spoorde niet met de landelijke formats. Om toch tot een consistent landelijk overzicht te komen is vervolgens op ambtelijk en bestuurlijk niveau veel tussen de verschillende niveaus gecommuniceerd. Door al deze tekortkomingen was het invullen van de formats vaak heel inefficiënt en heeft het voor veel mensen veel frustratie opgeleverd (Bijlmakers en van de Crujisen 2009; Van Roode 2009a).

Een ander punt van frustratie voor de waterschappen was dat ze veel werk hebben moeten verzetten om de Tweede Kamer te laten zien wat de KRW-maatregelen kosten. De staatssecretaris had een maatschappelijke kosten-batenanalyse toegezegd aan de Tweede kamer, terwijl het volgens de KRW zelf niet hoeft. Er moesten verschillende tabellen worden ingevuld. Het resultaat is een quasi-gedetailleerde kostenberekening (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008) die nergens op slaat vanwege de grote foutenmarge. De kostenberekening heeft geen enkel effect gehad op de besluitvorming van de waterschappen en ook de Tweede Kamer kon er weinig mee, omdat elk bestuursorgaan in Nederland autonoom is (en ambities verschillen). De KRW-coördinator van WD heeft het waterschapsbestuur overtuigd dat ze moeten uitgaan van hun eigen rapporten en dat de Maasbrede en landelijke rapporten vaak met een korreltje zout moeten worden genomen (Van Roode 2009a).

Kennisinstituten zoals de STOWA hebben een actieve rol gespeeld in de landelijke kennisontwikkeling ten behoeve van de KRW. De STOWA heeft veel conferenties georganiseerd om de betrokken actoren bijeen te brengen, en bijvoorbeeld een ecologenplatform opgericht (Bijlmakers en van de Crujisen 2009). Met name de referentietypen en maatlatten uit de STOWA-rapporten zijn intensief gebruikt door WD. Andere kennis vanuit het Rijk paste vaak niet bij de regio. De tabellen met de gemiddelde kosten van een maatregel zijn bijvoorbeeld niet gebruikt, omdat de regio meer specifieke inzichten, ervaring en kennis had. Dit geldt in ieder geval voor WD, want dat had al veel ervaring met integrale projecten (bv. beekherstel, droogtebestrijding, vistrappen, etc.). Misschien hebben andere waterschappen meer van de generieke kennis kunnen leren (Van Roode 2009a).

De beïnvloeding van het Rijk door WD was beperkt. Via de Unie van Waterschappen (UVW) heeft WD geprobeerd invloed uit te oefenen op wat op landelijk niveau besloten wordt. De UVW heeft met name goed ingespeeld op de brede beleidsontwikkelingen bij de KRW en WB21, maar minder op de specifieke kennisontwikkeling en de formats voor kennisaanlevering (Bijlmakers en van de Crujisen 2009). Ook via de regionale overleggen is geprobeerd invloed uit te oefenen op het Rijk. Een probleem daarbij was dat het werkgebied Rijn over het algemeen meer invloed had dan het werkgebied Maas<sup>64</sup>. De werkgebieden hadden elk een eigen coördinator vanuit DGW en CSN en lichtten elkaar vaak niet in (Van Roode 2009a).

#### 4.5.2 *Interactie met andere overheden in werkgebied Maas*

WD neemt verschillende rollen aan binnen de gebiedsgerichte samenwerking. Het stelt zich op als trekker van gebiedsprojecten of gebiedsregisseur als het belang van samenwerking en de rol van water groot is. In complexe gebiedsprojecten waarin water een onderdeel is van andere grote ontwikkelingen, zoals woningbouw of recreatie, kiest WD de rol van gebiedspartner. En wanneer WD niet afhankelijk is van anderen voor het realiseren van doelen en maatregelen, bijvoorbeeld bij het verbeteren van het zuiveringsrendement van de RWZI's, dan beperkt het zich tot de rol van uitvoerder en beheerder (WD 2008).

Voor de implementatie van de KRW heeft WD samengewerkt binnen het werkgebied Maas. Voor de inhoudelijke uitwerking van bijvoorbeeld de doelen zijn werkgroepen opgericht, die bemand zijn door medewerkers van de verschillende betrokken overheden, met name de waterschappen en in iets mindere mate de provincies<sup>65</sup>. Het projectbureau Maas werd gefinancierd en bemand door Rijkswaterstaat, provincies en de waterschappen. De waterschappen hebben er mensen voor ingehuurd. In eerste instantie was er een nuttige inhoudelijke discussie binnen het bureau. Later fungeerde het vooral als een doorgeefluik tussen CSN en de regio. Het organiseerde bijeenkomsten en zorgde voor de verslaglegging. Voor bepaalde onderdelen huurde het projectbureau ook adviesbureaus in. Naast het projectbureau was er een RBO Maas, een RAO Maas en een KRW-coördinatorenoverleg, waarvan de personele invulling sterk leek op die van het RAO. Tijdens het RBO en het RAO was de agenda vaak te vol en veel punten werden te vroeg op de bestuurstafel gelegd. De fundamentele uitgangspunten en de consequenties van besluiten werden te weinig bediscussieerd. Gezien het feit dat het RBO als zodanig geen beslissingen kon nemen, maar alleen standpunten kon uitwisselen en afstemmen, was de overlegfrequentie eigenlijk te hoog. In de Maasbrede overleggen konden de waterschappen bij elkaar meekijken hoe ze invulling gaven aan de KRW en hoe ze omgingen met eisen van de hogere overheden<sup>66</sup>. De samenwerking in het werkgebied Maas heeft een grote invloed gehad op het SGBP, maar heeft weinig

---

<sup>64</sup> Soms was het ook andersom. Zo is de "Maastabel" waarmee je maatregelen in beeld kon brengen eerst als voorbeeld genomen en later als standaard gehanteerd door het Rijk (van Roode 2009a).

<sup>65</sup> De provincies zijn over het algemeen weinig in beeld geweest bij het implementeren van de KRW, omdat ze te weinig menskracht daarvoor hebben en nog druk bezig zijn met de reconstructie (Van Roode 2009a).

<sup>66</sup> De implementatie van de KRW was erg administratief en stond vaak los van de dagelijkse gang van zaken binnen het waterschap. De betrokken ambtenaren konden elkaar inhoudelijke en mentale steun bieden, omdat ze immers in hetzelfde schuitje zaten. Ze konden samenwerken en goede relaties ontwikkelen. Waterschap de Dommel was daarbij erg proactief en liep vaak voorop (Van Roode 2009a).

invloed gehad op de waterbeheerplannen van waterschappen en provincies (Van Roode 2009a).

Eén van de werkgroepen binnen het werkgebied Maas was de werkgroep “Monitoring”. Binnen deze werkgroep zijn de keuzes met betrekking tot het meetnet zo veel mogelijk afgestemd. Dit was met name van belang wanneer werd afgeweken van de vastgestelde kaders, zoals bij de keuze voor een lagere meetfrequentie voor vissen. Immers, samen sta je sterker. Ook zijn er keuzes gemaakt over de monitoring en de uitwisseling van gegevens voor de waterschapsgrensoverschrijdende waterlichamen (Van Zanten 2009).

De toestand- en trendmonitoring is zo ingericht dat afwentelingseffecten in kaart worden gebracht, door te monitoren wat het beheergebied inkomt en uitgaat, met name qua chemische verontreiniging (Van Zanten 2009).

Naast de samenwerking op het niveau van het Maasstroomgebied heeft WD in gebiedprocessen samen met de gemeenten maatregelenprogramma's ontwikkeld<sup>67</sup>. Het opstellen van gezamenlijke doelen lukte niet echt, omdat de KRW te ingewikkeld in elkaar zit<sup>68</sup>. Vanwege de kennis en ervaring met het waterbeheer was het waterschap trekker in de samenwerking. Het waterschap heeft in eerste instantie achterhaald welke maatregelenpakketten volgens de gemeenten gewenst en haalbaar zijn. De breedte en het detailniveau van de maatregelenpakketten verschilden nogal per gemeente. Als een gemeente geen maatregelen wilde nemen kon het waterschap de gemeente daartoe niet verplichten, maar alleen een appél doen op hun verantwoordelijkheid of het bestuurlijk aankaarten bij de provincie of het Rijk. Door de gebiedsprocessen hebben de gemeenten over het algemeen meer aandacht ontwikkeld voor water in al haar facetten. Er is nog weinig uitwisseling geweest met gemeenten over de monitoring. Dit heeft te maken met de sterke druk om alle formats in te vullen. Nu de grootste druk weg is, is er meer tijd om na te denken hoe de gegevens kunnen worden uitgewisseld en wat er verder mee kan worden gedaan<sup>69</sup> (Van Roode 2007; WD intern 2007b; WD intern 2007a; WD 2008; Van Zanten 2009).

#### 4.5.3 Interactie met België

Het overleg tussen de waterschappen en België ging in eerste instantie goed, maar is later gestaakt. België en Nederland hadden een andere planning. Zo was Nederland al bezig met de doelen, terwijl België dat nog niet was. België had namelijk een beperkte personele capaciteit. Bovendien ligt er maar een klein stukje van het Maasstroomgebied in België. Voor het invullen van de kernbegrippen uit de KRW heeft België goed gekeken naar wat in Nederland gebeurde en veel overgenomen (Van Roode 2009a).

Een deel van het stroomgebied van de Dommel ligt in Vlaanderen en een derde van de vrachten aan nutriënten en zware metalen komt daar ook vandaan (WD 2008).

---

<sup>67</sup> De uitvoering van de gezamenlijk opgestelde maatregelenprogramma's zal ook weer in de gebiedsteams plaatsvinden.

<sup>68</sup> De gemeenten wilden vooral weten wat er nu precies van Brussel moest en wat niet.

<sup>69</sup> De meetgegevens staan op intranet en WD is bezig om dit allemaal op internet te zetten, zodat iedereen er bij kan. Dit is voor het waterschap waarschijnlijk efficiënter dan elke keer op aanvraag van gemeenten, adviesbureaus etc. de gegevens te verstrekken (Bijlmakers en van de Cruisen 2009).

WD wil de vervuiling uit België echter niet gebruiken als excuus om zelf niks te doen. Afwenteling tussen waterbeheerders in Nederland onderling is namelijk ook nog niet in kaart gebracht en verholpen. Wel is een verdere samenwerking nodig. Deze zal in de komende planperiode meer vorm krijgen. Er zal dan verdere afstemming plaatsvinden met de Belgen. Samenwerking biedt kansen, bijvoorbeeld tot kostenbesparing door gezamenlijke monitoring. Door de KRW is er al meer uniformiteit in de normen gecreëerd. Als er ook bestuurlijk vertrouwen komt, kan er gezamenlijk gemonitord gaan worden. Daarnaast wil WD graag samenwerken en afspraken maken in gebiedsprojecten, over beheer en onderhoud en over calamiteiten (WD 2008; Van Roode 2009a; Van Zanten 2009).

#### 4.5.4 Publieke participatie

In 2004 zijn in het werkgebied Maas voor alle overheden en maatschappelijke organisaties startbijeenkomsten georganiseerd met betrekking tot de implementatie van de KRW. In 2005 is een formele klankbordgroep opgezet. Alle belangrijke spelers in het veld zijn direct of indirect in de Maasbrede Klankbordgroep vertegenwoordigd: de drinkwaterbedrijven, natuurterreinbeheerders, agrariërs, sportvissers, watersporters, industrieën en milieuorganisaties (in totaal 50 organisaties). Sindsdien zijn regelmatig bijeenkomsten georganiseerd, waarin belangenorganisaties zijn geïnformeerd over de voortgang en in de gelegenheid zijn gesteld om hun mening te geven. Tijdens workshops is het gesprek aangegaan over de maatschappelijke consequenties van doelen en maatregelen en zijn passende doelstellingen en aanvaardbare maatregelenprogramma's ontwikkeld. De conclusies en adviezen van de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn via korte notities of mondeling ingebracht in het RAO en RBO (Anoniem 2008d). Ook het basisdocument voor het opstellen van het SGBP is aan de klankbordgroep ter commentaar voorgelegd (WD intern 2007a).

Naast de klankbordgroep op Maasniveau zijn, in opdracht van het projectbureau, klankbordgroepen opgezet op het niveau van elk waterschap binnen het werkgebied Maas. Alle partijen die iets met water deden waren hierbij betrokken. De Klankbordgroep voor het beheergebied van WD is in totaal acht keer bij elkaar gekomen tussen maart 2006 en maart 2008. Tussendoor is er ook aparte workshop georganiseerd voor de agrarische belanghebbenden. Uit de verslagen van de bijeenkomsten blijkt dat de klankbordgroep tijdens de eerste bijeenkomsten vooral zocht naar haar rol in relatie tot de andere regionale klankbordgroepen en de klankbordgroep op Maasniveau. Ook was er beperkte discussie over de thema's beekherstel, grondverwerving, afkoppelen, maatregelen en kosten. Vanaf de vierde bijeenkomst wordt er meer over de inhoud gepraat. Hieronder volgt een selectie van een aantal relevante discussiepunten:

- Er wordt beargumenteerd dat maatregelen om de emissie van nutriënten vanuit de landbouw terug te dringen meer in de verleidende dan in de verplichtende sfeer moeten worden gezocht;
- Er is discussie of het geplande realistische tempo nog wel voldoende druk biedt om maatregelen uit te voeren en of er niet te voorzichtig wordt gehandeld. WD benadrukt dat er een verschil is tussen de doelen en maatregelen die voor de waterlichamen aan Brussel worden gerapporteerd en de doelen en maatregelen die in de praktijk gelden. Het AB van WD heeft besloten soortgelijke doelen na te streven voor niet-waterlichamen en lokaal strengere doelen na te streven dan

- gerapporteerd wordt aan Brussel. Ook door het niet aanwijzen van natuurlijke waterlichamen lopen de ambities geen gevaar, want de doelen blijven even hoog;
- WD wordt gevraagd waarom het waterschap niets doet aan de nutriënten, behalve het aanpakken van de RWZI's. Het antwoord is dat de waterschappen geen maatregelen kunnen afdwingen, dus dat het Rijk en de EU aan zet zijn;
  - Met betrekking tot de afwentelingsopgave heeft Rijkswaterstaat aangegeven eerst maatregelen te willen nemen voor reductie van de afwenteling uit het buitenland en daarna pas een regionale reductiewens te formuleren;
  - De landbouw houdt de grond benodigd voor de herinrichting het liefst in eigen handen en vraagt dan een goede vergoeding voor de geleverde diensten;
  - De vraag komt op of de geplande kilometers inrichtingsmaatregelen allemaal al in reconstructieverband zijn afgesproken. WD geeft aan dat de opgave groter is geworden. Ook is de uitwerking van de reconstructiedoelen op bepaalde punten gewijzigd. Dit wordt geaccepteerd door de aanwezige partijen, hoewel wel de zorg voor extra grondclaims wordt uitgesproken.

Er waren weinig expliciete conflicten tijdens de bijeenkomsten, mede doordat WD deze tussen de bijeenkomsten door al suste. De groep is nog betrokken geweest bij het opstellen van het SGBP en is daarna opgeheven. De betrokken partijen hebben tijdens het laatste overleg aangegeven dat de uitleg die ze kregen een grote meerwaarde had. Ze werden goed op de hoogte gehouden van wat er gebeurde, hoe de KRW werkte, hoe het proces was georganiseerd, wat de overheden hadden bedacht etc. Daarmee heeft WD vertrouwen ontwikkeld dat ze de juiste dingen gaat doen. Daarnaast had de uitwisseling van visies tijdens de klankbordbijeenkomsten een meerwaarde. Het overleg was positief en constructief en werd gevoerd met een open vizier. De leden van de klankbordgroep hebben echter weinig inhoudelijk bijgedragen aan de invulling van de kernbegrippen. Dat hebben de overheden vooral zelf gedaan (Van Roode 2009a).

Ook uit de interviews die voor een eerder deelonderzoek (Smit, Dieperink et al. 2009) zijn gehouden blijkt dat alle partijen stakeholders grosso modo tevreden zijn over de inzet van het waterschap bij de bredere wateropgave en tevens over de mate van samenwerking. De maatschappelijke stakeholders betreuren het dat zij niet bij de bestuurlijke overleggen over de KRW mochten aansluiten en genoeg moesten nemen met een rol in de klankbordgroep.

Overigens waren veel van de organisaties in de klankbordgroep ook vertegenwoordigd in het AB van WD. Vijf leden van het AB zaten ook in de klankbordgroep, maar dan met een iets andere pet op. De signalen in beide fora waren ongeveer hetzelfde. Zwart-wit gezegd heb je de belangen natuur/milieu versus landbouw versus ingezetenen. In de klankbordgroep kwam ook het drinkwaterbelang naar voren en dat is niet vertegenwoordigd in het AB (Van Roode en Barten 2007).

#### **4.6 Mening over de Stroomgebiedbeheerplannen**

Vanaf 22 december 2008 hadden de verschillende betrokken partijen nog de mogelijkheid tot formele inspraak op de waterbeheerplannen van de waterschappen en provincies en op de SGBP's. In deze paragraaf analyseren we de zienswijzen die vanuit verschillende belangen zijn ingediend met betrekking tot het Waterbeheerplan van WD, het Provinciaal Waterplan Noord-Brabant en het SGBP Maas.

Over het algemeen komen de verschillende belangen op weinig verrassende manier naar voren in de inspraakreacties. Vooral de waterlichamen, doelen, maatregelenprogramma's en uitzonderingen zijn het onderwerp van discussie. Een aantal uitgangspunten en argumenten in de plannen wordt betreurd en een aantal wordt betwist. De agrarische sector is aan de ene kant gerustgesteld dat de landbouw niet gaat verdwijnen door de KRW (zoals geconcludeerd in het Alterra rapport). Aan de andere kant maakt de sector zich nog wel zorgen over het in hun ogen hoge ambitieniveau van de doelen en de daaraan gekoppelde resultaatverplichting, met name wat betreft nutriënten. Ook industrieverenigingen plaatsen kanttekeningen bij de haalbaarheid van de doelen. De industrie heeft geprotesteerd en gelobbyd tegen het hanteren van chemische en algemeen fysische chemische normen voor natuurlijke wateren in niet-natuurlijke waarden. Deze waarden zijn gehanteerd omdat het waterschap geen mogelijkheid zag en of kennis bezit om de juiste referentiewaarden zelf te ontwikkelen. De industrie vreest dat de normen voor natuurlijke wateren de industrie zullen beperken in haar werkzaamheden. De natuurorganisaties en terreinbeheerders zijn redelijk radicaal in hun zienswijze: de ambities zouden te laag zijn. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de aanwijzing van te grote waterlichamen, het niet aanwijzen van natuurlijke waterlichamen en een te beperkt maatregelenpakket (Van Roode 2009a; Waterforum online 2009a).

Andere punten in de SGBP's waarop veel reacties zijn binnengekomen zijn (Waterforum online 2009a):

- 1) dat klimaatveranderingen nog niet voldoende zijn uitgewerkt;
- 2) dat maatregelen binnen de stroomgebieden beter op elkaar moeten worden afgestemd, ook over de landsgrenzen heen;
- 3) dat de chemische waterkwaliteit in vergelijking met de ecologische kwaliteit nog onderbelicht is<sup>70</sup>;
- 4) dat fasering en doelverlaging niet mogelijk is voor Natura2000 gebieden;
- 5) de invloed van een hoger en/of fluctuerend grondwaterpeil;
- 6) de gevolgen van koude-warmteopslag;
- 7) de maximale temperatuur van het oppervlaktewater.

In onderstaande subparagrafen gaan we specifiek in op de zienswijzen van de agrarische sector, de natuurorganisaties en –beheerders en de regionale overheden (i.e. WD en de Provincie Noord-Brabant).

#### 4.6.1 Agrarische sector

##### *Zienswijze op Waterbeheerplan WD*

De stakeholders vanuit de landbouwhoek zijn uiteindelijk redelijk tevreden met het waterbeheerplan van WD. Dit blijkt ook uit de inspraakreactie van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO 2009b)<sup>71</sup>. De ZLTO waardeert de samenwerking met het waterschap en de vrijwilligheid waarmee haar leden kunnen meewerken om

---

<sup>70</sup> Met name de drinkwaterbedrijven vragen meer aandacht voor de chemische waterkwaliteit. Ook vragen ze om bescherming van de oeverinfiltraties en om het als waterlichaam aanwijzen van kleine wateren die als drinkwaterbron worden gebruikt.

<sup>71</sup> We zien ZLTO als vertegenwoordiger van de regionale landbouwbelangen.

doelen voor landbouw en water - ook als het gaat om schoon water en schone waterbodems - te halen en hopen op continuering. Daarbij vraagt de ZLTO om maatwerk in plaats van het strikt hanteren van dogma's. De ZLTO ziet niet alleen klimaatverandering als een invloedrijke toekomstige ontwikkeling, maar ook de maatschappelijke herwaardering van de land- en tuinbouw.

Met betrekking tot de KRW-kernconcepten gaat de ZLTO in haar zienswijze niet in op de invulling van de waterlichamen en de huidige toestand. Wat betreft de milieudoelstellingen en maatregelen steunt de ZLTO het uitgangspunt dat KRW-maatregelen die onzeker zijn niet zijn opgenomen voor het SGBP en dat mogelijke maatregelen die pas duidelijk zijn na onderzoek niet worden aangeleverd voor het SGBP: "daarmee bevestigt u dat doelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn". Een extra doel dat volgens de landbouw nagestreefd moet worden is het voorkomen van inundatie van landbouwgrond waarbij verontreinigd slib (met cadmium en zink) achterblijft.

Verder richt de ZLTO zich specifiek op de grondverwerving voor maatregelen, de verdrogingbestrijding en het onderhoud van wateren. Met betrekking tot de grondverwerving wijst de ZLTO ruimteclaims die verder gaan dan in de reconstructieplannen is aangegeven af. Het gaat om extra claims ten behoeve van natuurzones en natuurvriendelijke oevers langs wateren die eerst geen specifieke functie hadden. Ook houdt de landbouw liever de gronden zelf in eigendom houdt dan ze te verkopen. Als aan de verkoop niet te ontkomen valt, willen ze dat geschikte ruilgrond aangeboden wordt (of andere vormen van structuurverbetering). Maatwerk is daarbij het sleutelwoord. Met betrekking tot de verdroging ziet de ZLTO graag dat de GGOR al eerder dan in 2015 wordt vastgesteld. Bovendien zou de GGOR voor de Natura2000 en die voor de aangrenzende landbouwgronden tegelijkertijd moeten worden vastgesteld, om werk met werk te kunnen maken en meer draagvlak te creëren bij de landbouw. Met betrekking tot het onderhoud van wateren wijst de ZLTO op de problemen van extensief onderhoud, zoals een verminderde waterafvoerfunctie.

### *Zienswijze op Provinciaal Waterbeheerplan Noord-Brabant*

In haar zienswijze op het Provinciaal Waterbeheerplan (ZLTO 2009a) noemt ZLTO grotendeels dezelfde punten. Het hoofdpunt van de kritiek is hier echter dat het stimuleringsbeleid in grote delen van het ontwerpplan niet goed uit de verf komt en dat te veel nadruk ligt op regelgeving. Ook vindt de ZLTO dat de nadruk te veel ligt op het ecologisch kapitaal en te weinig op het economische en sociaal-culturele kapitaal, terwijl alle drie belangrijk zijn voor een duurzame ontwikkeling.

De ZLTO geeft in haar reactie ook een mening over de KRW-doelstellingen. De organisatie constateert dat er waterkwaliteitsdoelen voor de stikstof en fosfaat zijn vastgesteld en dat deze doelen naar verwachting in een groot aantal oppervlaktewaterlichamen niet gerealiseerd zullen worden<sup>72</sup>. Dit zou niet sporen met het uitgangspunt van haalbaarheid en betaalbaarheid. Bovendien zijn stikstof en fosfaat slechts ondersteunende parameters. Daarom stelt de ZLTO dat de provincie er geen zelfstandige normen aan hoeft toe te kennen. De normstelling zou in afwachting van nader onderzoek open moeten blijven. Ook wijst de ZLTO op de

---

<sup>72</sup> Mede door de grote natuurlijke achtergrondbelasting die niet of nauwelijks te beïnvloeden is.

onzekerheden in het effect van de geplande inrichtingsmaatregelen op het realiseren van de doelen (bijvoorbeeld voor nutriënten) en daarmee samenhangende onzekerheden in het draagvlak voor deze maatregelen.

#### *Zienswijze op SGBP Maas*

De ZLTO heeft gezamenlijk met de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) ingesproken op het SGBP Maas. Een eerste punt van commentaar van de beide organisaties is de beperkte intensiteit van de publieke participatie, die overigens verder plezierig is verlopen. Ze zouden rondom de tweede generatie plannen graag meer betrokken willen worden bij het uitwerken van de maatregelen (maatwerkoplossingen). Ook hadden ze graag een analoge kopie van het SGBP willen ontvangen. Een inhoudelijk uitgangspunt bij de reactie is dat de land- en tuinbouw de afgelopen 25 jaar al een groot aantal milieumaatregelen heeft getroffen en zich nu in het traject van “de zwaarste loodjes” begeeft.

Net als in de hierboven besproken zienswijzen wordt aangegeven dat de KRW-doelen zelfs bij fasering tot 2027 bij lange na niet haalbaar zijn (onder verwijzing naar Ligtoet, Beugelink et al. 2008). Dit kan leiden tot een ingebrekestelling door Brussel en tot de verplichting om alsnog de doelen te halen. Zeker als ook de geplande fasering niet door Brussel zou worden geaccepteerd en alle doelen alsnog in 2015 zouden moeten worden gehaald, dan zou dit leiden tot onoverzienbare kosten. Ook in deze reactie wordt naar voren gebracht dat het vastleggen van normen voor ondersteunende parameters (waaronder nutriënten) mogelijk niet verplicht is en zo veel mogelijk voorkomen moet worden (mede in verband met de strikte jurisprudentie in Nederland).

In tegenstelling tot de reacties op de waterbeheerplannen, gaat de reactie op het SGBP ook in op de monitoring en de huidige toestand. Ten eerste hebben ZLTO en LLTB blijven moeite met het “one out, all out” principe. Ten tweede hebben ze de indruk dat Nederland meer stoffen meet en nauwkeuriger analyseert dan andere EU lidstaten en daardoor eerder tekortkomingen vaststelt. Ze vragen om een uniforme benadering in de EU, zodat een “level playing field” ontstaat.

Ook de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) heeft ingesproken op het SGBP Maas. De NMV richt zich in haar reactie vooral op de nutriëntenproblematiek. De Vakbond vindt dat de (relatieve) bijdrage aan de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw zwaar wordt overschat. Met de huidige mestnormen is bij een goede gewasopbrengst de onttrekking door het gewas zelfs hoger dan de bemesting. De bijdrage van andere bronnen, zoals RWZI's, uitwerpselen van dieren en bladeren, zou in kaart moeten worden gebracht voordat de landbouw wordt aangepakt. Ook qua bestrijdingsmiddelen, zware metalen en (dier)geneesmiddelen zou de vervuiling vanuit de landbouw beperkt zijn. Tot slot is de effectiviteit van de maatregel “bufferstroken” onvoldoende onderzocht. Als uit nader onderzoek zou blijken dat de maatregelen effectief is en uitgevoerd moet worden, dan zouden de grondgebruikers of grondeigenaren volledig moeten worden vergoed voor opbrengstderiving en kwaliteitsverlies.

#### *4.6.2 Natuurorganisaties en -beheerders*

##### *Zienswijze op Waterbeheerplan WD*

De gecombineerde zienswijze op het Waterbeheerplan van WD - door de Brabantse Milieufederatie (BMF), Brabants Particulier Grondbezit (BPG), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Brabants Landschap (BMF, BPG et al. 2009c) - wijst vooral op gemiste kansen. Deze organisaties hadden liever meer kleine waterlichamen gezien, omdat daar kosteneffectief veel kan worden toegevoegd aan de ecologische kwaliteit. Daarnaast hadden de groene belanghebbenden graag de beken met de functie “water natuur” (volgens het Provinciaal Waterplan) aangewezen als natuurlijke waterlichamen (met de strengere GET-doelstellingen)<sup>73</sup>. Ze vinden het dan ook teleurstellend dat alle 27 waterlichamen van het waterschap de status sterk veranderd of kunstmatig hebben gekregen (BMF, BPG et al. 2009c). De groene belanghebbenden zijn bang dat het aanwijzen van grote waterlichamen ertoe leidt dat WD geen specifieke doelstellingen meer hanteert. Daarnaast is er de angst dat er niet meer geïnvesteerd wordt in gebieden die niet als waterlichaam zijn aangewezen (Van Roode 2009a).

Met betrekking tot de doelstellingen vragen de groene belanghebbenden, naast het aanwijzen van meer natuurlijke waterlichamen, om meer duidelijk met betrekking tot de inhoud van de GEP's. Ook vragen ze de uitvoering van het beekherstel en de realisatie van de ecologische verbindingszones te versnellen (ofwel de fasering te beperken), zodat de ecologische verbindingszones in 2018 af zijn (conform landelijk en provinciaal beleid). Verder stellen de groene belanghebbenden dat alle oppervlaktewateren moeten voldoen aan normen voor schoon water zoals vastgelegd in KRW (en niet alleen de aangewezen waterlichamen). Ze willen graag dat WD adviezen voor aanvullende maatregelenpakketten van het Planbureau voor de Leefomgeving (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008) overneemt en forsere inspanningen gaat leveren om doelen voor alle stoffen (inclusief nutriënten) te halen. Dit kan worden gedaan door het opschalen van de geplande inrichtingsmaatregelen, de aanleg van helofytenfilters en/of slibvanglocaties, en/of de verbetering van RWZI's. Grondverwerving wordt niet als een probleem zien, omdat er goede instrumenten voor beschikbaar zijn.

De groene belanghebbenden verwijten WD het argument van de moeizame grondverwerving te gemakkelijk te gebruiken om de GGOR uit te stellen en verdroging aan te pakken. Ze verzoeken WD dan ook om de GGOR al voor 2010 vast te stellen, omdat dit duidelijk biedt aan de betrokkenen en de grondmobiliteit kan verhogen. Daarnaast zijn de groene belanghebbenden van mening dat de Natura2000 projecten in het Waterbeheerplan moeten worden opgenomen en dat WD ook anti-verdrogingsmaatregelen moet nemen voor de overige (niet-Natura2000) waterafhankelijke natuur. Met betrekking tot uitzonderingen stellen de groene belanghebbenden tot slot dat die in te sterke mate worden gebruikt:

“Een groot deel van uw ambities wordt pas in de periode 2016-2027 gerealiseerd. Exemptions vanuit de KRW lijken hierdoor eerder regel dan uitzondering. Mede gelet op het feit dat Nederland als hoogste scoort voor het percentage wateren dat ‘at risk’ is (95% voldoet niet aan de KRW-doelen), verzoeken wij u nadrukkelijk te bezien of uw ambities voor de periode tot 2015 kunnen worden aangescherpt” (BMF, BPG et al. 2009c).

---

<sup>73</sup> Een van de redenen hiervoor is dat in België en Duitsland veel vergelijkbare beeksystemen als natuurlijke waterlichamen aangewezen zijn.

### *Zienswijze op Provinciaal Waterbeheerplan Noord-Brabant*

Net als de landbouworganisaties verwijzen gezamenlijke natuurorganisaties en -beheerders in hun zienswijze op het Provinciaal Waterplan (BMF, BPG et al. 2009b) naar de balans tussen het ecologische, economische en sociaal-culturele kapitaal. De groene belanghebbenden vinden echter dat de natuur- en milieudoelstellingen niet voldoende nadruk krijgen. Mede doordat de fasering tot aan 2027 eerder als regel dan als uitzondering is toegepast vinden ze dat de ambities te laag zijn.

De groenen geven een aantal aanvullingen op hun argumentatie in de zienswijze op het Waterbeheerplan van WD. Zo vinden ze dat het begrip significante schade te makkelijk wordt toegepast: als er ook maar iets verandert ten opzichte het huidige landgebruik. Deze systematiek heeft mede tot gevolg dat beektrajecten die nu al natuurlijk zijn ingericht toch het predicaat sterk veranderd hebben gekregen. Inspanningen uit het verleden en de baten van een duurzaam watersysteem zouden hiermee onvoldoende worden gewaardeerd. Een tweede aanvulling is dat de afwentelingopgave beter in kaart moet worden gebracht. Een derde aanvulling is het verzoek aan het provinciaal bestuur om een regionale aanpak voor de terugdringing van de meststoffen en bestrijdingsmiddelen binnen het watersysteem uit te gaan werken. Een vierde aanvulling van de groene belanghebbenden is dat ze willen dat het provinciaal 100% realisatie nastreeft bij de trajecten “water natuur” in plaats van 80% en dat ook de natuurvriendelijke inrichting van watersystemen buiten de EHS onderdeel worden van het beleid. Ten vijfde pleiten de groenen ervoor om meer rekening te houden met klimaatverandering. Tot slot dringen ze aan op het gebruik van het instrument van de verordening ruimte en het instrument inpassingsplan, onder andere om de inrichtingsmaatregelen mogelijk te maken.

### *Zienswijze op SGBP Maas*

Ook in hun zienswijze op het SGBP Maas stellen de groene belanghebbenden dat in hun ogen een effectieve aanpak met meerwaarde ontbreekt (BMF, BPG et al. 2009a). De volgende voor de invulling van de kernconcepten relevante punten worden benadrukt:

- De door de regering uitgesproken uitgangspunten van het vasthouden aan de huidige functies en het ontzien van de landbouw belemmeren een effectieve aanpak;
- Ook niet-waterlichamen en haarvaten met hoge ecologische potenties zouden binnen de scope van de KRW moeten worden opgenomen om te voldoen aan de minimumeis “bescherming aquatische ecosystemen en behouden tegen verdere achteruitgang”;
- De economische onderbouwing voor het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen (op grond van significante schade) is zeer zwak;
- Voor te veel maatregelen geldt een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting, doordat een beroep wordt gedaan op de onzekerheden rondom de financiering, grondverwerving en vrijwilligheid;
- Het maatregelenpakket anticipeert te weinig op de gevolgen van klimaatverandering en de mogelijkheden van het nieuwe Europese Landbouwbeleid;
- Een goede analyse van kosten, baten en financieringsmogelijkheden van maatregelen is nog niet gemaakt;
- Het principe van niet afwentelen heeft te weinig aandacht gekregen;

- Door overmatig gebruik van de uitzondering van fasering<sup>74</sup> schiet het ambitieniveau tekort. De fasering is bovendien slecht onderbouwd;
- Er wordt te gemakkelijk geaccepteerd dat de hoge fosfaatbelasting uiteindelijk de uitzondering van doelverlaging rechtvaardigt: meer concrete maatregelen zijn nodig.

#### 4.6.3 Regionale overheden

De Provincie Noord-Brabant heeft een zienswijze ingediend naar aanleiding van het Waterbeheerplan van WD (PNB 2009). In deze zienswijze wordt voornamelijk ingegaan op de relatie tussen het Waterbeheerplan en het Provinciaal Waterplan. De Provincie verzoekt het Waterschap het plan zodanig aan te passen dat het waterbeheerplan goed aansluit op het Provinciaal Waterplan. De Provincie benadrukt het belang om aan de lopende afspraken te voldoen, door de doelstellingen in de “natte natuurparel” gebieden in 2015 te realiseren en de ecologische verbindingzones in 2018 te realiseren. Overige opmerkingen per hoofdstuk zijn vooral ter verduidelijking of ter aanvulling.

Daarnaast heeft WD zienswijzen ingediend op zowel het Provinciaal Waterplan (WD 2009a) als het SGBP Maas (WD 2009b). Ook WD is grotendeels tevreden over de afstemming tussen haar Waterbeheerplan en het Provinciaal Waterplan. Net als de Provincie constateert WD het verschil in tempo van uitvoering van bepaalde maatregelen. Als redenen voor de onhaalbaarheid van het door de Provincie geplande tempo herhaalt WD de redenen voor het faseren van doelbereiking uit haar Waterbeheerplan: de grondverwerving, het maatschappelijk draagvlak en de capaciteit bij de betrokken organisaties. WD verzoekt de provincie juist om de termijnen aan te passen.

Met betrekking tot de KRW-doelen hanteert het Provinciaal Waterplan naast de KRW- doelstellingen<sup>75</sup> nog de functies “waternatuur” en “verweven”. WD is bang dat dit tot verwarring leidt en vraagt zich af wat de meerwaarde ervan is. Wel belangrijk vindt WD dat er ook voor niet-waterlichamen waterkwaliteitsnormen worden vastgelegd. Ze verzoekt de Provincie om niet de discussie rondom het ontwerp-Besluit Monitoring en Kwaliteitseisen Water af te wachten, maar om nu al chemische en algemeen fysisch-chemische normen op te nemen in het Provinciaal Waterplan.

Met betrekking tot het maatregelenprogramma verzoekt WD de Provincie om concreet te maken op welke manier de benodigde ruimte voor waterberging en andere maatregelen wordt gevrijwaard van ongewenste ontwikkelingen. Verder mist WD een beschrijving van de instrumenten die de provincie inzet om de benodigde gronden te verkrijgen, zoals aankoopplannen, kavelruil, grondverwerving, inzet van particulier en agrarisch natuurbeheer en stimuleringsregelingen. Tot slot is voor WD niet helder aan welke maatregelen door de provincie een financiële bijdrage wordt geleverd.

De reactie van WD op het SGBP Maas concentreert zich op de uitwerking van het ontwerp-Besluit (ofwel de AMvB). WD geeft aan dat de relatie tussen het Besluit, de vergunningverlening en de inhoud van de waterbeheerplannen nog onduidelijk is. Met betrekking tot de KRW-doelen merkt WD op dat ze het niet eens is met de

---

<sup>74</sup> Met slechts 20% doelbereiking in 2015 (volgens het “one out, all out” principe) scoort Nederland samen met Vlaanderen en Tsjechië het slechts van de hele EU.

<sup>75</sup> WD hanteert GEP's voor waterlichamen als geheel en op een kleiner schaalniveau per beektraject.

stelling dat “er ruimte ontstaat voor nieuwe activiteiten en bijbehorende emissies, nadat door de inzet van vergunningverlening emissies en lozingen zijn teruggebracht”. Deze stelling wekt namelijk de indruk dat de vergunningverlening ten doel heeft emissies terug te dringen om vervolgens nieuwe emissie toe te kunnen laten. Verder geeft WD aan dat de genoemde mogelijkheid tot doelverlaging bij vergunningverlening ten behoeve van een groot maatschappelijk belang niet in overeenstemming is met de afspraak dat doelverlaging op dit moment niet aan de orde is. Daarom zouden de onderdelen van het SGBP in relatie tot vergunningverlening in afwachting van de lopende discussies over het ontwerp-Besluit geschrapt moeten worden. Tot slot kan WD zich niet vinden in de invulling van het doel “geen achteruitgang”. Het hanteren van de klassengrenzen als criterium voor achteruitgang nodigt uit tot normopvulling en introduceert knelpunten als de huidige toestand zich net rond een klassengrens bevindt.

#### 4.7 Resterende onzekerheden

Volgens de geïnterviewden zijn de belangrijkste resterende onzekerheden:

- de verdere ontwikkeling van de maatlatten en de monitoring;
- de uitwerking van de AMvB “Besluit Monitoring en Kwaliteitseisen Water” (BKMW);
- de uitvoering van de geplande maatregelen;
- de (kosten)effectiviteit van de geplande maatregelen;
- de nutriëntenproblematiek;
- (autonome) ontwikkelingen.

De onzekerheden worden hieronder stuk voor stuk kort toegelicht.

##### 4.7.1 *Verdere ontwikkeling maatlatten en monitoring*

De kennis over waterplanten is nog beperkt. Zo zouden bijvoorbeeld de diatomeeën (vastzittende algen) in eerste instantie in de maatlat worden opgenomen, maar ze zijn er in verband een gebrek aan kennis uitgelaten. De kennisleemte moet nog worden ingevuld, zodat er een maatlat kan worden ontwikkeld (Barten 2009). Een andere resterende onzekerheid is de huidige toestand. De beschikbare meetdata waren niet toereikend om de toestand van elk waterlichaam voor elk kwaliteitselement te bepalen. Daarom zijn er nog “witte vlekken”, die op basis van extra meetdata ingevuld zullen moeten worden (Van Zanten 2009).

##### 4.7.2 *AMvB “Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water”(BKMW)*

De AMvB BKMW moet richting geven aan wat autoriteiten, burgers en bedrijven kunnen, moeten en mogen doen om de KRW milieudoelstellingen te halen, of in ieder geval niet in gevaar te brengen. De AMvB zou dus beperkingen moeten stellen aan activiteiten die in en om waterlichamen plaatsvinden. Het Rijk<sup>76</sup> is er echter voornamelijk op gericht geweest dat Nederland niet op slot mag en dat beperkingen aan activiteiten dus zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Daarbij is weinig

---

<sup>76</sup> Met name de juristen van VROM hebben zich bezig gehouden met het opstellen van de AMvB.

rekening gehouden met de taken van de waterschappen, zoals vergunningverlening. Op dit moment loopt de discussie over de invloed van de AMvB op het werk van het waterschap. In de AMvB wordt verondersteld dat de huidige toestand met zoveel zekerheid kan worden bepaald dat hij kan dienen als referentiesituatie om te bepalen of er (geen) achteruitgang plaatsvindt. Bovendien wordt verondersteld dat het voor het waterschap mogelijk is om in het waterbeheerplan voor de komende zes jaar aan te geven wat er gaat gebeuren in het beheergebied, wat het effect daarvan is op de waterkwaliteit, per stof en per kwaliteitselement en om daarvan de vergunningsruimte in beeld te brengen. De geïnterviewde medewerkers van WD betwisten deze veronderstellingen. Daarnaast is er discussie over de vraag of de normen die de AMvB vastlegt voor waterlichamen ook geldig zijn voor niet-waterlichamen. Tevens zou er gevaar zijn voor normopvulling (vervuiling tot aan de norm). Door te lobbyen en door inspraakreacties (bv. WD, Aa en Maas et al. 2008) hebben de waterschappen, voornamelijk op initiatief van WD, geprobeerd de onzekerheden te verhelpen. Daarnaast hebben de ambtenaren regelmatig vragen gesteld aan juridisch specialisten, waaronder co-auteur van dit stuk M. van Rijswijk (en ook Jansen en Kempen). Op het moment van schrijven beoordeelt de Raad van State de invulling van de AMvB (Van Roode 2009b; 2009c; 2009d; Van Roode 2009a).

#### 4.7.3 *Uitvoering van maatregelen*

Het waterschap heeft afspraken met gemeenten en provincies gemaakt over het maatregelenprogramma. De verschillende plannen zijn echter nog weinig concreet en hebben nog veel open einden. Daarbij is het onzeker of alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen om het programma uit te voeren en daarbij de voortgang in de gaten houden (Barten 2009; Kolkman 2009). Er zijn verschillende redenen denkbaar voor problemen bij de uitvoering van de maatregelen:

- 1) uitblijven van financiering;
- 2) verandering van prioriteiten;
- 3) langdurige (plan)procedures bij provincies of gemeenten;
- 4) verwerven van noodzakelijke grond;
- 5) afstemmen van de uitvoering met betrokken partijen.

WD heeft deze onzekerheden voor een deel al afgedekt door een risicoparagraaf op te nemen in het waterbeheerplan en het SGBP, waarin bijvoorbeeld de afhankelijkheid van derden is weergegeven (WD intern 2008a).

#### 4.7.4 *(Kosten)effectiviteit van maatregelen*

Het is onzeker of de geplande maatregelen voldoende effectief zijn om de doelen te bereiken en of de effecten opwegen tegen de kosten. Op dit moment is de (kosten)effectiviteit op basis van expert judgement geschat. Meer specifiek is het de vraag of het mestbeleid van LNV wel voldoende is afgestemd op het realiseren van de KRW-doelen (Kolkman 2009).

#### 4.7.5 De nutriëntenproblematiek

Een ander resterend probleem is de eutrofiëring ten gevolge van stikstof en fosfaat. Ook de implementatie van Natura2000 wordt een probleem. Dit probleem wordt steeds vooruitgeschoven (Barten 2009).

#### 4.7.6 Autonome ontwikkelingen

Tot slot verwacht WD ontwikkelingen die ze niet of nauwelijks kan sturen. Belangrijke ontwikkelingen zijn de toenemende aandacht voor duurzaamheid, klimaatverandering, meervoudig ruimtegebruik, recreatie, lifestyle en gezondheid, cultuurhistorie en globalisering versus regionalisering. De verschillende functies en belangen leggen een steeds grotere claim op het watersysteem. Klimaatverandering leidt tot grotere afvoerpieken en langere perioden van droogte. Om onder deze omstandigheden mensen te beschermen tegen wateroverlast en de watervoorziening op peil te houden, is meer ruimte voor water nodig. Ook verandert de waterkwaliteit: het risico op blauwalgen neemt toe en nieuwe planten- en diersoorten (exoten) veroveren de Nederlandse wateren (WD 2008). Daarnaast wordt WD geconfronteerd met het gedrag van de buurlanden. Het is onzeker in hoeverre grensoverschrijdende afwenteling kan worden teruggedrongen.

### 4.8 Positieve en negatieve effecten KRW

#### 4.8.1 Positieve punten

De belangrijkste positieve effecten van de KRW op het regionale waterbeheer zijn volgens de interviews de methodische aanpak, de noodzakelijke samenwerking en het resulterende leerproces. Ten eerste biedt de KRW een verplichting om bepaalde methodieken te volgen, bijvoorbeeld bij het invullen van de kernconcepten en het opstellen van de plannen. De KRW vormde een aanleiding om op basis van de nieuwste kennis opnieuw naar de problematiek te kijken en de bestaande aanpak nog een goed te heroverwegen. Daarbij zijn belangrijke kennisvragen geïdentificeerd en is een instrumentarium ontwikkeld voor een beter beheer. Ook de nadruk op het stroomgebieddenken en de ecologie wordt als positief ervaren. Door de stroomgebiedbenadering moesten verschillende partijen met elkaar overleggen en afstemmen<sup>77</sup>. Dit heeft geleid tot harmonisatie. Doordat overal in de EU dezelfde methodiek wordt toegepast wordt nu systematisch kennis opgebouwd, ook van de effecten van maatregelen. De vruchten daarvan kunnen later pas worden geplukt (Van Roode en Barten 2007; Barten 2009; Kolkman 2009; Van Zanten 2009).

De samenwerking tussen de waterschappen is ten gevolge van de KRW versterkt, bijvoorbeeld binnen het Maasstroomgebied. Ook de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten en tussen de regionale overheden en de regionale belanghebbenden is verbeterd. Door in een vroeg stadium met de mensen in streek te praten, kunnen brede projecten worden gedefinieerd, waarbij verschillende doelen worden nagestreefd. Dit vergroot de betrokkenheid en de steun voor vrijwillige maatregelen<sup>78</sup>. De samenwerking tussen het Rijk en de regio is door de KRW echter

<sup>77</sup> Dat is nog niet overal gebeurd. De tweede planperiode is nodig voor afstemming met de Belgen.

<sup>78</sup> De samenwerking met de streek gebeurde al voor de KRW. De KRW was meer top-down georiënteerd, maar uiteindelijk kon de bottom-up benadering wel worden toegepast (Bijlmakers en van de Crujzen 2009).

verslechterd, omdat het Rijk weinig gemotiveerd was tot samenwerking (Barten 2009; Bijlmakers en van de Crujisen 2009; Van Zanten 2009).

Gemeenten hebben door de samenwerking in de gebiedsprocessen meer aandacht gekregen voor water in al haar facetten. In het algemeen zijn de verschillende partijen zich ook meer bewust dat ze deel uitmaken van een groter stroomgebied en afhankelijk zijn van elkaar om de doelen te bereiken (WD 2008). Eén van de geïnterviewden heeft aangegeven zelf te hebben geleerd tijdens de implementatie van de KRW (Barten 2009).

Een meer specifiek positief punt van de KRW is dat de normen voor stilstaande en stromende wateren zijn gedifferentieerd. Eerder golden de MTR-normen (bv. voor nutriënten) voor stagnante wateren en werden ook voor stromende wateren van toepassing verklaard (Van Zanten 2009).

#### 4.8.2 *Negatieve punten*

De belangrijkste negatieve punten van de KRW waren beperkingen in de methodiek, de complexiteit van de methodiek en de organisatie in Nederland. De beperkte focus van de KRW werpt soms barrières op voor een brede systeembenadering. De resultaatverplichting en de angst voor de gevolgen hiervan stimuleert bovendien een focus op wat men moet in plaats van wat men wil. Door te focussen op het realiseren van chemische en ecologische doelen in waterlichamen, worden andere doelen en niet-waterlichamen soms uit het oog verloren. WD heeft geprobeerd om toch zo veel mogelijk thema's die inhoudelijk met elkaar zijn verweven gezamenlijk op te pakken, voor waterlichamen en niet-waterlichamen, al dan niet met een "KRW-plakkertje". De complexiteit en de vele samenhangen binnen de methodiek maakt verder dat de essentiële discussiepunten, zoals de hoogte van een norm, nauwelijks uitgewerkt kunnen worden (Van Roode 2007; Van Roode 2009a).

De organisatie in Nederland liet te wensen over. Het proces had beter geregisseerd moeten worden (door het Rijk) en minder ingewikkeld moeten worden gemaakt. Volgens één respondent waren de resultaten veel waardevoller geweest als er meer lijn van bovenaf was gekomen. Volgens een andere respondent werden soms interpretaties of formats door het Rijk opgelegd waar WD niet achter stond, bijvoorbeeld omdat het Rijk een te laag ambitieniveau had. Het Rijk beperkte daarmee bovendien de autonomie van het waterschap. Een derde respondent benadrukt dat de landelijke uitgangspunten, richtlijnen en formats eerder beschikbaar hadden moeten zijn en tussentijds minder hadden moeten veranderen. Nu is er veel menskracht gestoken in het doorvoeren van de vele benodigde aanpassingen en het is maar de vraag of deze inspanning opweegt tegen de opbrengsten ervan. Ook hebben de benodigde aanpassingen veel onnodige onrust veroorzaakt bij de waterbeheerders. Daarnaast had veel meer samengewerkt moeten worden. Het waterbeheer in Nederland is nog te veel verdeeld. Het waterschap doet vaak enorm haar best, maar loopt tegen problemen aan op punten waar ze afhankelijk is van andere partijen. Kortom, het proces voor het opstellen van het SGBP was een crime. De respondenten hopen dan ook op een sneller en gemakkelijker proces bij het opstellen van de tweede generatie plannen (Barten 2009; Bijlmakers en van de Crujisen 2009; Kolkman 2009; Van Roode 2009a; Van Zanten 2009).

Het moeizame proces heeft bovendien geleid tot halfbakken producten. De inhoud van het waterbeheerplan zou er zonder de KRW ongeveer hetzelfde uitzien en het SGBP is vooral een combinatie van ingevulde velden met weinig visie (Barten 2009; Van Roode 2009a).

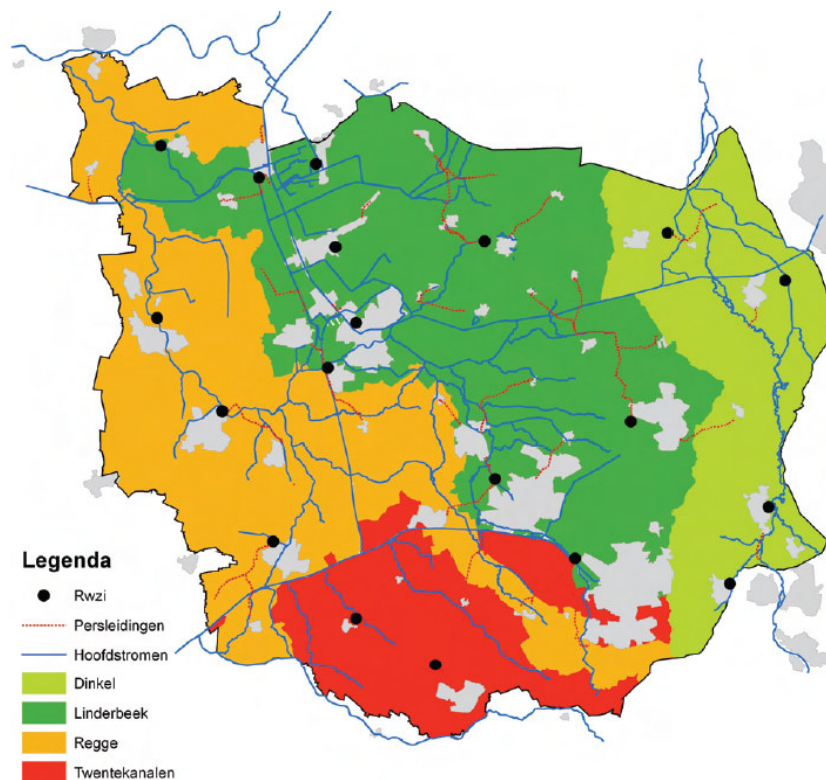
## 5 CASE 2: WATERSCHAP REGGE EN DINKEL

### 5.1 Inleiding / leeswijzer

In dit hoofdstuk beschrijven we case 2: Waterschap Regge en Dinkel (WRD, zie Tekstbox 5.1 en Figuur 5). We analyseren de gehouden interviews (zie Bijlage 1 en 2) en relevante documenten, waaronder:

- het ontwerp-Waterbeheerplan van WRD (WRD 2008);
- de Omgevingsvisie Overijssel (Provincie Overijssel 2009b) en dan met name de Waterbijlage en appendices (Provincie Overijssel 2009a);
- het ontwerp-Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta (Anoniem 2008e);
- inspraakreacties op de plannen;
- notulen van bestuurvergaderingen;
- ambtelijke rapporten, notities en presentaties.

Het ontwerp-Waterbeheerplan van WRD is grotendeels samen met de andere waterschappen in subwerkgebied Rijn-Oost ontwikkeld. De zwarte tekst in de het plan komt ook in de waterbeheerplannen van de andere waterschappen voor. De blauwe tekst is specifiek voor WRD.



Figuur 5. Overzichtsk kaart (uit WRD 2008)

### **Textbox 5.1. Gebiedsbeschrijving waterschap Regge en Dinkel (uit WRD 2008)**

Het beheergebied van het waterschap Regge en Dinkel omvat circa 135.000 hectare. Het valt vrijwel samen met de grenzen van Twente, het oostelijk deel van Overijssel. Een stukje Salland ten zuiden van Ommen, ligt eveneens in het beheergebied. Er liggen 17 gemeenten geheel of gedeeltelijk in het beheergebied.

#### *Landschap*

Het Twentse landschap wordt gekenmerkt door een afwisseling van weiden, maïs- of graanpercelen en houtwallen. Het is een divers en kleinschalig cultuurlandschap met veel, meest kleine bos- en natuurgebieden. Twente kent aanzienlijke hoogteverschillen. Bij Oldenzaal ligt het hoogste punt op meer dan 80 meter boven NAP. Het laagste punt ligt bij Ommen op 5 meter boven NAP. De bodem bestaat overwegend uit zand. In het dekzandgebied is een afwisseling te zien van oud cultuurlandschap en heideontginningen. Uitgestrekte bossen en droge heiderestanten zijn natuurlijke elementen op de dekzandruggen. Op de stuwwallen met keileem komen bovendien nog matig voedselrijke bossen, bronbossen en voedselarme blauwgraslanden voor. In het oostelijke stuwwalcomplex zijn ook ondiepe en slecht doorlatende klei-afzettingen aanwezig. Alleen hier komen daarom bronnen en bronbeken voor (kwel). Overige kwel treedt slechts op aan de voet van de stuwwallen en in de beekdalen. Grondwaterstromingen volgen globaal het landschapsreliëf. Aan de voet van de stuwwallen en in het noorden van het gebied heeft zich vroeger veen gevormd; er zijn echter nog maar enkele veengebieden (gedeeltelijk) intact gebleven. Tussen de stuwwallen overheerst het beekdallandschap. De beekdalen kunnen plaatselijk diep ingesneden liggen tussen de essen. Een aantal beken heeft het natuurlijke karakter van de min of meer kronkelende houtwalbeek (ten dele) behouden. In de beekdalen komt leem voor, dat in dunne laagjes is afgezet. Langs de beken en op andere vochtige plaatsen komen broekbossen, vochtige heide, beekbegeleidende bosjes en beekdalgraslanden voor. Een uitzondering op dit landschapsbeeld zijn de open, vlakke gebieden in de omgeving van Vriezenveen en Vroomshoop.

#### *Grondgebruik*

In Twente neemt de landbouw meer dan 70 procent van het grondoppervlak in beslag. Het betreft overwegend melkveehouderijbedrijven, vaak gecombineerd met intensieve veehouderij. Ook intensieve veehouderij op zich komt vrij veel voor. In het gebied tussen Langeveen en Vroomshoop is veel akkerbouw. De landbouw staat voor grote veranderingen door het Europese landbouw- en milieubeleid en de oprukkende verstedelijking. Op dit moment bestaat circa 15 procent van het gebied uit bos- en natuurterrein. Een aanzienlijk deel hiervan (ruim 10.000 ha) is ook grondwaterbeschermingsgebied voor drinkwaterwinning. Ongeveer 12 procent van de oppervlakte is bebouwd. De grootste stedelijke agglomeraties zijn Enschede, Hengelo, Almelo en Oldenzaal. Het beheergebied van het Regge en Dinkel telt zo'n 600.000 inwoners.

#### *Watersystemen*

In het beheergebied van het waterschap zijn vijf watersystemen onderscheiden, te weten: de Regge, de Linderbeek, de Dinkel en de Twentekanalen. Het oppervlaktewater welke afwatert naar de Twentekanalen behoort van nature tot de Regge. Het waterschap is verantwoordelijk voor het integrale beheer van het grond- en oppervlaktewater in deze systemen, met uitzondering van dat in de Twentekanalen, de grondwateronttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening en koude-/warmteopslag en het grondwater in het stedelijk gebied.

In Paragraaf 5.2 geven we een overzicht van de belangrijkste onzekerheden die volgens de geïnterviewden bij de implementatie van de KRW hebben gespeeld. Daarmee beantwoorden we deelvraag 3 voor het beheergebied van WRD. In Paragraaf 5.3. werken we de invulling van de kernconcepten en hoe daarbij is omgegaan met onzekerheden uit (deelvraag 4). In Paragraaf 5.4 analyseren we de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming binnen het waterschap (deelvraag 5).

Vervolgens besteden we in Paragraaf 5.5 speciale aandacht aan de rol van externe actoren, zoals andere overheden en belangenorganisaties, bij de invulling van de kernconcepten. Daarmee beantwoorden we deelvraag 6. Aansluitend geven we in Paragraaf 5.6 een antwoord op deelvraag 7. We analyseren een aantal inspraakreacties om te achterhalen in hoeverre de externe (regionale) actoren tevreden zijn met het ontwerp-waterbeheerplan van WRD en het ontwerp-SGBP Rijndelta. In paragraaf 5.7 beschrijven we wat volgens geïnterviewden de belangrijkste resterende onzekerheden zijn (deelvraag 8). We besluiten met een reflectie op de positieve en negatieve punten van de KRW, wederom volgens de geïnterviewden (deelvraag 9).

## 5.2 Ervaren onzekerheden

Aan het begin van de interviews hebben we aan de geïnterviewden gevraagd met welke onzekerheden ze zijn geconfronteerd tijdens de implementatie van de KRW tussen 2000 en 2008 en wat de mogelijke gevolgen van deze onzekerheden waren. We hebben de antwoorden hieronder ingedeeld naar de drie typen onzekerheden: incomplete kennis, natuurlijke variabiliteit en ambiguïteit.

### 5.2.1 *Incomplete kennis*

Over het algemeen is er binnen het waterschap al veel kennis, maar die wordt niet altijd op de goede manier ingezet (Van der Wiele en Knol 2009). Toch is er op verschillende punten een gebrek aan juridische kennis, proceskennis, natuurwetenschappelijke en financieel-economische kennis.

Een belangrijke juridische onzekerheid was de betekenis van de resultaatverplichting van de KRW voor de betrokken actoren, en dan met name de besturen en directies. De vraag was waar de betrokken actoren door Brussel op konden worden afgerekend. Om het risico van het niet realiseren van verplichte resultaten (en bijbehorende boetes) te reduceren, zijn weinig ambitieuze doelen gesteld. Er was brede angst op ambtelijk en bestuurlijk niveau dat Nederlands "op slot" zou gaan, net als ten gevolge van bijvoorbeeld het luchtkwaliteitsdossier (Bos 2009; Uunk 2009). Daarnaast was het onzeker hoe het proces zou gaan verlopen. Het was de vraag hoe het proces georganiseerd zou worden, wanneer wat besloten zou worden, welke eisen er gesteld zouden worden, wie de inhoudelijke invulling zou gaan bepalen en wie er een invloed op zou hebben (Bos 2009). De incomplete juridische en procesmatige kennis wordt voor een deel beïnvloed door onvoorspelbaarheid en ambiguïteit.

Leemtes in de natuurwetenschappelijke kennis hadden betrekking op het bepalen van de toestand van de waterlichamen, de ecologische effecten van maatregelen en de effecten van nutriëntenconcentraties op het realiseren van de ecologische doelen.

Voor het bepalen van de toestand van de waterlichamen waren landelijk ontwikkelde maatlatten beschikbaar. Die maatlatten konden echter niet in alle gevallen worden gebruikt door WRD. In het beheergebied van WRD liggen namelijk voornamelijk stromende wateren, waarvoor alleen de maatlat voor macrofauna voldoende robuust geacht werd om te gebruiken. Over de overige kwaliteitselementen was nog onvoldoende kennis en daarom heeft WRD de toestand van deze elementen op basis van expert judgement beoordeeld (Uunk 2009, zie verder paragraaf 5.3.2). In het verlengde hiervan is er ook onzekerheid over de ecologische effecten van maatregelen. Het is nog onzeker of de ontwikkelde maatregelpakketten ook de gewenste effecten gaan sorteren (Bos 2009; Uunk 2009).

Ook is er voor stromende wateren een gebrek aan kennis over de relatie tussen de nutriëntenconcentratie en het realiseren van de biologische doelstellingen<sup>79</sup>. Bekend is dat algen in stromende wateren een minder dominante rol vervullen, waardoor de invloed van nutriënten op de biologie beperkt is<sup>80</sup>. Een obstakel voor kennisvergaring is dat de biologische kwaliteitselementen in de huidige genormaliseerde wateren mogelijk anders reageren op nutriënten dan onder meer natuurlijke omstandigheden. Daarom heeft WRD besloten om pas na het uitvoeren van de herinrichtingsmaatregelen verder onderzoek te doen naar de gevolgen van de aanwezige nutriënten voor de biologische kwaliteit (Uunk 2009). Het achterliggende probleem is dat strenge doelen voor nutriënten zijn vastgesteld die mogelijk niet zullen worden gerealiseerd, terwijl de doelen voor de biologische kwaliteitselementen waarschijnlijk wel zullen worden gerealiseerd (Knol 2009b, zie verder Paragraaf 5.3.3).

Om niet alleen de effectiviteit, maar ook de kosteneffectiviteit van maatregelen te kunnen bepalen, was tot slot financieel-economische kennis nodig. WRD heeft een rapport ontwikkeld waarin de kosteneffectiviteit van verschillende maatregelen is onderzocht (Willemsen en Uunk 2008). In dat rapport wordt vooral gewerkt met kwalitatieve klassen van kosteneffectiviteit, omdat een exacte kwantificering voor de meeste maatregelen niet mogelijk was (Uunk 2009).

### 5.2.2 *Natuurlijke variabiliteit*

Natuurlijke variabiliteit kan een sterke invloed hebben op de ecologische toestand. In eerste instantie hield de landelijke monitoringinstructie daar weinig rekening mee: de toestand moest op basis van één jaar meetgegevens worden vastgesteld. In de meest recente monitoringinstructie is vastgesteld dat de chemische resultaten over 3 jaar moeten worden gemiddeld, en de biologische over 6 jaar, om natuurlijke schommelingen eruit te middelen (Van der Wiele en Knol 2009).

### 5.2.3 *Ambigüiteit*

De meeste onzekerheid tijdens de implementatie van de KRW kwam voort uit verschillen tussen de perspectieven van de betrokken actoren (Van der Wiele en Knol 2009). Deze ambigüiteit kwam vooral op het bestuurlijke niveau naar voren. De

---

<sup>79</sup> Voor stilstaande wateren (met name meren) is er wel kennis van de relatie tussen nutriëntenconcentraties, het voorkomen van algen en het doorzicht.

<sup>80</sup> De macrofauna, het enige kwaliteitselement dat wordt gebruikt voor de beoordeling van de toestand door WRD, wordt slechts indirect door nutriënten beïnvloed.

regionale overheden hebben binnen het werkgebied van Rijn-Oost in sterke mate samengewerkt (zie ook Paragraaf 5.5.2). De bestuurlijke invulling van de KRW binnen Rijn-Oost was een spannend proces. Dit had te maken met de status van het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO). Gemeenten, waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat werden geacht gezamenlijk beslissingen te nemen, maar de betrokken besturen behielden hun autonomie. Het risico daarbij was dat niet alle besturen op een lijn zouden komen te zitten. Op twee manieren is geprobeerd dit risico terug te dringen. Ten eerste is vooral veel duidelijkheid verschaft over wat de KRW betekende en wat de consequenties zouden zijn van bepaalde keuzes. Daarmee werden bestuurders meer vertrouwd met de materie. Ten tweede is vertrouwen gegeven aan de besturen door te werken aan een gezamenlijk product, waarin toch de verschillende eigen belangen helder en herkenbaar waren. Beide punten vereisten veel communicatie (zowel ambtelijk als bestuurlijk) en een goed procesmanagement (Bos 2009).

### 5.3 Inhoudelijke invulling van de kernconcepten

#### 5.3.1 Waterlichaam

##### *Begrenzing*

De begrenzing van de waterlichamen is voornamelijk gebeurd op basis van de landelijke richtlijnen, opgesteld door STOWA en CSN<sup>81</sup>. Daardoor lag 95% van de indeling al vast. De ruimte die over was voor de invulling is door ambtenaren ingevuld. Voor het bepalen van de begrenzing is gekeken naar het type water, de omvang van het water en de menselijke invloed op het water. Ook zijn de namen die in het dagelijks werk aan de wateren werden toegekend van invloed geweest. Er heeft geen bestuurlijke discussie of discussie met stakeholders plaatsgevonden met betrekking tot de waterlichamen (Willemsen, Uunk et al. 2007; Bos 2009; Heitbrink 2009; Provincie Overijssel 2009b; Uunk 2009).

Uiteindelijk zijn 32 waterlichamen aangewezen met een totale lengte van 400 km. Elk waterlichaam bestaat uit één type, heeft één status en voldoet aan de minimale omvangseisen. Bypasses en omleidingskanalen zijn geen losse waterlichamen geworden, maar zijn onderdeel geworden van bovenliggende waterlichamen. Kanalen zonder waterhuishoudkundige functie zijn grotendeels niet als waterlichaam aangewezen (Willemsen, Uunk et al. 2007). Er zijn uiteindelijk geen grensoverschrijdende waterlichamen aangewezen (tussen WRD en Duitsland). De plannen hiervoor zijn op het laatste moment geschrapt, omdat Nederland een stuk verder was in het implementatieproces dan Duitsland. Ook zijn er geen waterschapsgrensoverschrijdende waterlichamen aangewezen in werkgebied Rijn-Oost. De bestuurders van de Nederlandse waterschappen wilden zelf de volledige controle houden over hun eigen gebied (Van der Wiele en Knol 2009).

##### *Type*

---

<sup>81</sup> De landelijke uitgangspunten zijn gaandeweg het proces gewijzigd toen bleek dat er meer waterlichamen waren aangewezen dan noodzakelijk, wat zou leiden tot te veel monitoring- en rapportageverplichtingen. De minimale afmetingen van stroomgebieden en wateroppervlakten die genoemd worden in de KRW werden daarna strikter gehanteerd.

Ook bij het vaststellen van de types per waterlichaam is rekening gehouden met landelijke besluiten en landelijk vergaarde kennis. Op rijksniveau is besloten dat er maar een beperkt aantal types mocht worden gehanteerd. Binnen WRD hebben de ecologen lang gediscussieerd over de typologie van de waterlichamen. De keuze is gemaakt op basis van expert judgement. Er moest bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen beken en sloten door vast te stellen of het waterlichaam eenzijdig of tweezijdig stromend was. Het beperkte aantal types dat gehanteerd werd leidde ertoe dat er niet altijd één type duidelijk het beste paste. Daarom hebben ook subjectieve factoren een rol gespeeld in de keuze. De besturen konden zich vinden in de uitkomst van de ambtelijke discussie en hebben er zelf niet over gediscussieerd (Bos 2009; Heitbrink 2009; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Uiteindelijk zijn 4 typen onderscheiden in het beheergebied van WRD (“langzaam stromend riviertje op zand”, “langzaam stromende middenloop op zand”, “gebufferde regionale kanalen” en “gebufferde zoete sloten”, Knol 2009a). Ondanks de verschillen tussen Nederland en Duitsland sluit de inhoudelijke betekenis van de typologie goed op elkaar aan. Aan weerszijden van de grens zijn in principe dezelfde hydromorfologische en chemische randvoorwaarden van belang voor het goed ecologisch functioneren van de beken (WRD 2008).

### *Status*

De discussie over de status van de waterlichamen begon binnen de ambtenarij. Die heeft op basis van landelijke en Europese leidraden de status vastgesteld (zie Knol 2009a). Het Rijk liet eerst veel ruimte voor het bepalen van de status, maar in eind 2005 heeft het met de denklijjn significante schade de kaders aangescherpt. Dit had geen gevolgen voor de status van de waterlichamen in Rijn-Oost. Het Rijk wilde in eerste instantie ook graag dat een aantal waterlichamen, waaronder de Dinkel, als natuurlijk zou worden aangewezen, zodat Nederland wat beter voor de dag zou komen in Brussel (Heitbrink 2009).

Om te bepalen welke status een waterlichaam kreeg is bepaald of er onomkeerbare ingrepen zijn gedaan die het bereiken van de Goede Ecologische Toestand (GET) in 2015 in de weg staan. Onomkeerbaar betekent hier dat herstelmaatregelen en mitigerende maatregelen zouden leiden tot significante schade aan de gebruiksfunctie(s). Bij het bepalen van de significante schade is onderscheid gemaakt tussen drie soorten gebieden met verschillende overheersende gebruiksfunctie(s). Het resultaat van de toets was dat telkens tenminste één van de biologische kwaliteitselementen niet zal voldoen in 2015 en daarom kregen de waterlichamen de status sterk veranderd. Volgens het SGBP Rijndelta waren de redenen voor de aanwijzing van de sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen in alle gevallen zowel “waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering” als “andere duurzame activiteiten”. Volgens de Provinciale Omgevingsvisie is “de derde en laatste voorwaarde voor het toekennen van de status sterk veranderd enigszins theoretisch. In de praktijk is er geen andere wijze voor het bereiken van het doel beschikbaar. Dit argument is daarom niet verder uitgewerkt” (Anoniem 2008e; Knol 2009a; Provincie Overijssel 2009b)

Er is wel discussie geweest of de Dinkel de status natuurlijk zou moeten krijgen of niet. Volgens een aantal ambtenaren had de Dinkel op inhoudelijke gronden als “natuurlijk” aangewezen kunnen worden en zou de realisatie van de bijbehorende doelen goed haalbaar zijn. De goede toestand wordt immers al behaald bij een EKR

van 0,6 (ofwel een “zesje”). Ook zou de aanwijzing weinig uitmaken voor de te nemen maatregelen, waarop men uiteindelijk afgerekend wordt.

Omdat er ambtelijk verschillen van mening waren en om het risico op het niet voldoen aan de resultaatverplichting te beperken, heeft het RBO uiteindelijk in gezamenlijkheid gekozen voor de status "sterk veranderd". De hoge ambities zijn niet opzij geschoven en ook het maatregelenpakket is niet veranderd.

Een inhoudelijke reden voor de aanwijzing van de Midden Dinkel als sterk veranderd waterlichaam is dat piekafvoeren de beekbodem dusdanig regelmatig in beweging brengen, dat planten onvoldoende de tijd krijgen zich te ontwikkelen. De piekafvoeren zijn een gevolg van de minder goede hydrologische toestand van het afwateringsgebied (inclusief Duitsland). In Duitsland kreeg de Dinkel overigens in eerste instantie de status natuurlijk, maar dat is later veranderd naar sterk veranderd (Willemsen, Uunk et al. 2007; Bos 2009; Heitbrink 2009; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

### 5.3.2 Toestand

Rondom de maatlaten voor het bepalen van de ecologische toestand hebben veel onzekerheden gespeeld. Alleen de maatlat voor macrofauna functioneerde goed voor de stromende wateren. Dat is ook de enige voor WRD relevante maatlat die Europees geïntercalibreerd is. De landelijke maatlaten voor de kwaliteitselementen waterplanten (macrofyten), algen (fyto bentos) en vissen functioneerden echter niet goed. Er is wel veel energie in gestoken, maar het product is niet goed. De maatlaten voor de verschillende kwaliteitselementen zijn ten eerste niet consistent: een goede score op de maatlat voor waterplanten kan bijvoorbeeld een goede score op de maatlat voor macrofauna in de weg staan en omgekeerd. Bovendien zijn de huidige maatlaten niet robuust: ze geven vaak verkeerde resultaten (een goed cijfer voor waterlichamen in een slechte ecologische toestand en omgekeerd). Een derde probleem is dat niet voor elke maatlat voldoende soorten aanwezig zijn om een robuuste beoordeling te geven. Dit is bijvoorbeeld het geval met vissen in bovenlopen. Ook missen er monitoringsgegevens en kennis over algen. De slechte kwaliteit van de maatlaten is ondermeer te verklaren door de tijdsdruk waaronder ze tot stand zijn gekomen en door het gebrek aan ervaring in Nederland met deze kwaliteitselementen<sup>82</sup>. Een goed alternatief voor de huidige maatlaten zou zijn om een maatlat te ontwikkelen op basis van alleen de macrofauna, want dat is de beste indicator voor het functioneren van de gehele ecologie. Dit zou een veel eenvoudigere en meer werkbare methode opleveren. Met het betwisten van de huidige maatlaten en het pleiten voor een andere methode maak je echter geen vrienden, omdat de maatlaten al bestuurlijk zijn goedgekeurd (Knol 2009a; Provincie Overijssel 2009b; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Binnen het subwerkgebied Rijn-Oost zijn de landelijke maatlaten voor natuurlijke waterlichamen gebruikt voor de toestandbepaling van sterk veranderde waterlichamen, omdat daarvoor de onderbouwing en de software al klaar lag en

---

<sup>82</sup> De meningen van ecologen over de kwaliteit van de huidige maatlaten varieert overigens sterk. Dit komt ondermeer doordat er binnen de ecologie veel specialisten zijn, met kennis van specifieke plant- of diersoorten. Het is de kunst om alle aspecten in zijn geheel goed te analyseren, volgens een watersysteembeoordeling (Van der Wiele en Knol 2009).

omdat daarmee aan de landelijke verplichtingen kon worden voldaan. WRD heeft bij de beoordeling van de huidige toestand wel aangegeven wat de tekortkomingen van de maatlatten zijn. Verder heeft WRD voor de beoordeling van de huidige toestand en de doelafleiding hoofdzakelijk gebruik gemaakt van expert judgement, waarbij de beschikbare gegevens zo goed mogelijk in de geest van de concept-maatlatten zijn geïnterpreteerd. Voor het vaststellen van de hydromorfologische toestand is een eigen systeem ontwikkeld, omdat het landelijke systeem niet direct te gebruiken was. Het ontwikkelen van maatlatten voor kunstmatige wateren (op basis van de landelijke default) is uitbesteed aan Royal Haskoning (Knol 2009a; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Net als WD heeft ook WRD de EKR's voor sterk veranderde waterlichamen uitgedrukt ten opzichte van de natuurlijke maatlat. De MEP-waarden zijn dan lager dan 1 en de GEP-waarden meestal lager dan 0,6. Voor de kunstmatige waterlichamen zijn alle MEP-waarden 1 en alle GEP-waarden 0,6 (Knol 2009b; Provincie Overijssel 2009b; Uunk 2009).

Het resultaat van de beoordeling van de huidige toestand is dat 11 van de 32 waterlichamen niet aan de goede chemische toestand voldoen. Geen van de 32 waterlichamen voldoet aan de goede ecologische toestand of goed ecologisch potentieel. Voor de chemische normen zijn probleemstoffen onder andere de zware metalen koper en zink, polycyclische koolwaterstoffen (PAK) en bestrijdingsmiddelen, zoals lindaan. Voor de ecologische doelstellingen zijn vooral nutriënten (nitraat en fosfaat), zware metalen (o.a. koper en zink) en gewasbeschermingsmiddelen vaak een probleem in het oppervlaktewater. De toestand van de kwaliteitselementen vissen en waterplanten is veelal ontoereikend tot matig. De toestand van de kiezelwieren is goed. De waterlichamen hebben een meer wisselende toestand met betrekking tot de macrofauna (WRD 2008).

De beoordeling van de biologische toestand is voor de grensbeken vergeleken tussen Duitsland en Nederland. De beoordeling verschilt in de meeste gevallen niet meer dan één kwaliteitsklasse. De verschillen worden grotendeels verklaard door de mate van natuurlijkheid van een beekstelsel aan weerszijden van de grens (WRD 2008).

### 5.3.3 Milieudoelstellingen

WRD heeft lang en hard gewerkt aan het bepalen van de milieudoelstellingen, samen met de andere waterschappen en provincies in Rijn-Oost. De discussie is vooral op ambtelijk niveau gevoerd en er ook veel discussie met het Rijk geweest. Het was een integrale, transparante discussie, waarbinnen naar inhoudelijke argumenten werd gezocht. Uiteindelijk hebben de waterschappen de landelijke vastgestelde Praagse methode gehanteerd voor het vaststellen van de milieudoelstellingen voor sterk veranderde (en kunstmatige) waterlichamen<sup>83</sup>. De oorspronkelijke "Koninklijke" KRW-methode was vrijwel ondoenlijk, omdat die leidde tot oeverloze theoretische discussies over de haalbaarheid van iedere maatregel. Omdat de Koninklijke methode in eerste instantie wel werd toegepast, moest een en ander later aangepast worden (Bos 2009; Heitbrink 2009). Sommige ambtenaren bij WRD vinden de Koninklijke methode echter transparanter en objectiever dan de

---

<sup>83</sup> Duitsland past de methode ook toe en de methode is als zodanig goedgekeurd door de EU (Van der Wiele en Knol 2009).

Praagse methode. De oorspronkelijke methode biedt bijvoorbeeld minder ruimte voor een subjectieve discussie over significante schade. Volgens deze ambtenaren is binnen WRD een combinatie van de methoden toegepast. Mits goed toegepast komen beide methoden in feite op hetzelfde neer (Knol 2009a; Van der Wiele en Knol 2009).

Bij het bepalen van de doelstellingen is rekening gehouden met de functies die de Provincies aan de gebieden en watergangen hebben toegekend. De redeneerlijn hierbij was dat in stedelijk gebied en gebieden die intensief worden gebruikt voor de landbouw herstelmaatregelen eerder tot significante schade leiden dan in gebieden waar het accent meer ligt op de functie natuur. Er zijn drie ambitieniveaus onderscheiden: basis (bij hoofdfunctie landbouw), midden en hoog (bij hoofdfunctie natuur). Per ambitieniveau is bepaald welke maatregelen niet tot significante schade leiden en wat de bijhorende doelen zijn. De biologische doelen per waterlichaam zijn opgenomen in de bijlage “Waterlichamen KRW” bij het Waterbeheerplan van WRD (WRD 2008; Knol 2009a). Volgens een aantal ambtenaren werd de discussie over de doelen te veel van bovenaf geleid. Dit leidde volgens hen tot een weinig transparant proces. Het proces zou bovendien te veel gericht zijn geweest op het belang van gebruiksfuncties zoals landbouw en te weinig op het belang van natuur (Van der Wiele en Knol 2009). Aan de andere kant gingen er binnen het AB van WRD geluiden op dat ook de gebieden met het gemiddelde en hoge ambitieniveau voor 70% uit agrarisch land bestaan en dat de gevolgen van de doelstellingen (en daaraan gekoppelde maatregelen) voor hen niet zijn te overzien. Het voornaamste doel van het waterschap zou waterbeheersing op maat zijn en niet de ecologie. De dijkgraaf reageerde op deze discussie met de argumenten dat alleen een kleine strook van de gebieden langs de waterlichamen te maken krijgt met maatregelen, dat de waterlichamen over slecht 75% van de lengte hoeven te worden aangepast waardoor er ruimte ontstaat voor lokaal maatwerk en dat er ruimte in de tijd ontstaat door de fasering (AB WRD 2007a).

Bij het kwantificeren van de biologische doelen volgens de Praagse methode hebben naast de onzekerheden bij het bepalen van de huidige toestand ook onzekerheden gespeeld bij het bepalen van de effecten van de maatregelen. De aquatische ecologie is namelijk een wetenschap waarbinnen nog geen doorontwikkelde modellen bestaan om de effecten van maatregelen te kunnen voorspellen. De onzekerheid wordt opgebouwd in de volgende drie stappen:

1. De vertaling van een bepaalde maatregel in een verandering in de abiotische omstandigheden in het waterlichaam;
2. De vertaling van de abiotische omstandigheden in de toekomstige soortensamenstelling (kwalitatief en kwantitatief);
3. De vertaling van de soortensamenstelling in een score op een maatlat.

Daardoor hebben de EKR-waarden van het GEP te maken met een belangrijke mate van onzekerheid. De Provincie Overijssel hecht dan ook meer belang aan de onderliggende maatregelen en de uitvoering daarvan, dan aan de exacte hoogte van het GEP uitgedrukt in de cijfermatige EKR (Provincie Overijssel 2009b).

Voor de algemeen fysisch-chemische parameters (waaronder nutriëntenconcentraties) heeft de STOWA per type (natuurlijk<sup>84</sup>) waterlichaam landelijke

---

<sup>84</sup> Er zijn geen aparte richtwaarden afgeleid voor natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen (Uunk 2009).

richtwaarden afgeleid (Heinis en Evers 2007). De richtwaarden zijn gebaseerd op de 10-20% beste wateren in Nederland. Daarmee is de situatie in genormaliseerde wateren medebepalend voor de richtwaarden en is het onbekend of een goede ecologische toestand voldoende wordt ondersteund door het voldoen aan deze richtwaarden. Het uitgangspunt binnen Rijn-Oost is dat in 2027 de algemeen fysisch-chemische toestand de ontwikkeling van de gewenste flora- en faunagroepen niet in de weg mag staan. Bij de beoordeling kan het dus eigenlijk niet voorkomen dat de biologie wel op orde is maar de algemene fysische chemie niet. Voor mogelijke probleemgebieden zullen de oorzaken en gevolgen van de hoge nutriëntenconcentratie en de mogelijkheden om de concentratie terug te dringen worden onderzocht<sup>85</sup>. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar de effecten van nutriënten op oever- en bodemvegetatie. Centraal staat dan of de chemische normen wel goed geformuleerd zijn of dat er wat anders aan de hand is<sup>86</sup>. Deze benadering wordt alleen in Rijn-Oost toegepast en het is nog onzeker of Brussel de argumentatie accepteert (Knol 2009a; Provincie Overijssel 2009b; Uunk 2009, zie ook Paragraaf 5.2.1).

Binnen WRD is er verder nog discussie geweest of de KRW-milieudoelstellingen en de verplichting om die te halen ook gelden voor niet-waterlichamen. De uitkomst is dat de chemische en ecologische doelen en normen gelden voor alle wateren (als inspanningsverplichting). De rapportageplicht en resultaatplicht gelden echter alleen voor de waterlichamen. Normen voor prioritaire en overige relevante stoffen gelden in alle oppervlaktewateren. Verder hanteert de Provincie Overijssel voor niet-waterlichamen voorlopig de ecologische doelen die door de STOWA zijn opgesteld voor de kleinere wateren (Van Der Molen en Pot 2007b). Omdat de ecologische kwaliteit en potentie van kleine wateren zeer divers is, heeft de Provincie aan de waterschappen gevraagd om in overleg uiterlijk in 2013 de ecologische doelen aan te passen voor de regio. De aangepaste doelen zullen in de volgende generatie plannen worden opgenomen. De (voorlopig) vastgestelde richtwaarden vormen een gebiedsdekkende basis voor de vergunningverlening (WRD 2008; Provincie Overijssel 2009b; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

#### 5.3.4 Maatregelenprogramma

De maatregelenprogramma's zijn tot stand gekomen door ambtelijk onderzoek en bestuurlijk overleg binnen het waterschap en binnen het subwerkgebied Rijn-Oost. Het ambtelijke onderzoek was voornamelijk gericht op het identificeren van kosteneffectieve maatregelen. De Maastabellen en eigen kennis zijn gebruikt voor de inventarisatie van mogelijke maatregelen. Na een eerste globale inschatting van de effecten, zijn de kosten en effecten van verschillende typen maatregelen voor 5 representatieve waterlichamen uitgewerkt. Met de resultaten daarvan in het achterhoofd hebben inhoudelijke experts van WRD vervolgens een multi criteria

---

<sup>85</sup> De fosfaatconcentratie is maatgevend in zoete wateren. De concentratie in het oppervlaktewater is de laatste 20 jaren al gehalveerd, onder andere door het striktere mestbeleid en maatregelen op RWZI's. In Rijn-Oost gaat men er van uit dat in 2027 de concentratie nogmaals gehalveerd is. In dat geval wordt in de meeste wateren aan de door het Rijk opgestelde richtwaarden voldaan. Alleen voor wateren waar de concentratie fosfaat op dit moment hoger is dan het dubbele is van de richtwaarden, die qua inrichting voor 2015 op orde worden gebracht en waar de waterketen een (zeer) belangrijke fosfaatbron is, wordt in de komende planperiode (tot 2015) onderzoek uitgevoerd naar de invloed van fosfaat op de ecologie en mogelijkheden om die invloed terug te dringen (Uunk 2009).

<sup>86</sup> Eventueel kan op basis van het onderzoek worden besloten de bronnen verder terug te dringen. Dit zal dan waarschijnlijk betekenen dat de RWZI's verbeterd moeten worden (Uunk 2009).

analyse uitgevoerd. Naast kosteneffectiviteit speelden de volgende criteria daarin een rol gespeeld: effect op realiseren WB21-doelen, uitvoerbaarheid, draagvlak en lokale effecten. Er werd gewerkt met kwalitatieve klassen, omdat een exacte kwantificering voor de meeste maatregelen niet mogelijk was. De volgende maatregelen scoren goed voor het behalen van de KRW-doelen:

1. Natuurvriendelijk onderhoud (maar dat gebeurde al);
2. Verwijderen en passeerbaar maken van barrières;
3. Aanleggen accoladeprofiel;
4. Verwijderen profielverdediging;
5. Minder strikt vasthouden aan instandhouding standaardprofiel;
6. Hermeandering;
7. Aankoppelen bovenlopen;
8. Natuurvriendelijke oevers;
9. Bufferstroken;
10. Extra trap RWZI.

Om de KRW-doelstellingen te halen zijn over het algemeen actieve inrichtingsmaatregelen zoals 3, 6, en 8 nodig. Deze maatregelen zijn relatief goedkoop en dragen bovendien positief bij aan WB21. Ze nemen achter wel ruimte in beslag. De maatregelen die zich richten op het verbeteren van de chemische kwaliteit zijn voornamelijk op waterlichaamniveau niet of nauwelijks kosteneffectief<sup>87</sup>. Een generieke aanpak van chemische verontreinigingen door het Rijk lijkt daarom het meest effectief. Daarnaast zijn voor het behalen van de WB21-doelen de GGOR-maatregelen belangrijk. Deze maatregelen dragen ook bij aan de KRW-doelen. Voor het oplossen van lokale problemen zijn een extra trap op de RWZI, het stoppen met de inlaat van gebiedsvreemd water en het afkoppelen van regenwater effectieve maatregelen (Willemsen en Uunk 2008; Uunk 2009).

Onder andere op basis van deze studie had WRD snel een maatregelenpakket gekozen. Dat voorstel moest vervolgens door allerlei ambtelijke en bestuurlijke overlegcircuits heen. De bestuurlijke discussie ging vooral over geld en termijnen (Heitbrink 2009). Er is veel discussie geweest met de overheden binnen Rijn-Oost. Eerst zijn in gebiedsprocessen geïntegreerde maatregelpakketten ontwikkeld, met KRW, NBW en overige maatregelen. Daarna hebben de Rijn-Oost partijen uitputtend gediscussieerd over welke maatregelen als KRW maatregel moesten worden opgenomen in de plannen, en welke als overige maatregelen. Uiteindelijk is hier een balans in gevonden (Bos 2009).

In lijn met de uitkomsten van het ambtelijke onderzoek en de invulling van het maatregelenprogramma door Waterschap de Dommel (WD), hebben ook WRD en de andere waterschappen in Rijn-Oost de maatregelenprogramma's sterk gericht op het realiseren van de biologische doelstellingen door hydromorfologische ingrepen (ofwel: inrichtingsmaatregelen<sup>88</sup>). Om voldoende draagvlak te ontwikkelen, is de omvang van de maatregelen net als bij WD afgeleid van de overheersende

---

<sup>87</sup> De uitkomsten zijn vergelijkbaar met de uitkomsten van een studie door Waterschap Brabantse Delta en de uitkomsten van de landelijke ontwikkelde KRW Verkenner.

<sup>88</sup> Naast herinrichting wordt natuurvriendelijk onderhoud gepleegd voor het realiseren en behouden van een natuurlijke toestand.

gebruiksfuncties en het bijbehorende ambitieniveau<sup>89</sup> (Willemsen, Uunk et al. 2007; WRD 2008):

- Ambitieniveau hoog: o.a. hermeanderen van de beek (ruimte: 2x 15 – 25 meter) en (vis)passeerbaar maken van aanwezige stuwen;
- Ambitieniveau midden: o.a. aanleggen van een natuurtechnische inrichting (ruimte: 2x 5 meter) en (vis)passeerbaar maken van aanwezige stuwen;
- Ambitieniveau laag: o.a. aanleggen van een natuurtechnische inrichting / natuurvriendelijke oevers (ruimte: 2x 2,5 meter) en (vis)passeerbaar maken van aanwezige stuwen.

Er is binnen WRD nauwelijks bestuurlijke discussie geweest over de breedte van de stroken. De meeste bestuurders waren tevreden met de aansluiting bij het provinciale omgevingsbeleid. De tegenstand vanuit de landbouw was ook beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de effecten van de implementatie van de KRW op de landbouw uiteindelijk een stuk kleiner bleken te zijn dan eerder was geschetst in de door Alterra uitgevoerde Aquareinstudie (Van der Bolt, van den Bosch et al. 2003). Daarnaast waren de meeste gemeenten het snel met het maatregelenpakket eens. Een reden daarvoor is dat ze zelf weinig maatregelen hoefden uit te voeren (aan riolering of overstorten). Bij de uitvoering van de projecten zou er echter alsnog weerstand kunnen ontstaan en discussie over de breedte van de stroken. In dat geval zal een aanvullende technische onderbouwing nodig zijn (Heitbrink 2009).

Net als WD streven de waterschappen in Rijn-Oost niet naar het uitvoeren van deze maatregelen over de gehele lengte van de waterlichamen. WRD gaat ervan uit dat de gestelde doelen ook gehaald worden als minimaal 75% van de maatregelen per waterlichaam wordt uitgevoerd. Dit biedt flexibiliteit voor regionaal maatwerk. Zo hoeven geen maatregelen te worden genomen op plekken waar weinig ruimte is voor herinrichting, zoals in stedelijk gebied en op huiskavels, en zo worden langdurige onteigeningsprocessen zo veel mogelijk voorkomen. De 75% regel was een idee van WRD dat door heel Rijn-Oost is overgenomen.

In het Waterbeheerplan van WRD zijn op deze manier overigens ook de maatregelen voor niet-waterlichamen vastgesteld, maar hiervoor geldt een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatverplichting<sup>90</sup> (Willemsen, Uunk et al. 2007; WRD 2008; Uunk 2009).

De gebiedsontwatering en de daaraan gekoppelde watervoerendheid van wateren is ook een belangrijk probleem. Het probleem is geparkeerd tot in het GGOR traject<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> In de nieuwe Provinciale Omgevingsvisie komen de drie niveaus niet meer als zodanig voor. Nu moeten de ambitieniveaus voor de maatregelen worden bepaald aan de hand van de groen-blauwe hoofdstructuur. WRD voert op het moment van schrijven de benodigde wijzigingen door. Een moeilijkheid hierbij is dat de veranderingen deels betrekking hebben op de op Rijn-oost-niveau vastgestelde uitgangspunten (Uunk 2009).

<sup>90</sup> Het maatregelenpakket dat er nu ligt is best een ambitieus pakket. Er moeten veel inrichtingsmaatregelen worden getroffen in de waterlichamen (400 km). Doordat daar vanwege de resultaatverplichting veel bestuurlijke druk op ligt, kunnen maatregelen in niet-waterlichamen (2200 km), waarvoor alleen een inspanningsverplichting geldt, in het gedrang komen. Hier is ambtelijke onrust over, maar bestuurders zijn er nog weinig mee bezig. Vanuit belangenorganisaties is via de inspraak op het Waterbeheerplan al kritiek gekomen dat een deel van het oorspronkelijk beleid voor niet-waterlichamen is verdwenen (Uunk 2009).

<sup>91</sup> De waterschappen in Rijn-Oost hanteren bij het opstellen van het GGOR een fasering. De prioriteit ligt bij de Natura2000-gebieden (maatregelen uitgevoerd in 2015), de (verdroogde) TOP-gebieden (maatregelen uitgevoerd in 2013) en de EHS (maatregelen uitgevoerd in 2018) (Waterschap Regge en Dinkel 2008).

De uitkomst van de GGOR gebiedsprocessen is namelijk onzeker en kan slechts in beperkte mate door de waterschappen worden beïnvloed. Om niet door Brussel op de onzekere uitkomsten van het proces te kunnen worden afgerekend, hebben de waterschappen op dit gebied geen KRW-maatregelen gedefinieerd (Heitbrink 2009; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009). Ook de inlaat van gebiedsvreemd water is tot 2015 als onomkeerbare maatregel beschouwd. Er is op dit moment namelijk onvoldoende kennis om een goede beslissing te nemen over het al dan niet inlaten van gebiedsvreemd water in tijden van droogte. In 2015 kan alsnog worden besloten de inlaat terug te dringen (Knol 2009a; Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

De resultaatverplichting van de KRW vereist een strakkere aanpak bij het verwerven van grond of gebruiksrechten. Ook de uitvoering van WB21-maatregelen vraagt dat. Grondaankoop moet steeds minder een belemmerende werking hebben op de uitvoering van projecten (WRD 2008). Aan de andere kant hebben leden van het AB van WRD erop gehamerd dat de vergaring van ruimte voor de herinrichting van beken zo veel mogelijk op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden en dat er een fatsoenlijk compensatie tegenover moet staan. Het dagelijks bestuur heeft daarom zelfs uitgezocht of Brussel de provincies en waterschappen kan verplichten om grond te onteigenen ten behoeve van de herinrichting van beken. Het antwoord daarop was dat Brussel wel kan aansporen tot het behalen van de doelen, maar niet kan voorschrijven welke maatregelen in dat kader getroffen moeten worden. Het Rijk kan wel interveniëren als in 2015 blijkt dat onvoldoende voortgang is bereikt, maar kan in principe alleen onteigenen als sprake is van waterstaatkundig belang (AB WRD 2007b). Naar aanleiding van de discussie heeft WRD de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Bij grondverwerving is het nodig verder vooruit te kijken en pro-actief te werven;
- Het streven is een beperkte strategische grondvoorraad te hebben;
- Kavelruil kan een belangrijk hulpmiddel zijn;
- Minnelijke werving van grond blijft het uitgangspunt om zoveel mogelijk draagvlak te houden;
- De waterschappen streven naar meervoudig grondgebruik en stapeling van functies;
- Het gebruik en beheer van benodigde grond is voor de waterschappen belangrijker dan het eigendom;
- In het uiterste geval wordt onvrijwillige werving toegepast of worden grondgebruikersrechten gedoogd<sup>92</sup>.

Algemeen wordt erkend dat generieke maatregelen een grote invloed hebben op het realiseren van de goede chemische en algemeen fysisch-chemische toestand van de wateren. De regio's hebben voor het nemen van generieke maatregelen niet het juiste mandaat. Daarom hebben zij deze verantwoordelijkheid expliciet bij het Rijk neergelegd (Bos 2009).

Er is binnen Rijn-Oost discussie gevoerd of extra zuivering van het effluent vanuit de RWZI's zou bijdragen aan het behalen van KRW-doelen. Al snel werd duidelijk dat de effecten vooral lokaal zijn, onder andere ten gevolge van het feit dat het zuiveringsrendement binnen Rijn-Oost al erg hoog ligt. Wel is als KRW maatregel

---

<sup>92</sup> De waterschappen en de provincie Overijssel zijn bovendien bezig met het opstellen van een convenant voor het gezamenlijk werven van gronden in gebieden met een natuur- en wateropgave. Overlappen ze elkaar dan ligt het voor de hand Dienst Landelijk Gebied in te schakelen als grondaankoper (Waterschap Regge en Dinkel 2008).

aanvullende onderzoek naar de gevolgen van een extra zuiveringstrap bij een aantal RWZI's opgenomen. Als aanvulling heeft de toelichting op de kaders vanuit het Rijk (voorjaar 2008) ertoe geleid dat een aantal reeds geplande verbeteringen aan RWZI's als KRW-maatregel is opgenomen. Overige (regionale) emissiereducerende maatregelen, zoals het afkoppelen van regenwater, voorkomen van overstorten, herstel van lekkende riolen en foutieve aansluitingen en de sanering van vuilstorten gelden in verband met hun lokale effect niet als KRW-maatregel (WRD 2008; Bos 2009; Heitbrink 2009; Uunk 2009). Verder is onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van hoge nutriëntenconcentraties en de mogelijkheden om ze terug te dringen als KRW-maatregelen opgenomen (zie Paragraaf 5.2.1).

### 5.3.5 Uitzonderingen

#### Fasering

WRD en de andere waterschappen in Rijn-Oost hebben geprobeerd zo realistisch mogelijk de uitvoering van de maatregelen te programmeren. Dit betekent concreet dat de maatregelen zijn gefaseerd tot 2027 (Bos 2009; Kuks 2009; Uunk 2009). De redenen dat de maatregelen niet voor 2015 uitgevoerd kunnen worden zijn (WRD 2008)<sup>93</sup>:

- *De lange doorlooptijd van de gebiedsprocessen.* Geen van de betrokken overheden de volledige controle over de uitvoering van de herinrichtingsmaatregelen, aangezien verschillende partijen daarbij betrokken zijn (provincies, gemeenten, waterschappen, particulieren, etc). Er is tijd nodig om overeenstemming te bereiken over de uitvoering. Met andere woorden: het is technisch onhaalbaar om voor 2015 alle maatregelen uit te voeren (Bos 2009; Uunk 2009)<sup>94</sup>;
- *De koppeling van maatregelen aan andere projecten (werk met werk maken).* Er is een koppeling gezocht met andere opgaven met betrekking tot de ecologie en met betrekking tot waterberging (WB21, Kuks 2009);
- *Het kostenniveau.* Het op korte termijn uitvoeren van alle maatregelen zou te veel kosten en een te sterke lastenverhoging betekenen. Als de kosten worden uitgesmeerd dan is de lastenverhoging acceptabel<sup>95</sup> (Bos 2009; Heitbrink 2009);
- *Logistieke en organisatorische beperkingen.* Het wordt voor de waterschappen een probleem om het budget op te krijgen en om voldoende projectmanagers en uitvoerend personeel aan te trekken (of in te huren) om de maatregelen uit te voeren (Uunk 2009).

---

<sup>93</sup> In het SGBP worden ongeveer dezelfde redenen genoemd. Echter, de lange doorlooptijd van de gebiedsprocessen wordt uitgesplitst naar de grondverwerving en het maatschappelijke draagvlak en de hoge kosten worden niet als reden genoemd (Anoniem 2008c).

<sup>94</sup> Tot aan 2015 worden de relatief makkelijke maatregelen uitgevoerd. In de daarop volgende planperioden komen minder aantrekkelijke en moeilijker uit te voeren maatregelen aan bod. Zo kan bijvoorbeeld in de komende planperiode veel ecologische winst worden geboekt in de Regge, terwijl de verbetering van delen van de Dinkel, waarover de discussie momenteel muurvast zit, na 2015 verder aan bod komt. De kosten van maatregelen zijn moeilijk te bepalen. WRD heeft een aantal berekeningen gemaakt en aannames gedaan gemaakt (Uunk 2009).

<sup>95</sup> Het Rijk biedt draagt bovendien via de synergiegelden ook bij aan de financiering van projecten in Rijn-Oost waarmee verschillende waterdoelen slim worden gecombineerd.

Fasering is om deze redenen een verstandige keuze: de waterschappen doen het maximaal haalbare (Uunk 2009). Toch is het onzeker of de waterschappen er door Brussel op zullen worden afgerekend (AB WRD 2007a). Dit is een belangrijk punt van zorg. Volgens Brussel doet bijna elke lidstaat te weinig en Brussel heeft in de wandelgangen al aangegeven dat grootschalige fasering zoals gehanteerd in Nederland niet de bedoeling is. Omdat de fasering door het Rijk is ingestoken, en is opgenomen in het Nationaal Waterplan en de SGBP's, is het in eerste instantie een probleem voor het Rijk (Heitbrink 2009).

### *Geen achteruitgang*

Over het begrip “geen achteruitgang” is binnen WRD geen discussie geweest. Iedereen is voor het principe en de verwachting is dat verbeteringen ook zonder de KRW zullen plaatsvinden (Heitbrink 2009).

## **5.4 Kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming**

### *5.4.1 De rol van kennis binnen WRD*

Sinds enige tijd is WRD zo georganiseerd dat er een aantal processen zijn (15) die iets produceren waar vanuit een ander proces in de organisatie vraag naar is. De bedoeling is uiteindelijk een 7-tal processen. De afdeling geomonitoring levert aan die processen die om informatie vragen en vraagt daar ook een bepaalde prijs voor. Hierover wordt zelfs onderhandeld (Kuks 2009).

### *5.4.2 Monitoring*

WRD had al een integraal meetplan en goed monitoringnetwerk voordat de KRW er was (voornamelijk “toestand en trend” monitoring). Op grond daarvan werden jaarlijkse meetnetrapportages opgeleverd. De monitoring richtte zich vooral op de langere termijn. Een belangrijk doel van het meetnet was en is het opbouwen van kennis over het functioneren van het watersysteem (grond- en oppervlaktewater en waterbodem). Het gaat om kennis op het gebied van kwantiteit en kwaliteit. De informatie over het watersysteem wordt gebruikt voor controle op het gevoerde beleid, voor eventuele aanpassing van het beleid en voor het dagelijks waterbeheer. WRD maakt ook gebruik van gegevens die door maatschappelijke organisaties en door vrijwilligers wordt verzameld (WRD 2008; Kuks 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

De KRW heeft gezorgd voor een extra positieve impuls in de ontwikkeling van het meetnet. Om de benodigde gegevens te verzamelen moest het netwerk worden uitgebreid en deels worden verplaatst. De KRW vereist onder andere dat per waterlichaam wordt gemeten. Eerst moest alleen op het uitlaatpunt van een waterlichaam worden gemeten, maar volgens de nieuwe instructie van het Rijk op meerdere punten in een waterlichaam. De biologische kwaliteitselementen moeten over het hele traject van het waterlichaam worden gemeten<sup>96</sup>. De prioritaire stoffen en nutriënten moeten jaarlijks worden gemeten. De overige verontreinigde stoffen en biologische kwaliteitselementen worden eens in de drie jaar gemeten.

---

<sup>96</sup> Voor biologische kwaliteitselementen is het netwerk uitgebreid en voor vissen is het netwerk gestandaardiseerd.

Er zijn nog geen meetpunten voor nader onderzoek ingericht. Dat hoeft pas als in 2015 blijkt dat bepaalde maatregelen niet tot doelbereik leiden. De meetgegevens worden gebruikt om in het waterbeheerplan de huidige toestand weer te geven en de afstand tot het doel. WRD bespreekt de voortgang met de provincie. Ook worden de monitoringsgegevens gebruikt in het jaarverslag, ter informatie van het bestuur (WRD 2008; Kuks 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Een belangrijke, door de KRW vereiste aanvulling op het bestaande meetnet is dat ook de (korte termijn) effecten van (KRW-)maatregelen worden gemeten (met de “operationele monitoring”). Daarvoor zijn projectmatige meetcampagnes nodig. Met het resulterende gegevens kan kennis worden opgebouwd van de koppeling tussen maatregelen en de toestand van de waterlichamen (op de langere termijn). De monitoring brengt jaarlijks terugkerende kosten van enkele tonnen met zich mee. Die hoge kosten konden voorheen niet worden gerechtvaardigd, maar onder de KRW wel (WRD 2008; Kuks 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Een eerste grote onzekerheid bij het opstellen van het monitoringprogramma was dat het al af moest zijn voordat waterlichamen, doelen en maatregelen waren vastgesteld. Dat was onlogisch en kostte erg veel geld. De monitoringwerkgroep binnen Rijn-Oost moest min of meer alle stappen voor het opstellen van de SGBPs al doorlopen om het monitoringsplan te kunnen schrijven. Een tweede onzekerheid was de ambiguïteit rondom de afweging tussen de kosten en de betrouwbaarheid van het meetnet. In eerste instantie waren voor de monitoring van bepaalde stoffen meerdere waterlichamen geclusterd, zodat niet op 30 punten maar slechts op 10 punten gemeten hoeft te worden. Door de clustering waren de meetpunten niet meer representatief, en dit is aangegeven door de specialisten binnen het waterschap, maar de clustering is toch door de politiek uit kosten oogpunt doorgedrukt. Later moesten de monitoringnetwerken alsnog worden uitgebreid om de representativiteit te vergroten. Dit heeft veel tijd gekost. Een derde onzekerheid is dat de chemische toestand slecht te meten is. Het beleid (wat is verboden in Nederland en Duitsland) fluctueert en ook de concentraties van de stoffen fluctueren sterk in tijd en ruimte (hoge concentraties zijn vaak incidenten). Omdat de prioritaire 12 keer per jaar moeten worden gemeten en er vervolgens een jaargemiddelde moet worden gerapporteerd zijn de gerapporteerde waarden zelden te hoog, terwijl er wel schadelijke effecten kunnen optreden. Ook is er incomplete kennis over het effect van hormonen, brandvertragers en geneesmiddelen (Van der Wiele en Knol 2009).

#### 5.4.3 *Dataverwerking / modellering*

De waterschappen zijn al niet in staat om goed de huidige toestand te beoordelen, laat staan om de effecten van maatregelen te voorspellen. De onderliggende processen zijn namelijk erg complex. Een redelijke inschatting van de effecten kan worden verkregen op basis van expert judgement. Dat is dan ook gebeurd binnen WRD. Kennissystemen en modellen die bedoeld zijn om inzicht te geven in de effecten van maatregelen, zoals de KRW Verkenner, geven echter (nog) weinig betrouwbare resultaten. De KRW Verkenner moet daarom meer als een communicatiemiddel worden gezien dan als een betrouwbaar middel om kennis te genereren. De KRW Verkenner zou kunnen worden verbeterd tot een nuttig instrument voor het berekenen van effecten van maatregelen door hem in de komende jaren te vullen met de meetgegevens (van de maatregel-effect monitoring) en de

praktijkervaring die wordt opgedaan tijdens de implementatie van de KRW in Europa<sup>97</sup> (Van der Wiele en Knol 2009).

#### 5.4.4 Besluitvorming / Kennisgebruik

##### *Betrokkenheid algemeen bestuur*

Het Algemeen Bestuur (AB) van WRD is op verschillende momenten betrokken geweest bij de invulling van de KRW. Een van de eerste momenten was op 24 september 2004. Het AB heeft toen ingestemd met de gebiedsrapportage voor werkgebied Rijn-Oost. Het AB heeft daarbij geconstateerd dat er een resultaatverplichting is voor doelen en maatregelen en dat zou worden aangesloten bij de landelijke, realistische strategie. Alle waterlichamen werden (voorlopig) als sterk veranderd aangemerkt, omdat de verwachting was dat in 2015 niet de GET kon worden gerealiseerd. Het AB heeft aan het RBO meegegeven om meer aandacht te besteden aan integrale maatregelen, economische analyses (voor haalbare doelen en maatregelen), de hoge milieulasten voor de landbouw, samenwerking met Duitsland<sup>98</sup> en publieke participatie (Willemsen, Uunk et al. 2007).

In 2005 is het AB geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de KRW. Op 10 mei 2006 en 20 september 2006 is de regionale Nota 2006 in het AB besproken (eerst opiniërend en daarna standpuntbepalend). Aan het begin van beide bijeenkomsten heeft de KRW-coördinator een presentatie gegeven. Tijdens de eerste bijeenkomst schetste hij twee mogelijke scenario's voor de te nemen landelijke en regionale maatregelen: een basis scenario (kosten 8 miljoen per jaar) en een maximaal scenario (kosten 55 miljoen per jaar). Tijdens de tweede bijeenkomst schetste hij drie scenario's: 1) huidig beleid (kosten 50 miljoen tot aan 2015), 2) beperkte inspanning (kosten 90 miljoen), 3) inspanning die leidt doelbereiking in 2015 (kosten 230 miljoen). Ook legde hij uit dat gebruik kan worden gemaakt van de uitzonderingen fasering en doelverlaging. Kosteneffectiviteit en draagvlak werden daarbij gezien als belangrijke criteria (Heitbrink 2006b; Heitbrink 2006a). Na de presentaties was er op beide vergaderingen ruimte voor discussie over de doelen, maatregelen, kosten, fasering en doelverlaging. Het AB heeft uiteindelijk de volgende punten ingebracht in het RBO Rijn-Oost<sup>99</sup> (Willemsen, Uunk et al. 2007):

1. Combineren KRW met WB21 (+overig): breng alle watermaatregelen in samenhang in beeld;
2. Concentreren op concrete maatregelen in plaats van abstracte doelformulering: daarbij redeneren vanuit de huidige situatie en niet vanuit natuurlijke;
3. Voorlopig geen regionale chemische maatregelen;

---

<sup>97</sup> Bij het opstellen van het volgende SGBP zal er een moeilijke discussie ontstaan over de te nemen maatregelen. Op dat moment zijn de relatief haalbare, betaalbare en effectieve maatregelen al uitgevoerd, terwijl de doelen naar verwachting nog niet gehaald zijn. Een KRW Verkenner gevuld met meetgegevens zou die discussie kunnen ondersteunen (als communicatiemiddel en niet als voorspellingsmodel). Het is van belang daar nu al over na te denken en te beginnen met de ontwikkeling van dergelijke instrumenten. Deze aanbevelingen is in 2006 of 2007 ook in de projectgroep / gebruikersgroep KRW-Verkenner geformuleerd.

<sup>98</sup> Omdat de Duitsers op onderdelen een andere aanpak hebben en omdat ze de Dinkel als natuurlijk hebben aangewezen, moet meer afstemming plaatsvinden en bij voorkeur een gezamenlijke benadering worden gehanteerd.

<sup>99</sup> Deze punten zijn overgenomen door het RBO.

4. Maatregelen m.b.t. nutriënten hoogstens bij noodzaak benedenstrooms;
5. De waterbeheerders geven prioriteit aan inrichting- en beheermaatregelen die tot ecologische verbeteringen leiden;
6. Voorkomen afwenteling;
7. Bij het verkennen van maatregelen expliciet rekening houden met het (provinciale) omgevingsbeleid en Natura 2000;
8. Omdat realisering van de behouddoelen voor de Natura 2000 gebieden reeds als zware opgave wordt beschouwd, wordt vooralsnog geen expliciete rekening gehouden met ontwikkeldoelen voor deze gebieden;
9. In het komende gebiedsproces wordt geprobeerd om zoveel mogelijk op basis van concrete voorstellen voor maatregelen het gesprek met andere partijen aan te gaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen overheden en maatschappelijke organisaties;
10. De benodigde kosten om de doelen te behalen nopen tot een fasering. Hiervoor is een goede onderbouwing naar Brussel noodzakelijk en structurele inzet van zowel regionale als landelijke middelen.

Ook in 2007 is het AB betrokken geweest bij de voorbereiding van een regionale Nota. Op 13 juni is een informatie-lunchbijeenkomst georganiseerd. De KRW-coördinator presenteerde daar de drie ambitieniveaus die aansluiten bij het provinciale omgevingsbeleid en de bijbehorende inrichtingsmaatregelen (met stroken van verschillende breedtes). De totale kosten voor de KRW werden inmiddels op 50 miljoen voor de periode 2009-2027 geraamd<sup>100</sup>. Daarmee zou het huidige beleid worden uitgevoerd met een extra accent op inrichtingsmaatregelen. GGOR-maatregelen werden als grote resterende onzekerheid gepresenteerd (Heitbrink 2007b).

Op 20 juni 2007 is besloten tot een aangepaste werkwijze voor de communicatie tussen ambtenaren en bestuur. Vanaf de Zomernota van 2006 was besloten om alleen de hoofdlijnen naar het bestuur te communiceren, want er gebeurde ambtelijk veel dat niet bestuurlijk relevant was. Het bestuur heeft op 20 juni 2007 echter vastgesteld dat men daarin te ver is doorgeschoten, omdat er op onvoorspelbare momenten ineens bestuurlijk relevante lijnen ontstonden waarover niet met het bestuur werd gecommuniceerd. Daardoor was er bestuurlijk onvoldoende duidelijkheid en grip op het dossier<sup>101</sup>. De aangepaste werkwijze hield in dat er iedere 6-8 weken een overleg met het Dagelijks Bestuur (DB) en de directie zou worden gewijd aan de KRW en dat er een maandelijks driehoeksoverleg zou worden ingericht tussen de beleidsmedewerker KRW, de portefeuillehouder KRW en het hoofd van de afdeling Beleid, beheer en watersysteem (Gerard 2007).

Op 26 september en 31 oktober 2007 hebben vervolgens een opiniërende en een standpuntbepalende AB-bijeenkomst plaatsgevonden, ten behoeve van de regionale Nota 2007 en het daarbij behorende maatregelenprogramma<sup>102</sup> (DB WRD 2008).

---

<sup>100</sup> Van de 50 miljoen moet een kwart door de gemeenten worden opgebracht. Tot aan 2015 zal (slechts) 20 miljoen worden uitgegeven aan KRW-maatregelen. Ter vergelijking: de totale kosten voor WB21-maatregelen worden op 200 miljoen geraamd.

<sup>101</sup> Het bestuur was bijvoorbeeld onvoldoende op de hoogte van de discussie rondom de status van de Dinkel en van het ambtelijke voorstel ten aanzien van doelen, maatregelen en kosten dat ter reactie naar gemeenten en belangenorganisaties was gezonden.

<sup>102</sup> In de opiniërende ronde is een ambtelijke notitie besproken in het DB, het voortgangsoverleg van het DB, de commissies en groeperingen en het AB. In de besluitvormingsronde hebben de commissie "Watersysteem", het

Tijdens de AB-bijeenkomsten hebben de verschillende belangenhebbenden met elkaar gedebatteerd. Met name het geluid vanuit de agrarische hoek was sterk aanwezig. De landbouw noopte tot grote voorzichtigheid bij de rapportage van doelen en maatregelen aan Brussel en vroeg om allerlei garanties dat zij niet negatief getroffen zouden worden. Vertegenwoordigers van het agrarische belang vroegen bijvoorbeeld om onderzoek naar de sociaaleconomische gevolgen van de KRW voor de melk- en pluimveebedrijven. Ook benadrukten ze dat in de zones met het hoge ambitieniveau veel landbouw wordt bedreven. Daarom zouden die zones kleiner gemaakt moeten worden. Bovendien redeneerden ze dat de fasering tot 2027 een probleem is voor de agrarische sector. Het “zwaard van Damocles” dat de boeren boven het hoofd hangt zou de boeren zenuwachtig maken en de bedrijfsvoering moeilijk maken. In elk geval zou flankerend beleid (lees: een goede compensatie voor de geleden verliezen) nodig zijn (AB WRD 2007a). Als uitkomst van de AB-bijeenkomsten heeft WRD de volgende voorstellen aan het overleg op Rijn-Oost niveau gedaan (Heitbrink 2007a; Willemsen, Uunk et al. 2007):

- Aan partners die faciliterende acties zullen ondernemen om maatregelen onder verantwoordelijkheid van andere gebiedspartners te kunnen laten uitvoeren, verzoeken een intentieverklaring te ondertekenen als formele toezegging tot ondersteuning;
- Vanuit WRD c.q. Rijn-Oost vasthouden aan de wens tot fasering van maatregelen 2015 – 2021- 2027;
- Vooralsnog geen KRW-maatregelen nemen ter verbetering van de chemische kwaliteit. Wel de problemen in beeld brengen en het Rijk vragen om met oplossingen te komen;
- Vanwege de enerzijds grote onzekerheden ten aanzien van de werknormen en anderzijds grote kosten die gepaard gaan met aanpassingen van RWZI's op dit moment geen extra maatregelen plannen, in het kader van de KRW, om nutriënten gehalten te verlagen. Wel in ogenschouw nemen dat deze discussie nog niet is gesloten;
- Aansluiten bij landelijke methodiek ten aanzien van het begrip significante schade;
- In lijn met de RBO-discussie, de voorkeur van het bevoegde gezag in deze (de provincie) en de bezwaren van de gemeenten Dinkelland en Losser tegen een status natuurlijk voor de Dinkel, besluiten om aan de Dinkel de status sterk veranderd toe te kennen. Daarbij als argument hanteren dat het niet zeker is dat de Goede Ecologische Toestand voor waterplanten kan worden bereikt. Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen alsmede het vigerende beleid van het waterschap inzake de Dinkel, zal dit besluit geen consequenties hebben.

In november 2007 heeft het AB onder druk van het Rijk alsnog ingestemd met aanvullende maatregelen ten behoeve van de renovatie van RWZI's. Het gaat om bestaande en geplande maatregelen en niet om een extra zuiveringstrap. Over het algemeen leveren deze maatregelen ook een reductie van de fosfaatemissie op (Uunk 2007). Het RBO Rijn-Oost heeft vervolgens besloten om maatregelen aan RWZI's op te nemen in het SGBP. De maatregelen brengen tot uitdrukking wat er reeds is gedaan (vanaf 2000), welke experimentele trajecten er lopen en hoe het bestaande investeringsprogramma tot 2015 er uit ziet. In het investeringsprogramma

---

voortgangsoverleg van de DB en het AB een standpunt bepaald. Daarnaast waren er externe bestuurlijke bijeenkomsten (Willemsen, Uunk et al. 2007).

zijn de aanpassingsprojecten van RWZI's die voldoende zeker zijn en bijdragen aan het halen van de KRW-doelen opgenomen (DB WRD 2008).

### *Het gat tussen specialisten en bestuurders*

Tijdens de implementatie van de KRW is een groot gat ontstaan tussen de inhoudelijke specialisten en de bestuurders. Dat is bevestigd door “specialistische” ambtenaren, “generalistische” ambtenaren en een bestuurder. Hun perspectieven op de oorzaken en gevolgen van het gat en op manieren om dit op te lossen verschillen echter. De specialisten stellen dat er binnen WRD maar een kleine groep ambtenaren was met het totaaloverzicht over de zeer complexe KRW-problematiek. Het gat tussen deze inhoudelijke experts en het bestuur (en de ambtenaren die rapporteren aan het bestuur) is groot geworden<sup>103</sup>. De politieke keuzes die zijn gemaakt (vooral veel keuzes van het Rijk) en hun onderbouwing bleken echter vaak niet te kloppen met de inhoud. Inhoudelijke specialisten moesten zich dan in allerlei bochten wringen om de politieke keuzes en inhoudelijke kennis in overeenstemming te brengen. Er moest daardoor veel overleg plaatsvinden. Uiteindelijk moest er vaak reparatiewerk worden verricht. Dat wil zeggen dat politieke keuzes op basis van de inhoud moesten worden bijgesteld. Een les voor bestuurders en politici is dan ook dat ondanks de politieke keuzes die worden gemaakt de inhoudelijke discussie altijd doorgaat (Van der Wiele en Knol 2009).

De generalistische ambtenaren en de bestuurders hebben een ander beeld. Zij stellen dat aan het begin van het proces inhoudelijk experts vele, lange discussies hebben gevoerd over de invulling van zaken als status, referentieniveaus, GEP/MEP en One out, all out. De specialisten stelden de problematiek echter te technisch voor aan het bestuur en hadden te veel de ambitie om alles uit leggen. Toen de tijd begon te dringen is een aantal generalisten zich er mee gaan bemoeien. In korte tijd is toen een aantal knopen doorgehakt volgens het principe “lange halen, snel thuis”. De generalisten hebben een brug gevormd tussen de specialisten en het bestuur. De bestuurlijke discussie ging over zaken zoals de haalbaarheid (past het in het gebied, is het te combineren?) en betaalbaarheid (ook voor de landbouw, ook zonder de tarieven te hoeven verhogen?). Hieruit blijkt dat bestuurlijke taal een totaal andere taal is dan ambtelijke en wetenschappelijke taal (Heitbrink 2009; Kuks 2009).

## **5.5 De interactie met externe actoren**

Ook WRD is bij de invulling op verschillende manieren in aanraking gekomen met externe actoren. Drie algemene observaties over de interactie met externe actoren zijn:

1. Er is vooral discussie geweest over het type maatregelen dat genomen moest worden. Het tegengas tegen de voorgestelde inrichtingsmaatregelen is vooral gekomen van LTO en de gemeenten<sup>104</sup>. Deze partijen waren niet overtuigd dat

---

<sup>103</sup> Door het grote verloop in personeel hadden bovendien nog maar een paar mensen de benodigde gebiedskennis. Daardoor is een groot gat met de rest ontstaan. Dit was ook te merken in de regionale werkgroepen binnen Rijn-Oost

<sup>104</sup> De gemeenten zijn vaak de vertolker van de belangen van grondeigenaren. De landbouw heeft daarom ook een positie in de gemeenten, zeker de gemeenten met veel buitengebied.

- maatregelen op deze schaal nodig zijn en maakten zich zorgen om de economische impact van de maatregelen<sup>105</sup> (Kuks 2009);
2. De inbreng van gemeenten en belangengroeperingen was beperkt. Voor een groot deel was dit te wijten aan de abstractie en de complexiteit van de materie (Heitbrink 2006b);
  3. De communicatie van de kennis vanuit de waterschappen in de richting van Brussel was vaak beperkt. De communicatie liep via één persoon van de Unie van Waterschappen (Van der Wiele en Knol 2009).

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens in meer detail de interactie met het Rijk, de interactie met de waterschappen, provincies en gemeenten in het subwerkgebied Rijn-Oost, de interactie met Duitsland en de interactie met belangenorganisaties en het publiek.

#### 5.5.1 *Interactie met het Rijk*

De KRW is vanuit Brussel via de ministeries naar de waterschappen doorgesluist. De waterschappen moesten vervolgens proberen te begrijpen wat er nu eigenlijk precies bedoeld werd en wat dit betekende voor het eigen gebied. De landelijke politiek had een sterke invloed, gericht op het laag houden van de kosten en op het niet te veel beloven aan Brussel. De waterschappen probeerden de overgebleven ruimte maximaal te benutten om de opgave passend te maken binnen het gebied (Kuks 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

De communicatie tussen Rijk en regio werd gekenmerkt door een zoektocht naar balans tussen helderheid en landelijke kaders aan de ene kant en vrijheid voor de regio aan de andere kant. De landelijke kaders en formats hebben enorm geholpen in het helder maken en versnellen van het proces. Zo heeft het Rijk (CSN) de overleg- en besluitvormingsstructuren opgezet waarbinnen de regio's bottom-up invulling konden geven aan de KRW. Ook heeft het Rijk "spoorboekjes" voor het proces ontwikkeld. Dit heeft een hoop onzekerheid weggenomen. Aan de andere kant had de regio soms een andere interpretatie (met name de inhoudelijke specialisten) en zaten er soms fouten in de formats. Bij de invulling van de formats heeft Rijn-Oost een pragmatische insteek gekozen: formats werden pas dan ingevuld als de kinderziekten er zo veel mogelijk uit waren (Bos 2009). De ambtenaren van WRD hebben bovendien niet met alle aangereikte formats en methoden gewerkt, maar soms op hun eigen manier invulling gegeven aan de KRW. Ze vonden het erg vervelend dat het Rijk op het laatste moment nog veel instructies voor het opstellen van de eindversie van de waterbeheerplannen en SGBPs rondstuurde. Dit confronteerde hen weer met nieuwe opgaven, wat heeft geleid tot slecht werkbaar situaties (Van der Wiele en Knol 2009).

#### 5.5.2 *Interactie met andere overheden in subwerkgebied Rijn-Oost*

WRD heeft bij de invulling van de KRW in sterke mate samengewerkt met de andere partijen in werkgebied Rijn-Oost. Het projectbureau Rijn-Oost was opgezet door de

---

<sup>105</sup> Gemeenten worden bovendien geconfronteerd met een scala aan ruimtelijke opgaven, zoals vanuit de KRW, WB21, Natura 2000 en mestwetgeving. De weerstand tegen de KRW is vooral ook een weerstand tegen al die opgaven.

Provincie Overijssel om sturing te geven aan het KRW-implementatieproces en ervoor te zorgen dat er op tijd een goed resultaat lag. Bij de taken hoorde het in de gaten houden van deadlines en het plannen en voorbereiden van de agenda van de regionale overleggen. Het projectbureau was een tweewekelijks overleg met vertegenwoordigers namens de waterschappen, provincies en gemeenten. Ook waren er vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat Directie Oost en het Rijk aanwezig (Bos 2009; Kuks 2009).

Bij het RBO Rijn-Oost waren in totaal 63 overheden betrokken: 3 provincies, 5 waterschappen, 54 gemeenten en Rijkswaterstaat Directie Oost. In het RBO hadden de provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en een aantal gemeenten zitting, maar ook het Ministerie van LNV en Vitens. In het RAO zaten ambtenaren (sectorhoofden, afdelingshoofden en/of beleidsadviseurs) die de verschillende betrokken overheden vertegenwoordigden. Vanuit het RAO werden 10 werkgroepen aangestuurd, die hun resultaten aan het RAO rapporteerden. Naast de RAOs en RBOs waren er regelmatig overleggen tussen de KRW-trekkers van de 5 waterschappen, tussen de 3 provincies, tussen de gemeenten en tussen het projectbureau en het Rijk. De waterschappen in Rijn-Oost zaten (en zitten) op één lijn. Dit heeft te maken met hun historische verbondenheid, de vergelijkbaarheid in opgaven en in cultuur, hun ligging in de Provincie Overijssel en de ambtelijke en bestuurlijke spirit om er samen de schouders onder te zetten. Dit onderscheid Rijn-Oost van de andere regio's. Er was binnen Rijn-Oost veel kennis beschikbaar om invulling te geven aan de kernconcepten en er is veel kennis vergaard en uitgewisseld in de werkgroepen (Bos 2009). Daarnaast heeft het Projectbureau adviesbureaus ingehuurd voor de administratieve ondersteuning (Heitbrink 2009).

### *5.5.3 Interactie met Duitsland*

De KRW vereist een samenwerking op stroomgebiedniveau. Daardoor heeft er op ambtelijk niveau een goede samenwerking en afstemming met de Duitsers plaatsgevonden (Van der Wiele en Knol 2009). De waterschappen hebben het initiatief genomen in de grensoverschrijdende samenwerking. Voor de samenwerking was het soms een probleem dat Nederland voorliep op Duitsland bij de invulling van de KRW (Bos 2009).

### *5.5.4 Publieke participatie*

Belanghebbenden zijn actief betrokken bij de invulling van de KRW op zowel het niveau van het beheergebied van WRD als het niveau van subwerkgebied Rijn-Oost. WRD heeft tussen april 2006 en mei 2007 diverse bijeenkomsten georganiseerd om de verschillende partijen (provincie, gemeenten, landbouw- en natuurorganisaties) te betrekken. In december 2006 en april 2007 zijn lunchbijeenkomsten "Broodje KRW I en II" georganiseerd voor bestuurders en belangenorganisaties (LTO en natuurorganisaties). Het onderwerp was de KRW, in de context van WB21 en andere beleidsthema's. De doelen (ambitioniveaus) en maatregelen zijn op posters gepresenteerd en bediscussieerd. De voorgestelde doelen en maatregelen waren ontwikkeld tijdens vijf ambtelijke gebiedsbijeenkomsten waarin met de betrokken partijen gepraat werd over het maatregelenpakket dat nodig is om aan de doelstelling te voldoen. Vanaf 22 december 2008 konden de belanghebbenden vervolgens hun formele

inspraakreactie geven op het Waterbeheerplan en het SGBP (Willemsen, Uunk et al. 2007, zie volgende paragraaf voor de inspraakreacties).

Binnen Rijn-Oost was een Klankbordgroep actief, met daarin alle belanghebbenden op Rijn-Oost niveau. Deze groep overlegde telkens een week voor het RBO, besprak dezelfde agenda en leverde input (advies) voor het RBO. Deze adviezen reflecteerden de verschillende standpunten binnen de Klankbordgroep. Via deze adviezen konden de bestuurders in het RBO de standpunten peilen en een belangenafweging maken. De bestuurders in het RBO hadden over het algemeen begrip voor de standpunten en de adviezen dwongen de bestuurders om helder hun besluiten te beargumenteren. Uiteindelijk vindt de besluitvorming echter plaats bij de verantwoordelijke overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) (Bos 2009).

Hoewel de stakeholders, met name uit landbouwhoek en de natuurhoek, sterk verschillende perspectieven hebben op de problemen, doelen en maatregelen, viel de weerstand tegen de plannen tijdens het proces mee. De natuurorganisaties hebben wel pogingen gedaan om waterlichamen zoals de Dinkel als natuurlijk aan te laten wijzen en om maatregelen aan RWZI's als KRW-maatregelen op te nemen, maar lijken verder al lang blij te zijn dat er iets gebeurt. Ook de agrarische sector heeft maar in beperkte mate tegengestribbeld. De sector heeft relatief weinig discussie geleverd over de breedte van de stroken voor de herinrichting. Dit is te verklaren doordat, in vergelijking met het initieel geschetste doemscenario dat de landbouw volledig zou moeten verdwijnen, het afstaan van een paar stroken behoorlijk meevalt<sup>106</sup>. Het mestbeleid en gewasbescherming zijn niet als KRW-maatregelen opgenomen (Heitbrink 2009).

## 5.6 Meningen over de Stroomgebiedbeheerplannen

Vanaf 22 december 2008 hadden de verschillende betrokken partijen nog de mogelijk tot formele inspraak op de waterbeheerplannen van de waterschappen en provincies en op de SGBP's. In deze paragraaf analyseren we de zienswijzen die vanuit verschillende belangen zijn ingediend met betrekking tot het Waterbeheerplan van WRD en het SGBP Rijndelta<sup>107</sup>. Op het SGBP zijn alleen vanuit de agrarische sector inspraakreacties binnengekomen. In onderstaande subparagrafen gaan we specifiek in op de zienswijzen van de agrarische sector, de natuurorganisaties en – beheerders en de regionale overheden.

### 5.6.1 Agrarische sector

#### *Zienswijze op Waterbeheerplan WRD*

Vanuit de agrarische sector heeft WRD inspraakreacties ontvangen van de LTO Noord, de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV). De NAV stelt dat het voor een individuele agrariër vrijwel niet mogelijk is om zich een goed oordeel te vormen over de vele waterplannen in Nederland en vreest dat er een chaos ontstaat die zal leiden tot veel

---

<sup>106</sup> Het is wel jammer dat de klappen allemaal in de dezelfde hoek vallen, bij de boeren die in de buurt van de natuur zitten.

<sup>107</sup> We hebben niet de inspraakreacties op het provinciaal Omgevingsplan geanalyseerd, omdat we verwachten (mede op grond van case 1: WD) dat die reacties weinig nieuws brengen.

onvrede en verzet. Daarom verzoekt de NAV alles dat verder gaat dan Brusselse en Haagse regelingen te schrappen uit het waterbeheerplan (NAV 2009).

In haar zienswijze op het waterbeheerplan wijst de LTO Noord op de belangrijke rol die de agrarische sector speelt bij het in stand houden van de leefbaarheid van het platteland en het onderhoud van het buitengebied. Daarom is de LTO van mening dat de landbouw voldoende gefaciliteerd moet worden. De LTO spreekt verder haar zorg uit over de juridisering van het waterbeheer, de juridische doorwerking in de planologische ontwikkelingen en de verwachte stijging van de waterschapslasten<sup>108</sup>. Daardoor kan het zorgvuldig opgebouwde draagvlak voor integraal waterbeheer teniet worden gedaan (LTO Noord 2009b).

Met betrekking tot de KRW-doelen vindt de LTO Noord dat het bestemmingsplan als uitgangspunt moet worden genomen voor het bepalen van de ambitieniveaus en niet de provinciale Omgevingsvisie. In landbouwgebieden (volgens het bestemmingsplan) zou dan het lage ambitieniveau gehanteerd moeten worden. LTO betreurt het dat vanuit het waterbeleid claims worden gelegd op de ruimte, naast de claims vanuit het natuurbeleid (EHS), waardoor in sommige gebieden nagenoeg geen ruimte meer zal zijn voor de landbouw. Daarnaast vindt de LTO de (in het provinciaal Waterplan) vastgestelde fosfaatnormen irrealistisch en onhaalbaar, vanwege de verhoogde natuurlijke achtergrondbelasting. Nutriënten zijn ondersteunende parameters en een zelfstandige beoordeling zou daarom niet nodig zijn. Een andere mogelijkheid zou zijn om de normstelling in afwachting van aanvullend onderzoek open te laten (LTO Noord 2009b). De NAV vindt de KRW-doelen nogal vaag. De normen uit de Nitraatrichtlijn zijn voldoende en aanvullende eisen in het waterbeheerplan ongewenst (NAV 2009).

Met betrekking tot de herinrichtingsmaatregelen vindt de LTO dat huiskavels en bouwpercelen buiten beschouwing moeten worden gelaten, om een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering mogelijk te maken. WRD heeft in het plan al ruimte gecreëerd voor dergelijk maatwerk. LTO is overigens sterk tegen onteigening. Ook wijst de LTO erop dat diverse beken al zijn heringericht in de laatste jaren en dat dat wat hun betreft niet nog een keer zou moeten gebeuren (LTO Noord 2009b). De NAV vindt dat de maatregel hermeandering zoveel mogelijk beperkt moet worden, omdat de maatregel ongewenst is vanuit landbouwkundig oogpunt. Verder benadrukken zowel de NAV als de NMV de noodzaak tot een reële vergoeding (inclusief risico-opslag of ondernemersmarge) voor alle groen-blauwe diensten, zoals waterberging en bufferstroken (NAV 2009; NMV 2009b).

De LTO vindt aanvullend bemestingsbeleid vanuit de waterschappen niet nodig, omdat er al veel strikt Rijks- en Europees beleid is (LTO Noord 2009b). De NMV is van mening dat de bijdrage van de landbouw aan de nutriëntenbelasting zwaar wordt overschat in de modelberekeningen en wijst op verscheidene andere bronnen. Bij het huidige mestbeleid is de onttrekking door het gewas al hoger dan de bemesting. Ook qua bestrijdingsmiddelen is landbouw niet de grootste vervuiler. Daarom is verdere aanscherping van de normen zinloos en schadelijk voor de Nederlandse landbouw (NMV 2009b).

---

<sup>108</sup> De huidige kostenraming is te optimistisch, want: 1) de noodzakelijke compenserende maatregelen om in de gebieden met KRW-maatregelen de landbouwstructuur op peil te houden (herverkaveling, bedrijfsverplaatsing, investering- en proceskosten) ontbreken, 2) de gehanteerde grondprijzen zijn te laag en 3) te gemakkelijk wordt verondersteld dat extensiever beheer ook op de lange termijn tot minder kosten leidt.

Tot slot acht de LTO Noord het nodig om de onzekerheden in 1) de effecten van maatregelen op de ecologische toestand en 2) de relatie tussen de nutriëtnormen en de ecologische doelstellingen en de bijbehorende risico's in het Waterbeheerplan te noemen (LTO Noord 2009b). NMV noemt als concreet voorbeeld dat de effectiviteit van bufferstroken niet in de praktijk is bewezen en dat de effectiviteit moet worden onderzocht voordat de maatregel wordt uitgevoerd (NMV 2009b).

#### *Zienswijze op SGBP Rijndelta*

De LTO Noord en de NMV hebben ook een inspraakreactie op het SGBP Rijndelta ingediend. De NMV noemt in haar reactie nagenoeg dezelfde punten als in haar reactie op het SGBP Maas (zie Paragraaf 4.6.1), die deels ook terugkwamen in de reactie op het waterbeheerplan van WRD (NMV 2009a). De LTO Noord hanteert ook dezelfde uitgangspunten als in haar reactie op het SGBP Maas (haalbare doelen stellen, arbitraire doelen pas na nader onderzoek vastleggen, helemaal niet vastleggen normen voor stikstof en fosfaat, gevaar van verplichting EU om doelen in 2015 te halen). Daarnaast doet de LTO de volgende relevante concrete voorstellen (LTO Noord 2009a):

- Neem een afsluitend hoofdstuk op en leg daarin een relatie tussen de waterkwaliteitsdoelen en de effecten van geplande maatregelen;
- Voeg daaraan een risicoparagraaf toe met o.a. aandacht voor vergunningtrajecten die door de juridisering vertraging op zouden kunnen lopen (o.a. peilbesluiten)<sup>109</sup>;
- Vul het plan aan met een financiële paragraaf met daarin de kosteneffectiviteitanalyse van de maatregelen, de ontwikkeling van de waterschapslasten en de kosten van flankerend beleid;
- Neem in het plan op hoe de ruimtevrage maatregelen inpasbaar worden gemaakt in de agrarische bedrijfsvoering en wat mogelijke negatieve effecten zijn.

#### *5.6.2 Natuurorganisaties en -beheerders*

##### *Zienswijze op Waterbeheerplan WRD*

De volgende natuurorganisaties en -beheerders hebben een zienswijze ingediend: Natuur en Milieu Overijssel (NMO), Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Over het algemeen zijn de organisaties blij dat de overheden serieus bezig zijn om de ecologische en chemische toestand van waterlichamen te verbeteren, maar betreuren dat veel ambities gedurende het proces zijn uitgekleeft of verdwenen.

Met betrekking tot de begrenzing van de waterlichamen zijn de groene stakeholders bang dat wateren die niet als waterlichaam zijn aangewezen (de haarvaten) buiten de boot zullen vallen, ook al heeft WRD er wel doelen voor opgesteld. Waardevolle gebieden zoals de "waterparels" en de "wateraandachtsgebieden" krijgen door de focus van de KRW niet meer voldoende aandacht. Daarom zouden meer passende maatregelen moeten worden geformuleerd voor de niet-waterlichamen (NMO 2009; Staatsbosbeheer 2009).

---

<sup>109</sup> Ook de onzekerheden en bijbehorende bandbreedtes in de normen en kosteneffectiviteit van maatregelen moeten hierin worden opgenomen.

NMO vindt het jammer dat waterlichamen zoals de Dinkel en de Ruenbergerbeek niet als natuurlijk zijn aangewezen, omdat ze een belangrijke voorbeeldfunctie hebben en van landelijke betekenis zijn, zowel qua natuurwaarden als qua beleving. De landelijke denklijn significante schade zou voldoende ruimte bieden om de waterlichamen wel als natuurlijk aan te wijzen. De argumenten voor de statustoekenning zijn niet voldoende inzichtelijk gemaakt en Brussel zal hier wel om vragen. In Limburg zijn bovendien soortgelijke waterlichamen als natuurlijk aangewezen en in Duitsland is de Ruenbergerbeek zelf als natuurlijk aangewezen. Het verzoek is of WRD de aanwijzing wil heroverwegen (NMO 2009).

Over de doelstellingen worden meerdere opmerkingen gemaakt. Ten eerste, gelden de doelstellingen in het waterbeheerplan in principe voor alle wateren. Dat waarderen de groene stakeholders. Het is echter niet altijd duidelijk welke ecologische normen gelden (omdat die verschillen per type waterlichaam). Bovendien gelden de chemische normen volgens het waterbeheerplan niet in niet-waterlichamen. Dit zou moeten worden herzien. Een tweede punt is dat richtwaarden voor een aantal biologie ondersteunende kwaliteitselementen zou ontbreken. Dit probleem kan worden opgelost door tabel met alle richtwaarden aan het waterbeheerplan toe te voegen. Ten derde zou bij het bepalen van de significante schade (als basis voor de GEP's) te veel gekeken zijn naar de landbouw en te weinig naar natuur en recreatie. Zo kunnen bijvoorbeeld zeldzame soorten verloren gaan als gevolg van verdroging of vermessing. En als laatste punt, wordt WRD gevraagd te beargumenteren waarom in EHS en Natura2000 gebieden geen strengere normen voor stikstof en fosfaat zijn gehanteerd dan de landelijke richtwaarden (NMO 2009).

Qua maatregelen toont WRD veel ambitie met de herinrichting en de vispassages (NMO 2009). De maatregelen moeten concreter en beter toetsbaar worden geformuleerd om evaluatie mogelijk te maken. Ook moeten alternatieve maatregelen worden geformuleerd voor als de beoogde maatregelen onvoldoende effect hebben (Staatsbosbeheer 2009). Maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit ontbreken echter grotendeels. De volgende maatregelen zouden kunnen worden opgenomen om diffuse bronnen te bestrijden: spuitvrije en bemestingvrije brede slootrand, minder bemesten achterland (selectief), stimuleren goede landbouwpraktijk, opheffen ongezuiverde lozingen en functieverandering. Verder zouden de verontreiniging door RWZI's moeten worden teruggebracht door een extra zuiveringstrap en helofytenfilters (Natuur en Milieu Overijssel 2009; Natuurmonumenten 2009; Staatsbosbeheer 2009).

Het principe van vrijwilligheid bij de grondverwerving kan nog een grote belemmering gaan vormen bij de bestrijding van de verdroging. Daarom stellen de groene stakeholders voor om selectief het instrument van onteigening in te zetten. Het ministerie van LNV heeft ook voorzien dat ca. 10% van de benodigde grond voor het EHS-beleid via onteigening gerealiseerd zal worden (Natuur en Milieu Overijssel 2009; Natuurmonumenten 2009).

### 5.6.3 Regionale overheden

#### *Zienswijze op Waterbeheerplan WRD*

De Provincie Overijssel heeft geen opmerkingen over het Waterbeheerplan ingediend die betrekking hebben op de KRW. Ook de meeste zienswijzen van gemeenten gaan niet of nauwelijks in op de KRW. Wel stelt gemeente Dinkelland dat de KRW maatregelen, zoals het verwijderen van stuwen en oeverbescherming geen

negatieve invloed mogen hebben op de agrarische sector. Daarnaast vragen de gemeenten Dinkelland en Losser zich af welke kwaliteitsnormen WRD hanteert voor het oppervlaktewater en hoe WRD de nadelige effecten van overstorten (en van andere bronnen van verontreiniging) bepaalt. Gemeente Losser wil verder graag geïnformeerd worden over de plannen op en rond de RWZI Losser en samen met WRD op zoek naar maatoplossingen.

## 5.7 Resterende onzekerheden

Een eerste onzekerheid die in 2009 nog speelt bij WRD is dat de invulling van het ontwerp-Waterbeheerplan door de grote tijdsdruk slechts als “basiswerk” gezien kan worden. De ambtenaren waren in 2009 nog druk aan de inhoud van de eindversie (Van der Wiele en Knol 2009).

Een andere onzekerheid heeft te maken met het verdere implementatieproces: hoe gaan de resultaten tot nu toe juridische verankerd worden? Een grote angst die speelt is dat Nederland “op slot” gaat. Hier zijn negatieve ervaringen mee vanuit het luchtkwaliteitdossier. Daarom speelt er nu zoveel discussie rondom de AMvB Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water. En in 2013 is de eerste evaluatie van de maatregelen en de doelbereiking. Het is de vraag of we het goed doen en wat de EU gaat doen. Wie gaat op eventuele tekortkomingen worden afgerekend (Bos 2009)?

Ook de continuïteit van de overlegstructuren (RBO en RAO) binnen Rijn-Oost werd na de totstandkoming van het SGBP door onzekerheden omgeven. Het dilemma was of de samenwerking intensief moest worden voorgezet of (deels) moest worden stopgezet tot aan de nieuwe planperiode in 2012-2014. Intensieve samenwerking zou de rol van water (KRW en WB21) in de ruimtelijke ordening versterken, maar zou ook extra (bestuurlijke) opgaven met zich meebrengen (Bos 2009). Uiteindelijk is besloten de overlegstructuren voort te zetten (Mak 2009, zie ook Paragraaf 6.4).

Inhoudelijke onzekerheden die min of meer zijn doorgeschoven naar de volgende planvormingronde zijn de afwentelingproblematiek en de droogteproblematiek. Om de vervuilingsvracht vanuit Duitsland terug te dringen is internationale afstemming nodig. Daarnaast moeten de waterschappen binnen subwerkgebied Rijn-Oost nog afstemming vinden over eventuele onderlinge afwentelingproblemen (Bos 2009). Ook de droogteproblematiek is nog weinig besproken, terwijl er wel steeds meer droogte is (lagere grondwaterstanden en droogvallende wateren). De discussie is op dit moment doorgeschoven naar het GGOR-traject. Dit gaat nog een moeilijk traject worden, omdat natuurbelangen (water vasthouden) en agrarische belangen (ontwatering) sterk verschillen (Uunk 2009).

Tot slot speelt een aantal onzekerheden dat ook al in paragraaf 5.2 is genoemd. Er is onzekerheid over de relatie tussen maatregelen en hun effecten op het realiseren van de doelen en over de relatie tussen nutriëntconcentraties en hun effecten op het realiseren van de doelen in stromende wateren. Er is hier sprake van incomplete kennis en grote onvoorspelbaarheid. De gevolgen zijn echter beperkt, omdat het alleen verplicht is de maatregelen uit te voeren, de effecten daarvan nauwkeurig in kaart te brengen en op basis daarvan eventueel aanvullende maatregelen te treffen. Het innovatiefonds KRW biedt een impuls om de kennisleemtes in te vullen (Willemsen en Uunk 2008; Bos 2009; Uunk 2009).

## 5.8 Positieve en negatieve effecten KRW

### 5.8.1 Positieve effecten

De belangrijkste positieve effecten van de implementatie van de KRW voor WRD (en Rijn-Oost) waren de stok achter de deur (van de resultaatverplichting), de systematische methodiek, de samenwerking en publieke participatie, de bereikte bestuurlijke consensus en de resulterende maatregelenpakketten. De resultaatverplichting werkte als een prikkel om serieus met de KRW aan de slag te gaan en om aan de onderhandelingstafel te gaan zitten en gezamenlijke plannen te ontwikkelen. In de komende periode zal de resultaatverplichting ervoor zorgen dat de geplande maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, iets waar het in onze poldercultuur nogal eens aan schort. Er worden nu al extra projectleiders en grondverwerwers aangetrokken (Heitbrink 2009; Kuks 2009; Van der Wiele en Knol 2009). De systematische methodiek heeft ertoe geleid dat veel zaken expliciet moesten worden gemaakt. Zo is een zoektocht naar (kosten)effectieve maatregelen in gang gezet. Dit heeft onder andere tot een duidelijker inzicht geleid dat inrichtingsmaatregelen meer (kosten)effectief zijn dan chemische maatregelen (Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009). Daarnaast waren de milieudoelstellingen in de periode voor de KRW vaak te versnipperd. Voor terrestrische systemen was er wel de EHS, maar deze was niet specifiek voor aquatische systemen. De stroomgebiedbenadering van de KRW heeft een meer integraal perspectief bewerkstelligd (Van der Wiele en Knol 2009).

De processen van samenwerking en publieke participatie hebben door de KRW een extra impuls gekregen. Tijdens het samenwerkingsproces in Rijn-Oost is onderling vertrouwen en saamhorigheid ontwikkeld, tussen waterschappen, provincies en gemeenten. De vergaande samenwerking heeft de inhoudelijke samenhang bevorderd, ook op niet-KRW onderwerpen zoals de keur, belasting en onderhoud. Daarnaast heeft het de administratieve last van de KRW voor elk van de deelnemende partijen verkleind. Ook was er een goede communicatie tussen de regio en het Rijk, via de RAO-voorzitters en via de stroomgebiedcoördinator van CSN (Bos 2009; Van der Wiele en Knol 2009).

Het belangrijkste resultaat van de samenwerking op Rijn-Oost niveau is de bestuurlijke samenvatting van de genomen besluiten en de ondertekening van de intentieverklaring door alle betrokken partijen, die in maart 2008 tot stand is gekomen. Verder is het een verdienste van de KRW dat water op de agenda is gekomen (Bos 2009).

Ook de inhoud van de resultaten van de KRW is goed. Ten eerste heeft de KRW de aandacht voor ecologie, die door WB21 enigszins was weggezaakt, enorm versterkt. Daarnaast zijn ambitieuze maatregelenprogramma's ontwikkeld (en expliciet gemaakt). Er is een aantal maatregelen gepland die zonder de KRW niet gepland zouden zijn. De waterschappen zullen hard moeten werken om de maatregelen op tijd uit te voeren en de ecologische en chemische doelen te halen (Bos 2009; Uunk 2009).

### 5.8.2 Negatieve effecten

Negatieve punten in de implementatie van de KRW zijn de uitvoering van de methodiek in de praktijk, de samenwerking tussen de verschillende deelstroomgebieden en de eenzijdige gerichtheid op waterlichamen. Volgens

sommige ambtenaren is het in de praktijk vaak niet gelukt om op wetenschappelijke manier efficiënte maatregelen te vinden en dit proces op transparante manier te laten verlopen en vast te leggen. Er speelden volgens hen veel (deels verborgen) politieke krachten. De meest dominante kracht zou zijn dat door de angst voor de resultaatverplichting minimale doelen werden gesteld en minimale maatregelen genomen (Van der Wiele en Knol 2009). Volgens een andere geïnterviewde was de samenwerking tussen de verschillende deelstroomgebieden minder dan binnen de deelstroomgebieden. Wel hebben de RAO voorzitters veel uitgewisseld (Bos 2009). Een laatste nadeel van de KRW zou zijn dat hij te eenzijdig op waterlichamen is gericht, terwijl de meeste winst vaak kan worden behaald in de haarvaten (niet-waterlichamen, Uunk 2009).

### 5.8.3 Aanbevelingen

Een aantal van de geïnterviewden heeft aanbevelingen gegeven voor de verbetering van de implementatie van de KRW in de toekomst:

- In de toekomst zouden het proces en de inhoud veel beter moeten worden vervlochten (Van der Wiele en Knol 2009);
- Door het stroomgebied van een watersysteem in zijn geheel te bekijken (het hele netwerk inclusief bovenlopen) kunnen kansrijke waterlopen voor het realiseren van de ecologische doelstellingen worden geïdentificeerd<sup>110</sup>. Op die manier kan effectiever en efficiënter aan milieudoelstellingen worden gewerkt. Er kunnen haalbare maatregelenpakketten worden ontwikkeld waarvoor gemakkelijk draagvlak kan worden gecreëerd. Door overal de kwaliteit te willen verbeteren jaag je sommige watergebruikers tegen je in het harnas (Van der Wiele en Knol 2009);
- In het overleg op Rijn-Oost niveau werden vaak voorstellen vanuit de gelederen van elk afzonderlijk waterschap besproken. Dit kostte veel tijd. Misschien kan er in het vervolgtraject, nu onderling vertrouwen is ontwikkeld, al bij het opstellen van de voorstellen worden samengewerkt (Uunk 2009).

---

<sup>110</sup> Kunstmatige wateren kunnen daarbij buiten beschouwing worden gelaten.

## 6 CROSS-CASE ANALYSE

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken we de bevindingen in de twee cases Waterschap de Dommel (WD) en Waterschap Regge en Dinkel (WRD). Bovendien vergelijken we de bevindingen met de bevindingen in vier andere waterschappen: Waterschap Noorderzijlvest (WNZ), Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), Waterschap Vallei en Eem (WVE) en Waterschap Zeeuwse Eilanden (WZE). We hebben de KRW-coördinatoren van deze waterschappen geïnterviewd, aan de hand van de belangrijkste resultaten van de twee case studies, en hun waterbeheerplannen (en/of achterliggende KRW-documenten) bestudeerd.

We hebben de waterschappen zo gekozen dat we uit elk van de zeven deelstroomgebieden (of (sub)werkgebieden) in Nederland een waterschap hebben geanalyseerd (zie Bijlage 1). Door deze keuze krijgen we een goed beeld van de regionale implementatie van de KRW in heel Nederland en van de overeenkomsten en verschillen tussen de waterschappen in de ervaren onzekerheden en de ontplooiende strategieën om met die onzekerheden om te gaan. Verschillen kunnen worden veroorzaakt door fysieke verschillen tussen de stroomgebieden: “een stromend waterschap is geen polderwaterschap” (Van Roode en Barten 2007). Een overzicht van de belangrijkste fysieke kenmerken van de stroomgebieden is opgenomen in Textbox 6.1. Daarnaast kunnen institutionele en culturele verschillen leiden tot verschillende benaderingen van onzekerheden. Zo zijn WRD en WD in tegenstelling tot de andere waterschappen altijd al all-in waterschappen, die ook de waterkwaliteit beheerden. Ze lopen dan ook voorop op het gebied van integraal waterbeheer (Van der Wiele en Knol 2009). De vele natuurwaarden in het beheergebied van WD trekken bovendien natuurgeoriënteerde mensen aan en zorgen voor een natuurgeoriënteerde cultuur (Van Roode en Barten 2007).

In dit hoofdstuk analyseren we de verschillen en overeenkomsten in de onzekerheden waarmee de waterschappen te maken hebben gekregen bij de implementatie van de KRW en hoe ze hier mee zijn omgegaan. In Paragraaf 6.2 geven we een overzicht van de belangrijkste algemene onzekerheden die volgens de geïnterviewden bij de implementatie van de KRW hebben gespeeld (deelvraag 3). In Paragraaf 6.3 werken we de invulling van de kernconcepten en hoe daarbij is omgegaan met onzekerheden uit (deelvraag 4). We gaan in Paragraaf 6.2 en 6.3 ook in op de processen van kennisvergaring, kennisuitwisseling en besluitvorming binnen het waterschap (deelvraag 5) en de rol van externe actoren, zoals andere overheden en belangenorganisaties (deelvraag 6). In Paragraaf 6.4 analyseren we welke onzekerheden nog zullen spelen in de komende jaren (deelvraag 8). Daarbij besteden we onder andere aandacht aan het draagvlak onder regionale actoren voor de opgestelde ontwerp-waterbeheerplannen en ontwerp-SGBP's (deelvraag 7). Vervolgens analyseren in paragraaf 6.6 de positieve en negatieve punten van de KRW, zoals geformuleerd door de geïnterviewden (deelvraag 9). Tot slot tillen we in Paragraaf 6.6 de analyse naar een hoger abstractieniveau. We constateren dat de onzekerheden grofweg zijn in te delen in twee categorieën: bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden en analyseren in hoeverre de strategieën om met deze verschillende categorieën onzekerheden zijn verweven.

**Textbox 6.1. Stroomgebieden in Nederland (uit Anoniem 2008c)***Het stroomgebied van de Eems*

De Eems ontspringt in Duitsland en heeft een lengte van 371 km. De rivier stroomt voor het grootste deel door Duitsland en mondt uit in de Eems-Dollard. De totale oppervlakte van het Eemsstroomgebied bedraagt 18.000 km<sup>2</sup>. Daarvan ligt een relatief klein deel (2.600 km<sup>2</sup>) in Nederland. Het Nederlandse deel van het stroomgebied Eems bestaat uit twee delen die sterk van karakter verschillen: het Nedereems-gebied en het Eems-Dollardgebied, inclusief de kustzone. Het Nederlandse deel van het stroomgebied Eems omvat een groot deel van de provincie Groningen en een klein deel van de provincie Drenthe. In het totale stroomgebied Eems wonen ongeveer 3 miljoen mensen, waarvan circa 480.000 in Nederland. Het Nederlandse deel van het stroomgebied Eems bestaat voor het grootste deel uit landbouwgronden (vooral akkerbouw). In het zuiden ligt het Drents Plateau met veel zandgebieden, in het middendeel liggen de voormalige veenkoloniën. Het noordelijke deel bestaat uit polders met zeeklei. De meeste bebouwing is in en rond de stad Groningen.

De Eems-Dollard is een onderdeel van het estuarium van de Eems en heeft een geleidelijke zoet-zoutovergang. In dit intergetijdengebied vallen tijdens laag water grote delen droog. Bijzonder is dat de grens tussen Nederland en Duitsland in dit gebied omstreden is. Omdat dit een substantieel deel uitmaakt van het Eems-Dollardgebied, hebben beide landen besloten het water- en natuurbeheer in dit gebied in nauwe samenwerking uit te voeren. In het deelgebied Nedereems dat op Nederlands grondgebied ligt, voeren de Hunze en de Drentse Aa water van het Drents Plateau naar het Eems-Dollardgebied. Het noordelijke deel van de provincie Groningen bestaat vooral uit laaggelegen polders. Hier wordt het water met spuisluizen of door bemaling uitgeslagen naar het buitenwater. In de zomer wordt IJsselmeerwater aangevoerd vanuit het stroomgebied van de Rijn. Het water wordt bij Lemmer ingelaten en via Friesland naar de laaggelegen delen van het Eemsstroomgebied aangevoerd. Slechts op één locatie (bij De Punt in de Drentse Aa) wordt oppervlaktewater gewonnen voor de productie van drinkwater. In het stroomgebied Eems zijn 22 oppervlaktewaterlichamen onderscheiden. Al deze wateren, met uitzondering van de Eems-Dollardkust, hebben de status 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'.

*Het stroomgebied van de Maas*

De Maas ontspringt in Frankrijk en heeft een lengte van 905 km. Met een stroomgebied van 36.000 km<sup>2</sup> verspreid over vier landen (Frankrijk, België, Duitsland en Nederland), behoort de Maas tot de middelgrote Westeuropese rivieren. Het Nederlandse deel beslaat ongeveer 7.700 km<sup>2</sup>. Het Nederlandse deel van het stroomgebied Maas omvat de gehele provincie Limburg, het grootste deel van Noord-Brabant en kleine delen van Zuid-Holland en Gelderland. Het is een zeer gevarieerd gebied: van een kalkrijk heuvelland in het zuidelijk deel, zandgronden in het middendeel tot een uitgestrekt polder- en deltagebied in het westelijke deel.

In het Nederlandse deel van het Maasstroomgebied voert landbouw de boventoon. In vergelijking met de andere Nederlandse stroomgebieden is het aantal grote wateren met een groot oppervlak beperkt. Dit wordt vooral gevormd door de Maas zelf, de voormalige zeearmen en het kustwater. In het gehele Maasstroomgebied wonen 8,8 miljoen mensen, waarvan 3,5 miljoen in Nederland. Met name Noord-Brabant is redelijk dichtbevolkt. Het Nederlandse Maasstroomgebied bestaat voor 15% uit natuur.

In een groot deel van het Maasstroomgebied komen beken voor. In het Limburgse heuvellandschap zijn deze beken relatief snelstromend en van grote waarde voor de natuur en het landschap. De beken op de zandgronden in Noord-Brabant zijn ook van belang voor de natuur, omdat ze voor een groot deel door natuurgebieden gaan.

De beken door stedelijke gebieden en gebieden met intensieve landbouw zijn belangrijk voor de waterhuishouding. Het gebied kent een aantal grote kanalen, zoals de Zuid-Willemsvaart en het Wilhelminakanaal. Deze waterwegen hebben een belangrijke economische functie. Ze zijn ook van belang voor de aan- en afvoer van water in droge en natte tijden. De Maas is na binnenkomst in Nederland nog een snelstromende rivier en kan op het traject van de Grensmaas vrij meanderen. Het Maasdal zet zich met de Zandmaas voort tot aan de Brabantse grens, waar de Maas overgaat in de bedijkte Maas. Uiteindelijk mondt de Maas via het Hollands Diep en het Haringvliet via spuisluzen uit in zee. Een beperkt deel van het water wordt vanuit het Hollands Diep via het Volkerak-Zoommeer en het spuikanaal op de Westerschelde afgevoerd naar zee. Al deze grote wateren zijn voormalige zeearmen, die na de stormvloed van 1953 door de aanleg van de Deltawerken van de Noordzee zijn afgesloten. Hierdoor zijn ze veranderd in zoete meren met geen of een zeer beperkte getijdenwerking. In het Maasstroomgebied wordt op vier punten oppervlaktewater gewonnen voor drinkwater. Dit zijn de waterlichamen Zandmaas, Haringvliet-West, Brabantse Biesbosch en Beneden Maas. Dit drinkwater wordt ook op grote schaal buiten het Maasstroomgebied gebruikt. In het stroomgebied Maas zijn 155 oppervlaktewaterlichamen onderscheiden. Al deze wateren, met uitzondering van drie beken en riviertjes (Rode Beek/ Vlodrop, Roer en Gulp) en het kustwater, hebben de status 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'.

#### *Het stroomgebied van de Rijn*

De Rijn ontspringt in Zwitserland. Water uit negen landen stroomt via de Rijn in zee. De Rijn is met een lengte van 1320 km na de Donau de grootste rivier van Europa. Het Rijnstroomgebied heeft een oppervlakte van 186.000 km<sup>2</sup> en er wonen bijna 50 miljoen mensen. Het Nederlandse deel van het Rijnstroomgebied wordt ook wel aangeduid als het werkgebied Rijndelta. Dit volgt uit een afspraak van de Rijnlanden om het stroomgebied van de Rijn op te delen in negen werkgebieden. De Rijndelta is het meest stroomafwaarts gelegen werkgebied. De Rijndelta is grensoverschrijdend: 90% van de totaaloppervlakte van 31.700 km<sup>2</sup> ligt op Nederlands grondgebied en 10% op Duits grondgebied. Het Nederlands deel van het Rijnstroomgebied omvat 10 provincies. Het zijn Noord-Holland, Utrecht, Flevoland, Gelderland, Overijssel en Friesland en voor een gedeelte de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Drenthe en Groningen. Op Duits grondgebied beslaat het gebied delen van de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

De Rijndelta kenmerkt zich door een grote diversiteit aan geologie, bodemopbouw, landschap, reliëf en klimaat. Het westelijke deel bestaat vooral uit kustgebieden, uitgestrekte laaggelegen polders en droogmakerijen en een rivierengebied. Het middelste deel wordt gevormd door grote wateren rondom (het drooggemaakte) Flevoland en het zanderige Veluwegebied. Het oostelijke deel bestaat vooral uit hogergelegen zandgronden met een aantal stuwwallen. Vroeger stonden grote gebieden soms maandenlang onder water. In het noordelijke deel van het Rijndeltagebied liggen de Waddenzee, de laaggelegen polders langs de Waddenzeedijk en het Friese merengebied. Door de vele rivieren, het IJsselmeer, Markermeer, de randmeren en de meren in Friesland, Noord- en Zuid- Holland is de wateroppervlakte in de Rijndelta relatief groot (25%). Ook de Waddenzee en de lange kustzone leveren een belangrijke bijdrage aan het waterrijke karakter van dit deel van het Rijnstroomgebied. De Rijndelta kent een hoge bevolkingsdichtheid. Er wonen meer dan 360 inwoners per vierkante kilometer. Vooral de Randstad is zeer dichtbevolkt. Hier woont 40% van de Nederlandse bevolking. In het noordelijke en oostelijke deel van het Rijndeltagebied komt relatief veel landbouw voor, terwijl in het middelste deel (IJsselmeergebied) en in het Duitse deel relatief veel natuur voorkomt. Nagenoeg alle wateren in het westelijke, laaggelegen deel van het Rijndeltagebied zijn door de mens gegraven. Een uitgebreid netwerk van dijken, sloten, stuwen en gemalen zorgt ervoor dat de bewoners in de polders veilig kunnen wonen en werken. De waterhuishouding wordt in deze gebieden volledig gereguleerd en de sloten, boezems en kanalen hebben een belangrijke waterhuishoudkundige functie.

Op de zandgronden in het midden en oosten van het stroomgebied Rijndelta ontspringen veel beken. Op de Veluwe zijn veel beken (sprengen) door mensenhanden aangelegd. De beken zijn zowel belangrijk voor de natuur, als voor de waterhuishouding. Door de beken te kanaliseren, is de waterafvoer geoptimaliseerd en door het aanleggen van stuwen zijn de waterpeilen gereguleerd. Het IJsselmeer was vroeger de Zuiderzee. Met de aanleg van de Afsluitdijk en de inpoldering van de Flevopolder zijn het karakter van het gebied en de waterhuishouding ingrijpend veranderd. Het IJsselmeer en het Markermeer zijn twee grote zoetwatermeren geworden. Langs de Flevopolder zijn randmeren ontstaan en de wateren in Flevoland zijn aangelegd voor de ontwatering van de polder. Ook de wateren in Friesland zijn sterk gereguleerd. Voor de waterhuishouding is het nodig om Rijnwater uit het IJsselmeer in te nemen, dat vervolgens op de Waddenzee wordt uitgeslagen. Er wordt op één locatie in het IJsselmeer en twee locaties in het Amsterdam-Rijnkanaal direct oppervlaktewater gewonnen voor drinkwater. In het Nederlandse deel van de Rijndelta zijn in totaal 490 waterlichamen te onderscheiden. Al deze wateren met uitzondering van het Naardermeer, een drietal wateren in het Noord-Hollandse duingebied, de Waddenzee, de Waddenzeekustzone en de Noordzeekustzone, hebben de status 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'.

#### *Het stroomgebied van de Schelde*

De Schelde ontspringt in Frankrijk en is ongeveer 350 km lang. De rivier stroomt door drie landen. Het stroomgebied van de Schelde heeft een oppervlakte van 22.000 km<sup>2</sup>, waarvan 3.200 km<sup>2</sup> in Nederland ligt. In Nederland omvat het Scheldestroomgebied de provincie Zeeland en kleine delen van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland. Opvallend voor het Nederlandse deel van het Scheldestroomgebied is de grote oppervlakte aan water. Ruim 35% van het gebied bestaat uit water. Driekwart van het land is in gebruik als landbouwgrond, veelal voor de akkerbouw. Van het landgebied is een relatief klein deel (3%) natuurgebied. Ongeveer 90% van alle grote wateren is aangewezen als beschermd natuurgebied en 10% van het land is bebouwd. In het gehele stroomgebied van de Schelde wonen bijna 13 miljoen mensen, waarvan 470.000 in Nederland.

De wateren in het Nederlandse deel van het Scheldestroomgebied kunnen grofweg worden onderverdeeld in polderwateren en grote wateren. Polderwateren komen in groten getale voor, omdat het landdeel van het stroomgebied Schelde vrijwel geheel uit polders bestaat. Het stelsel van sloten voert daar het opgevangen water via gemalen en uitwateringssluizen af naar het omliggende buitenwater. De waterhuishouding is zeer kunstmatig. De polderpeilen worden in de zomer relatief hoog gehouden, zodat er voldoende water is voor de gewassen. In de winter zijn de peilen relatief laag, zodat er voldoende berging is om flinke regenbuien op te vangen. In veel laaggelegen polders komt zout grondwater als kwel omhoog. Daardoor is het water van veel binnenwateren vaak brak. De Westerschelde is een van de twee in Nederland nog aanwezige estuaria. Er bestaat een groot getijdeverschil en tijdens laag water vallen grote platen droog. De Oosterschelde is het andere grote waterlichaam waar nog getij is, zij het minder dan enkele tientallen jaren geleden. Na de watersnoodramp van 1953 is besloten om het land beter tegen overstromingen te beschermen. Als onderdeel van de Deltawerken zijn er nieuwe dammen en stormvloedkeringen aangelegd en zijn de dijken verhoogd. Het Deltagebied is daardoor sterk veranderd. Vrijwel alle zeearmen zijn geheel of gedeeltelijk afgesloten van de Noordzee en verdeeld in kleinere compartimenten met een sterk gereguleerde waterhuishouding. Zoete, brakke en zoute wateren wisselen elkaar af. Met doorlaatmiddelen en sluizen worden het gewenste zoutgehalte en het waterpeil per compartiment in stand gehouden. Voorbeelden zijn het Veerse Meer, de Grevelingen en het Zoommeer. Er wordt in dit stroomgebied geen oppervlaktewater gewonnen voor drinkwater. In het stroomgebied Schelde zijn 56 waterlichamen onderscheiden. Al deze waterlichamen, met uitzondering van Noordzeekustzone, zijn 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'.

## 6.2 Algemene onzekerheden

Op de vraag naar de belangrijkste onzekerheden waarmee de waterschappen zijn geconfronteerd bij de implementatie kwamen vaak dezelfde antwoorden. Sommige geïnterviewde specialisten richtten zich echter direct op hun eigen expertisegebied (bv. monitoring). De meest genoemde onzekerheden worden hieronder besproken<sup>111</sup>.

### 6.2.1 Resultaatverplichting

De waterschappen waren gewend om te werken met een inspanningsverplichting voor het behalen van de beleidsdoelen en het uitvoeren van de maatregelen. Door de KRW moesten ze omschakelen naar een systeem met een resultaatverplichting. Dit heeft vragen opgeroepen zoals: Wat mag en wat moet volgens de KRW? Geldt de verplichting voor het behalen van de doelen en/of het uitvoeren van maatregelen? Welke uitzonderingssituaties zijn legitiem? Welke scope en ambitie worden gehanteerd? Wie wordt waarop afgerekend?

Onzekerheden rondom de resultaatverplichting hebben continu gespeeld in het implementatieproces en de invulling van de kernconcepten. Mogelijke gevolgen van de gemaakte keuzes zijn dat de Europese Commissie (EC) niet tevreden is over de opgestelde plannen (nu) of niet tevreden is over de mate van uitvoeren van de maatregelen of de mate van doelbereiking (in 2015 of later). De EC kan in dat geval Nederland in gebreke stellen en een ingebrekestellingsprocedure voor het Hof van Justitie beginnen. Het Hof kan vervolgens de lidstaat veroordelen en boetes opleggen. Bovendien kan Brussel Nederland dwingen om alsnog de benodigde maatregelen te nemen om aan de resultaatverplichting te voldoen (en de kosten en andere consequenties daarvan te dragen). Sancties vanuit Brussel kunnen bovendien leiden tot gezichtsverlies voor de bestuurders van waterschappen.

De belangrijkste strategie die de waterschappen hebben ontplooid om met deze onzekerheid om te gaan is het, samen met de andere overheden in Nederland, uitgaan van een pragmatische, haalbare en betaalbare benadering. Met deze benadering heeft Nederland er voor gekozen om in een vroeg stadium de discussie met Brussel aan te gaan (over de ambitieniveaus in de opgestelde SGBP's), zodat het risico op het niet bereiken van (verplichte) resultaten in een later stadium afneemt. Deze strategie is door het Rijk vastgelegd en kon rekenen op de steun van de meeste waterschapsbestuurders. Door allemaal dezelfde uitgangspunten te hanteren, gaan de waterschappen ervan uit dat de kans op acceptatie door Brussel toeneemt.

Andere strategieën die de waterschappen hebben ontplooid om met de onzekerheden rondom de resultaatverplichting om te gaan zijn het inroepen van de hulp van juristen voor de interpretatie van de KRW en het inbouwen van voorbehoud in de rapportages over de inhoudelijke invulling van de KRW-kernconcepten. Verder gaan veel waterschappers er van uit dat er mag worden afgeweken van de geplande doelen en maatregelen, mits dit goed kan worden onderbouwd.

Onze analyse heeft weinig verschillen aangetoond tussen de algemene strategieën die de verschillende waterschappen hebben ondernomen om met

---

<sup>111</sup> De volgorde waarin de onzekerheden worden beschreven geeft geen volgorde van prioriteit weer. We hebben de geïnterviewden ook niet expliciet om een prioritering gevraagd.

resultaatverplichting om te gaan. Specifieke verschillen in de invulling van de kernconcepten worden in Paragraaf 6.3 besproken.

### 6.2.2 Implementatieproces

Aan het begin van implementatieproces was er veel onduidelijk over het proces in Nederland zou gaan verlopen. De volgende vragen speelden: Hoe verloopt het interactie- en besluitvormingsproces? Wie (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) is waarvoor verantwoordelijk? Wat zijn belangrijke deadlines? Mogelijke negatieve gevolgen van de procesarchitectuur voor de waterschappen zouden zijn dat ze weinig invloed zouden hebben of met veel werk zouden worden opgezadeld. In 2005 is het proces op hoofdlijnen vormgegeven door het LBOW en het Rijk. Volgens het procesontwerp had het Rijk een kaderstellende en coördinerende rol en was verantwoordelijk voor de SGBP's. De waterschappen kregen een centrale rol in het opstellen en het uitvoeren van de SGBP's. De waterschappen stemden hun invulling af met andere overheden in het deelstroomgebied tijdens de regionale overleggen (RAO/RBO). Belangenorganisaties konden hun invloed uitoefenen via de regionale klankbordgroepen en de inspraakrondes. Er zouden verschillende nota's worden opgesteld, waarbij gewerkt werd van grof naar fijn. Daarnaast kregen de waterschappen de ruimte om zelf processen in te richten om tot afstemming te komen met de actoren binnen hun beheergebied.

De waterschappen hebben in eerste instantie verschillende strategieën ontplooid om met de onzekerheden omtrent het implementatieproces om te gaan. De regionale overheden binnen deelstroomgebied Rijn-West hebben in een vroeg stadium proactief over het procesontwerp nagedacht en daarmee de landelijke opzet voor het proces sterk beïnvloed (Marsman 2009). De andere waterschappen hebben meer afgewacht en de resulterende landelijke strategie gevolgd. In Rijn-Noord en Schelde werden bestaande (bestuurlijke) overlegstructuren gebruikt (Huisman en Dijk 2009; Steur 2009), elders moesten nieuwe overlegstructuren worden opgetuigd. Voor Rijn-Noord en Nedereems waren er gezamenlijke RBO's en RAO's (Huisman en Dijk 2009). Verder verschilde de intensiteit van de samenwerking tussen de regionale overheden tussen de deelstroomgebieden. Er was een intensieve samenwerking in Rijn-Oost, waar de waterbeheerplannen deels gezamenlijk werden opgesteld (WRD 2008). In Rijn-West werd ook sterk samengewerkt, wat onder andere resulteerde in een gezamenlijk monitoringplan (Marsman 2009). De regionale samenwerking in Rijn-Noord was minder intensief (Huisman en Dijk 2009).

Alle waterschappen hebben in gebiedsprocessen met gemeenten overlegd over met name de maatregelenpakketten. De schaal en intensiteit van deze overleggen en de betrokkenheid van andere actoren verschilden per waterschap. In het beheergebied van HHNK zijn bijvoorbeeld 4 lokale projectorganisaties opgezet bestaand uit leden van gemeenten, hoogheemraadschap en provincie. Ook is een werkgroep voor de boezemwateren opgezet. In de ambtelijke werkgroepen is allerlei lokale kennis ingebracht en gebruikt om te komen tot maatregelenpakketten. Er zijn daarnaast lokale en overkoepelende klankbordgroepen opgericht. Ook was er bestuurlijke betrokkenheid op beide niveaus (HHNK 2008). Een soortgelijke situatie bestond in het beheergebied van WNZ, waar 3 gebiedsgroepen actief zijn geweest. In deze groepen participeerden zowel gemeenten als belangenorganisaties. Er waren dus geen aparte klankbordgroepen op dat niveau (Steur 2009). Verder zijn in het beheergebied van WD en WVE aparte klankbordgroepen opgericht en in het beheergebied van WZE en WRD niet.

### 6.2.3 Landelijke inhoudelijke kaders

Naast procesmatige kaders, stelde het Rijk inhoudelijke kaders op, waarmee de waterschappen rekening moesten houden bij de implementatie van de KRW. Hierbij trad een aantal onzekerheden op. Ten eerste was er soms spanning tussen de uitgangspunten van het Rijk en de uitgangspunten van de waterschappen. Ten tweede leverde het Rijk de kaders en de in te vullen formats vaak pas op als de waterschappen hun analyses en keuzes hadden gemaakt. Het Rijk wachtte vaak af tot ze hun kaders konden baseren op ervaringen uit de regio's. Ten derde zaten er soms fouten in de landelijke formats of werkten ze niet goed. Deze laatste twee punten hebben geleid tot ambtelijke onrust en een grote administratieve last voor de waterschappen.

De waterschappen zijn over het algemeen zelf actief begonnen invulling te geven aan de kernbegrippen van de KRW. Wanneer het Rijk daarna met inhoudelijke kaders kwam, hebben ze deze meestal zo goed als mogelijk gevolgd en de vereiste aanpassingen doorgevoerd. Soms hebben de waterschappen geprobeerd de formulering van de landelijke kaders in een vroeg stadium te beïnvloeden. Zo heeft het deelstroomgebied Maas de basis gelegd voor een standaard maatregelentabel, heeft WZE een sterke invloed gehad op de landelijke maatlatten voor brakke wateren en HHNK op de maatlatten voor sloten en kanalen (Marsman 2009; Steur 2009). Rijn-West heeft een relatief grote invloed gehad op de landelijke kaders (Marsman 2009). Een tweede strategie die de waterschappen hebben aangewend is het "stille protest" waarbij de waterschappen vasthielden aan hun oorspronkelijke methode in plaats van de landelijke methode over te nemen. Zo hebben niet alle waterschappen de Praagse methode gebruikt voor het vaststellen van de doelen (zie Paragraaf 6.3.2). Dit heeft de mate van uniformiteit van de implementatie van de KRW in Nederland beperkt. In andere situaties kwamen de waterschappen "hardop" in opstand tegen de gestelde kaders. Zo heeft WD via inspraak en lobbyen de inhoud van de AMvB BKWM trachten te beïnvloeden (Van Roode 2009a). Een laatste strategie die sommige waterschappen in heel Nederland hebben ontplooid is afwachten totdat de landelijke kaders uitgekristalliseerd waren en totdat de eerste kinderziektes uit de in te vullen formats waren gehaald (Bos 2009).

### 6.2.4 Onderlinge afhankelijkheid van keuzes

Hoe beïnvloeden keuzes voor de inhoudelijke invulling van kernconcepten in de KRW elkaar? De gevolgen van keuzes aan het begin van het proces waren groot, maar slecht te overzien. Zo beïnvloedde het aantal waterlichamen de monitoring- en rapportageverplichting en beïnvloedde het type en de status van een waterlichaam de milieudoelen en daarmee de mogelijkheden om te voldoen aan de resultaatverplichting en om regionaal draagvlak te creëren. Veel keuzes konden tot aan het opstellen van de SGBP's nog worden aangepast, maar dit vereiste wel extra werk.

De meeste waterschappen hebben in eerste instantie hun specialisten (veelal ecologen) een invulling laten maken van bijvoorbeeld de waterlichamen, doelen en maatlatten en monitoringstrategie. Naar aanleiding van bestuurlijke discussies, landelijke kaders en voortschrijdend inzicht hebben de waterschappen de invulling vervolgens nog vaak moeten veranderen. Daarnaast hebben de waterschappen hun keuzes, bv. de gekozen doelen, vaak zo lang mogelijk met voorbehouden omkleed. Tenslotte hebben de waterschappen soms keuzes die volgens de KRW van elkaar afhankelijk zijn ontkoppeld. Een voorbeeld is het hanteren van een beperkte

koppeling tussen doelen en maatregelen. Hoe deze koppeling er precies uitziet verschilt van waterschap tot waterschap. De koppeling hangt af van het toepassen van de Koninklijke of de Praagse methode en van de status van de aanwezige waterlichamen (zie Paragraaf 6.3.2).

### 6.2.5 *Draagvlak in de regio*

De perspectieven op problemen, doelen en maatregelen van de ambtenaren en bestuurders van de provincies, waterschappen en gemeentes en van de leden van belangenorganisaties verschillen. De provincies en gemeentes hebben onder andere de zorg voor de ruimtelijke ordening. Als algemene overheden hebben ze van huis uit minder aandacht voor het oppervlaktewater dan het waterschap. Zoals is op te maken uit de discussies die zijn gevoerd in de klankbordgroepen en de waterschapsbesturen, waren de agrariërs erg ongerust dat de KRW zou leiden tot een beperking van hun activiteiten, terwijl de natuurorganisaties juist sterke ambities hadden om de waterkwaliteit en de ecologie te verbeteren. In dit spanningsveld hebben de waterschappen doelen en maatregelen gezocht die worden gesteund (of in ieder geval niet sterk bestreden) door de regionale actoren. Zonder draagvlak voor de plannen zou de uitvoering van maatregelen waarbij het waterschap van andere partijen afhankelijk is (bv. in verband met grondverwerving) in het gedrang komen.

De belangrijkste strategie die de waterschappen hebben ontplooid om regionaal draagvlak te ontwikkelen is het participeren in de regionale overleggen (RBO/RAO, en ambtelijke werkgroepen), en het organiseren van gebiedsprocessen en klankbordgroepen in het eigen beheergebied (zie paragraaf 6.2.2). In de gebiedsprocessen en klankbordgroepen werden de deelnemende actoren geïnformeerd over de KRW en de door het waterschap beoogde invulling. Bovendien hebben de actoren hun eigen gebiedskennis en belangen ingebracht en daarmee de waterbeheerplannen en SGBP's in enige mate beïnvloed.

Ook door het hanteren van de principes “geen significante schade aan gebruiksfuncties”, “haalbaarheid” en “vrijwillige grondverwerving”, en door de geplande fasering van maatregelen, hebben de waterschappen getracht regionaal draagvlak te ontwikkelen, met name onder agrariërs. De geplande maatregelen en het beslag dat die maatregelen leggen op agrarische grond verschillen echter tussen de waterschappen. HHNK legt bijvoorbeeld alleen natuurvriendelijke oevers aan zonder daarbij beslag te leggen op agrarische grond (HHNK 2008). WD en WRD hebben daarentegen natuurvriendelijke oevers en hermeanderingsmaatregelen gepland die wel beslag leggen op agrarische grond<sup>112</sup> (WD 2008; WRD 2008). Tot slot hebben de waterschappen geprobeerd het draagvlak te vergroten door te zoeken naar maatregelen die ook bijdragen aan de WB21- en EHS-doelstellingen.

### 6.2.6 *Invloed van ondersteunende kwaliteitselementen*

De KRW is gericht op het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand. Binnen de ecologie zijn de biologische kwaliteitselementen leidend en de

---

<sup>112</sup> Het type geplande maatregelen en de vereiste ruimte worden mede beïnvloed door het type waterlichamen in WRD en WD (beken). Zoals eerder benoemd zijn de waterschappen voor de grondverwerving overigens afhankelijk van de vrijwillige verkoop door de landeigenaren, of van het inzetten van het onteigeningsinstrument door de provincies.

hydromorfologische en algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen ondersteunend. De relatie tussen deze kwaliteitselementen (in natuurwetenschappelijke zin) is echter onzeker (Bos 2009; Uunk 2009). Een belangrijke vraag is dan ook: Hoe beïnvloeden de hydromorfologische en fysisch-chemische toestand de biologische toestand? Met name de invloed van nutriëntenconcentraties op het behalen van de biologische doelen werd door veel geïnterviewden als belangrijke onzekerheid aangemerkt. Een relevant onderscheid met betrekking tot de invloed van nutriënten is het onderscheid tussen stilstaande wateren, waarin nutriënten een grote invloed hebben op de biologie, en stromende wateren, waar die invloed beperkt is. Meer inzicht in de invloed van ondersteunende kwaliteitselementen is belangrijk voor het opstellen van de adequate doelen en normen en voor het bepalen van de effecten van maatregelen (Kolkman 2009; Nobbe 2009).

Om met deze onzekerheid om te gaan hebben de waterschappen de kennis achter de landelijke kaders kritisch bekeken, eigen analyses gemaakt en de beschikbare kennis uitgewisseld. Omdat de beschikbare gegevens onvoldoende waren om eigen normen af te leiden, hebben WD en WRD uiteindelijk (voorlopig, in afwachting van de uitkomsten van nader onderzoek) de normen voor de ondersteunende parameters overgenomen van het Rijk. Het Rijk heeft deze normen voor natuurlijke en kunstmatige watertypen afgeleid (in Evers, van den Broek et al. 2007; Van der Molen en Pot 2007c). De normen voor natuurlijke watertypes worden nu ook gehanteerd voor sterk veranderde waterlichamen.

WZE heeft een grote invloed gehad op de landelijke normen voor brakke watertypen die in hun beheergebied voorkomen (Steur 2009). HHNK en WRD plaatsen kanttekeningen bij de relevantie van de landelijke normen voor waterlichamen in hun beheergebied. HHNK vindt de normen niet haalbaar in veengebieden waar veel nutriënten vrijkomen door opbranden van het veen (Marsman 2009). WRD denkt dat mogelijk soepelere normen gehanteerd kunnen worden in stromende wateren (Uunk 2009). HHNK en WRD gaan er overigens van uit dat, mits onderbouwd, mag worden afgeweken van de normen, bijvoorbeeld wanneer de doelen voor biologische kwaliteitselementen al zijn gerealiseerd<sup>113</sup> (Marsman 2009; Uunk 2009).

### 6.2.7 Effectiviteit van de maatregelen

Hoe beïnvloeden de maatregelen de biologische toestand? De KRW en de later ontwikkelde Praagse methode gaan uit ervan dat de effecten van maatregelen bepaald kunnen worden. In de praktijk is er echter heel weinig kennis (in kwantitatieve zin) over maatregel-effect relaties (Steur 2009; Uunk 2009) en is het nagenoeg onmogelijk om de deterministische methodieken vanuit KRW en de landelijke kaders te volgen. Met hydromorfologische herstelmaatregelen kan bijvoorbeeld een geschikte habitat voor flora en fauna worden gecreëerd, maar of en wanneer bepaalde soorten er dan terugkeren is onzeker in verband met natuurlijke variabiliteit en kennisleemtes. Deze onzekerheid heeft als gevolg dat het moeilijk is om vast te stellen welke doelen haalbaar zijn (en op welke termijn).

---

<sup>113</sup> Ook het Rijk hanteert dit uitgangspunt (Zie Paragraaf 3.5).

Specialisten bij de waterschappen hebben kwalitatief de effectiviteit van maatregelen geschat, op basis van beschikbare gegevens, kentallen of expert judgement<sup>114</sup> (zie bv. HHNK 2008; Willemsen en Uunk 2008; WNZ 2008a). De precieze methode voor het bepalen van de effecten verschilt per waterschap (zie verder Paragraaf 6.3.4). Het landelijk ontwikkelde model “KRW Verkenner” leverde niet voldoende betrouwbare informatie om te gebruiken voor het schatten van de ecologische effecten van maatregelen. Om hun kennis over bepaalde maatregelen en hun effectiviteit te vergroten hebben alle geanalyseerde waterschappen behalve WVE bovendien expliciet onderzoeksmaatregelen opgenomen (zie Paragraaf 6.4).

### 6.3 Invulling kernconcepten

In deze paragraaf gaan we in meer detail in op de onzekerheden die speelden bij de invullingen van de kernconcepten door de waterschappen. We behandelen achtereenvolgens de kernconcepten: waterlichaam en type, milieudoelstellingen, toestand en maatregelen. Omdat de kernconcepten uitzonderingen, monitoring en publieke participatie in feite strategieën zijn om met onzekerheden rondom de andere kernconcepten om te gaan, bespreken we deze concepten niet los maar in relatie tot de andere kernconcepten.

#### 6.3.1 Waterlichaam en type

##### *Begrenzing*

Met betrekking tot de begrenzing van waterlichamen werden de waterschappen geconfronteerd met de volgende vragen: Wat is een waterlichaam? Hoe begrenzen we de waterlichamen op een slimme manier? In hoeverre en hoe clusteren we meerdere wateren tot 1 waterlichaam? Wijzen we waterlichamen aan die de waterschapsgrens of landsgrens overschrijden? De mogelijke gevolgen van de begrenzing van de waterlichamen waren groot. Het aantal aangewezen waterlichamen bepaalt de hoeveelheid werk die moet worden verricht om te voldoen aan de rapportage- en de monitoringverplichting. De grenzen van een waterlichaam zijn van invloed op het type (en vice versa<sup>115</sup>) en de bijbehorende doelen en maatregelen. Bovendien richt de KRW de aandacht volledig op waterlichamen, zodat de aandacht van niet-waterlichamen wordt afgeleid.

De waterlichamen zijn voornamelijk door de ambtenaren van de waterschappen begrensd, op basis van inhoudelijke argumenten. In eerste instantie waren vlakdekkende stroomgebieden of afwateringsgebieden als waterlichamen aangewezen. Op initiatief van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht is daarna landelijk besloten om alleen de wateren zelf als waterlichaam op te nemen. De criteria die gehanteerd zijn voor de begrenzing van de waterlichamen waren het oppervlak, de belasting, de status en het type. Om de monitoring- en rapportageverplichting te beperken is landelijk (bestuurlijk!) vastgesteld dat de waterschappen alleen meren met een oppervlak van meer dan 50 ha en rivieren of polderwatergangen met een

---

<sup>114</sup> Naast de effecten werd vaak naar andere criteria gekeken om de wenselijkheid van maatregelen te bepalen. De kosten van maatregelen waren erg belangrijk. Vaak werden de effectiviteit en de kosten gecombineerd tot de kosteneffectiviteit van maatregelen. Daarnaast werd gekeken naar criteria zoals de synergie met WB21 en N2000, de technische uitvoerbaarheid en het regionale draagvlak (zie bv. Willemsen en Uunk 2008; HHNK 2008).

<sup>115</sup> Begrenzing en typering kunnen niet los van elkaar worden gezien en moeten (deels) gelijktijdig plaatsvinden.

achterliggend stroomgebied of afwateringsgebied van meer dan 1000 ha mochten opnemen als waterlichaam. De waterschappen hebben de waterlichamen zo aangewezen dat zo veel mogelijk eenheid in belasting, status en type ontstond per waterlichaam. Verder zijn over het algemeen alleen fysiek verbonden wateren geclusterd tot waterlichaam en over het algemeen alleen waterlichamen aangewezen die binnen het beheergebied van één waterschap vallen.

Uit de interviews en documentanalyse volgt echter ook een aantal verschillen tussen de waterschappen in de manier waarop ze de waterlichamen hebben begrensd. Zo zijn rivieren en polderwatergangen meestal vanaf het punt dat het achterliggende stroomgebied 1000 ha is aangewezen als waterlichaam. WVE heeft voor de begrenzing van boezems echter ook een minimumbreedte gehanteerd (Nobbe 2009). HHNK heeft naast de meren en rivieren ook waterrijke gebieden van meer dan 250 ha waarvan meer dan 15% van het oppervlakte uit water bestaat als waterlichaam aangewezen. De 15%-grens was een bestuurlijke keuze. Andere waterschappen in Rijn-West hanteerden een 20%-grens (Anoniem 2008e; Marsman 2009). Verder hebben WNZ en HHNK ook niet fysiek verbonden wateren tot waterlichaam geclusterd (Huisman en Dijk 2009; Marsman 2009). In het gebied van HHNK ging het om het clusteren van kleine duinwateren<sup>116</sup>. Tot slot hebben alleen WD en WZE waterschapsgrens- overschrijdende waterlichamen aangewezen (Anoniem 2008d; Steur 2009). De andere waterschappen wilden hun autonomie liever behouden (Van der Wiele en Knol 2009).

### *Type en status*

Ook het toekennen van een type en een status aan elk waterlichaam bracht grote onzekerheden met zich mee voor de waterschappen. Het type en de status van een waterlichaam zijn namelijk van directe invloed op de milieudoelstellingen die voor dat waterlichaam gelden. Zo leidt de aanwijzing van een waterlichaam als natuurlijk tot strengere doelen dan de aanwijzing als sterk veranderd of kunstmatig. Dit kan positieve gevolgen hebben (vooruitgang van de chemische en ecologische toestand), maar ook negatieve (niet voldoen aan de resultaatverplichting).

Het Rijk heeft limitatieve lijsten vastgesteld van natuurlijke en later ook kunstmatige watertypen. Deze lijsten bevatten echter niet altijd een type dat goed paste bij een specifiek waterlichaam. In dergelijke gevallen was de keuze voor het meest gelijkende type vaak ambigu. Net als de begrenzing was de typering van waterlichamen voornamelijk een ambtelijke inhoudelijke keuze. De ambtelijke discussies vonden ook plaats op het niveau van het deelstroomgebied. De betrokkenheid van andere actoren was echter minimaal. De discussie over de status van de waterlichamen speelde zich ook op het bestuurlijke vlak af. Het Rijk stimuleerde in eerste instantie het aanwijzen van natuurlijke waterlichamen om enigszins tegemoet te komen aan de verwachtingen vanuit Brussel. Later stimuleerde het Rijk juist het aanwijzen van sterk veranderde waterlichamen, zodat minder strenge doelen zouden gelden (Ministerie van V&W 2007a).

We hebben een aantal kleine verschillen geconstateerd in de manier waarop de waterschappen het type en de status hebben toegekend en in de resultaten daarvan. Een deel van de verschillen is te verklaren door de verschillende fysieke

---

<sup>116</sup> Dit is gedaan op verzoek van de drinkwatersector. Later heeft de drinkwatersector het verzoek weer ingetrokken omdat ze er achter kwam dat de duinwateren ook zonder de KRW al voldoende beschermd waren (Marsman 2009).

omstandigheden in de waterschappen. Zo komen in de beheergebieden van HHNK en WZE veel kunstmatige waterlichamen voor, in de beheergebieden van WD en WRD vooral sterk veranderde en in de beheergebieden van WVE en WNZ een mix. In het beheergebied van WD en WRD kwam bovendien een aantal relatief natuurlijke waterlichamen voor. De ambtenaren van WD en WRD hebben voorgesteld deze waterlichamen als natuurlijk aan te wijzen. Omdat de bestuurders (en binnen WD ook de ambtenaren) bang waren daarmee meer te beloven dan ze waar konden maken, hebben ze uiteindelijk alleen sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen aangewezen. In de andere geanalyseerde waterschappen is niet of nauwelijks discussie geweest over de aanwijzing van natuurlijke waterlichamen. WD onderscheidt zich verder van de andere waterschappen door naast de officiële typering voor de KRW, in haar Waterbeheerplan ook een verfijnde onderverdeling in typen te maken. WNZ onderscheidt zich door, naast de landelijke richtlijnen, de richtlijnen van de Provincie Groningen te gebruiken bij de statustoekenning. Verder heeft WNZ het type en de status van een aantal waterlichamen nog veranderd na discussies over de haalbaarheid van maatregelen (Huisman en Dijk 2009).

### 6.3.2 Milieudoelstellingen

De chemische doelstellingen zijn vastgesteld door de EU, de stroomgebiedscommissies en het Rijk. Deze doelstellingen hebben de waterschappen nauwelijks geconfronteerd met onzekerheden bij het opstellen van de plannen. De voornaamste onzekerheid is om in 2015 te voldoen aan de doelstellingen. Het opstellen van de ecologische doelen (bestaande hydromorfologische, algemeen fysisch-chemische en biologische doelen) heeft wel veel denkwerk en discussie bij de waterschappen teweeg gebracht. Afhankelijk van de status van de waterlichamen in hun beheergebied hadden de waterschappen veel of weinig ruimte om invulling te geven aan de ecologische doelen (Siebelink 2005). Voor natuurlijke waterlichamen moesten de waterschappen de doelen overnemen uit de landelijke richtlijn (Van der Molen en Pot 2007c). Voor kunstmatige waterlichamen zijn default maatlaten (inclusief doelen en normen) opgesteld (Evers, van den Broek et al. 2007). Hier mocht op basis van lokale kenmerken van worden afgeweken. Voor sterk veranderde waterlichamen tot slot hadden de waterschappen relatief veel ruimte om de ecologische doelen vast te stellen (Nobbe 2009). De waterschappen werden geconfronteerd met de volgende vragen: Passen we de Praagse methode, de Koninklijke weg of een combinatie toe? Wanneer is sprake van “significante schade” of een “gering ecologische effect”? Wat is het effect van ondersteunende parameters op de biologie en welke normen horen daarbij<sup>117</sup>? Worden er buiten de KRW om doelen gesteld? Als te lage doelen worden gesteld kan het zijn dat Brussel de plannen niet goedkeurt, maar als doelen worden gesteld die later niet gerealiseerd blijken te kunnen worden is er kans op ingebrekestelling, boetes, hoge kosten en politiek gezichtsverlies. Ook hebben de doelen gevolgen voor het regionale draagvlak.

De algemene lijn is dat in eerste instantie de ecologen bij de waterschappen de doelen hebben opgesteld volgens de Koninklijke methode, die is beschreven in de KRW. Daarbij worden de doelen en normen gebaseerd op natuurlijke referentiecondities. Eind 2005 heeft het Rijk vervolgens bepaald dat de

---

<sup>117</sup> De onzekerheden rondom de doelen voor ondersteunende parameters en de manieren waarop de waterschappen daar mee zijn omgegaan staan al beschreven in Paragraaf 6.2.7.

waterschappen de Praagse methode moesten hanteren, waarbij de huidige situatie het startpunt is voor het bepalen van de doelen. De waterschappen met (redelijk) veel sterk veranderde waterlichamen (WD, WRD, WNZ en WVE) hebben de Praagse methode overgenomen<sup>118</sup>. Het RAO Maas heeft bovendien volgens de Praagse methode default maatlatten voor de in het gebied voorkomende sterk veranderde waterlichamen ontwikkeld. In de Praagse methode worden de doelen gebaseerd op de mate waarin mogelijke herstelmaatregelen zouden leiden tot significante schade aan de gebruiksfuncties en het milieu in brede zin en de mate waarin mogelijke maatregelen zouden leiden tot meer dan een gering effect. Waterschappen en gemeenten hebben hierover in gebiedsprocessen bestuurlijke afspraken gemaakt<sup>119</sup>. In de praktijk hebben de bestuurders bij het bepalen van de maatregelen die niet meetelden voor het bepalen van de doelen ruime criteria toegepast: haalbaarheid, betaalbaarheid en kosteneffectiviteit. De toepassing van de Praagse methode heeft daarmee tot een lager ambitieniveau geleid.

WD en WRD wijken in de manier waarop ze hun doelen hebben opgesteld enigszins af van de andere waterschappen. Ze hebben de vraag of er significante schade optreedt bij bepaalde maatregelen namelijk gekoppeld aan de hoofdfunctie van het gebied waarin het betreffende waterlichaam ligt. In gebieden met de hoofdfunctie natuur (volgens het provinciale ruimtelijke ordeningsplan) treedt minder gauw significante schade op aan gebruiksfuncties en worden hogere ambitieniveaus gehanteerd dan in gebieden met de hoofdfunctie landbouw<sup>120</sup> (WD 2008; WRD 2008). De beperkte ambitieniveaus in landbouwgebieden vergroten het draagvlak onder de agrarische sector. In het beheergebied van andere waterschappen bevindt zich minder natuurgebied, waardoor een dergelijke onderverdeling minder zinvol is. Een andere uitzondering in WRD en WD is dat ze buiten de KRW om doelen hebben bepaald voor niet-waterlichamen<sup>121</sup>. Daardoor is een gebiedsdekkend pakket van doelen en normen ontstaan. Dit komt het ambitieniveau ten goede en is van belang voor de vergunningsverlening (Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009). Bovendien heeft WD (vaak ambitieuzere) doelen gesteld voor delen van waterlichamen. Voor alle aanvullende doelen geldt een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatverplichting (WD 2008). Ook WVE heeft een enigszins afwijkende benadering toegepast. WVE heeft sterk aangehaakt bij twee bestaande projecten: BEZEM<sup>122</sup> en Reconstructie Gelderse Vallei – Utrecht-Oost. Het BEZEM project is erop gericht om de waterkwaliteit en ecologie in de randmeren (Rijkswateren) te verbeteren. Een belangrijk KRW-doel voor WVE is dan ook het verminderen van de afwenteling (van met name fosfaat) op de randmeren. In de andere waterschappen speelde afwenteling een veel minder grote rol (Nobbe 2009).

---

<sup>118</sup> WRD heeft voor een deel vastgehouden aan de Koninklijke methode door een combinatie van de Praagse en de Koninklijke methode toe te passen (Knol en Schmidt 2009). De Koninklijke methode wordt namelijk gezien als een meer transparante en objectieve methode dan de Praagse methode. Mits goed toegepast, komen beide methoden volgens WRD ook op hetzelfde neer. Het opstellen van de doelen voor kunstmatige waterlichamen heeft WRD uitbesteed aan een adviesbureau (Van der Wiele en Knol 2009).

<sup>119</sup> Bij WD en WRD werden alleen maatregelen die bestuurlijk waren goedgekeurd beschouwd als maatregelen die niet tot significante schade aan gebruiksfuncties zouden leiden. Alleen deze maatregelen telden mee voor het bepalen van het MEP.

<sup>120</sup> WRD hanteert ook nog een gemiddeld ambitieniveau voor “verweven” gebieden.

<sup>121</sup> WRD heeft de doelen voor niet-waterlichamen voorlopig overgenomen uit de landelijke richtlijn “Kleine wateren”.

<sup>122</sup> Bestrijding Eutrofiering ZuidelijkE randMeren (Eemmeer en Gooimeer).

De waterschappen met voornamelijk kunstmatige waterlichamen (WZE en HHNK) hebben vastgehouden aan de Koninklijke methode voor het bepalen van de doelen. Beide waterschappen hebben wel een grote invloed gehad op de doelen voor de watertypen in hun beheergebied. Toen HHNK constateerde dat het bepalen van de effecten van maatregelen - en daarmee het bepalen van doelen volgens de Praagse methode - niet mogelijk was, heeft het de koppeling tussen doelen en maatregelen voorlopig losgelaten. HHNK heeft toen bij het Rijk aangedrongen op de ontwikkeling van default maatlatten voor kunstmatige waterlichamen (sloten en kanalen). Vervolgens heeft het waterschap zelf een prominente rol gespeeld in de landelijke werkgroep die deze maatlatten heeft ontwikkeld en daarmee de doelen die ze later zouden overnemen beïnvloed. Voor sommige waterlichamen heeft HHNK de landelijke maatlatten voor natuurlijke waterlichamen gehanteerd (Marsman 2009). WZE heeft ook een grote invloed gehad op de ontwikkeling van de landelijke maatlatten voor sloten en kanalen, maar dan alleen die voor de brakke watertypen die in hun gebied voorkomen. De brakke wateren met een goede ecologische kwaliteit in het beheergebied van WZE zijn als uitgangspunt gebruikt bij het bepalen van de maatlatten. Daarbij zijn de ecologische doelen uit het vigerende waterbeheerplan van WZE richtinggevend geweest (Steur 2009). Ook WNZ heeft veel brakke waterlichamen in haar beheergebied, maar de landelijke default maatlatten voor sloten en kanalen waren niet van toepassing op de waterlichamen in hun beheergebied. Daarom heeft WNZ eigen maatlatten ontwikkeld op basis van de maatlatten voor natuurlijke waterlichamen.

Alle waterschappen hebben overigens de landelijke richtlijn overgenomen dat van eventuele doelverlaging pas in 2021 sprake is, na gebruik van de mogelijkheden tot faseren.

### 6.3.3 Toestand

De KRW vereiste de ontwikkeling van nieuwe methoden voor de beoordeling van de ecologische toestand, door voor te schrijven welke algemeen fysisch-chemische, hydromorfologische en biologische aspecten gemeten en geanalyseerd moeten worden. De waterschappen werden daarbij geconfronteerd met de volgende vragen: Welke methoden leiden tot een betrouwbare en valide beoordeling van de ecologische toestand<sup>123</sup>? Hoe moet worden omgegaan met gaten in de data voor de beoordeling van de toestand? (Nobbe 2009; Uunk 2009; Van Zanten 2009). Ten eerste speelde de fundamentele discussie over wat een goede ecologische toestand is en welke streefwaarden hierbij horen. Belangrijke mijlpalen in deze discussie waren de totstandkoming van de landelijke maatlatten voor natuurlijke watertypen en voor sloten en kanalen. De waterschappen hebben deze maatlatten moeten aanpassen voor hun eigen waterlichamen (zie Paragraaf 6.3.2). Daarnaast speelde de discussie over hoe op een betrouwbare en valide manier de huidige toestand kon worden bepaald zonder de kosten voor monitoring en rapportage te veel te laten stijgen. De kaders van het Rijk richtten zich in eerste instantie op het zoveel mogelijk beperken van de monitoring, om kosten te besparen. Volgens de nieuwe richtlijn (Ministerie van V&W 2009) is echter een veel uitgebreider meetnet nodig, als juridische basis en om de effecten van maatregelen te kunnen meten. Al met al is de

---

<sup>123</sup> Over de goede chemische toestand hebben de waterschappen weinig gediscussieerd, omdat de EU, de stroomgebiedscommissies en het Rijk duidelijke normen hebben vastgesteld. Als onzekerheid kwam in de interviews wel naar voren dat voor sommige stoffen de norm onder de detectiegrens ligt.

ontwikkelde monitoring- en beoordelingsmethodiek nog niet volwassen. Er is nog veel discussie over de kwaliteit van de methodiek en hoe die verbeterd zou kunnen worden.

De discussie over de maatlatten voor het bepalen van de toestand is grotendeels gevoerd door de waterschapsecologen. Na onderlinge discussies hebben ze over het algemeen de landelijke maatlatten voor de beoordeling van de ecologische toestand overgenomen en waar nodig aangepast aan de regionale situatie. Veel waterschappen hebben in een eerder stadium via landelijke en regionale ambtelijke werkgroepen al een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de maatlatten (bv. WZE en HHNK). Toch kunnen sommige ecologen zich niet vinden in de ontwikkelde methodiek. Ecologen van WNZ en WRD vinden de kwantificering in nieuwe methodiek te ver gaan, omdat de natuur in de praktijk niet zo deterministisch is. WRD pleit daarbij voor simpelere beoordelingsmethodiek op basis van alleen de macrofauna-maatlat (Van der Wiele en Knol 2009). Bovendien heeft WRD een eigen systeem ontwikkeld voor de beoordeling van de hydromorfologische toestand, omdat het landelijke systeem niet te gebruiken was (Junk 2009)

Een probleem bij het opstellen van de monitoringstrategie was dat die al in 2006 klaar moest zijn, voordat er zekerheid was over de waterlichamen, doelen en maatregelen. De ambtenaren in de landelijke en regionale monitoringwerkgroepen werden gedwongen om in een vroeg stadium alle stappen van de KRW al een keer te doorlopen, maar konden niet voorspellen hoe de uiteindelijke invulling er uit zou zien. De landelijke werkgroep monitoring heeft bovendien geprobeerd de meningen van alle waterschappen zo veel mogelijk mee te nemen en had daardoor te veel tijd nodig voor het opstellen van kaders. Bestuurders hebben in de tussentijd de knoop doorgehakt en ingezet op een minimaal monitoringnetwerk (Marsman 2009). Dit vormde het uitgangspunt voor de eerste landelijke instructie. Hoewel niet alle ambtenaren het met deze instructie eens waren, hebben ze er toch invulling aan gegeven. De meeste waterschappen hebben voor elk type waterlichaam in hun beheergebied één representatief meetpunt gekozen. In Rijn-West is helemaal een minimale invulling gegeven aan het meetnet door voor elk type één representatief meetpunt in het hele deelstroomgebied te kiezen. Later bleek de bestuurlijke keuze voor een minimaal meetnet niet zo handig, omdat een minimaal meetnet geen stevige juridische basis biedt voor het bepalen van eventuele achteruitgang en het bepalen van de effecten van specifieke maatregelen. Dit heeft er toe geleid dat in een laat stadium de landelijke richtlijn voor monitoring wijzigde en dat de waterschappen deze wijzigingen moesten doorvoeren. Ze hebben dit ook gedaan<sup>124</sup>.

WD, WRD en WNZ hebben de toestand beoordeeld op twee manieren: op basis van de KRW-meetnetten en op basis van expert judgement<sup>125</sup> (Mol, van Zwieten et al. 2008a; Huisman en Dijk 2009; Knol 2009a). De waterschappen hebben het Rijk moeten overtuigen van de noodzaak tot een beoordeling op basis van expert judgement. Deze beoordeling werd uiteindelijk door het Rijk geaccepteerd. Voor kwaliteitselementen in waterlichamen waarvoor te weinig KRW-meetgegevens

---

<sup>124</sup> De uiteindelijke KRW-meetnetten zijn gebaseerd op reeds bestaande meetnetten, die waar nodig zijn uitgebreid of aangepast. De focus is daarbij verschoven van het meten van de algehele toestand naar het meten van de effecten van specifieke maatregelen. Bij HHNK bood de KRW een prikkel om het bestaande monitoringnetwerk geheel te herzien (Marsman 2009).

<sup>125</sup> WNZ zegt echter te weinig ruimte te hebben gekregen voor het nuanceren van de toestandsbeoordeling o.b.v. expert judgement (Huisman en Dijk 2009).

beschikbaar waren hebben WD en WRD aangegeven een voorlopige beoordeling of zelfs geen beoordeling gegeven (met “witte vlekken” als resultaat). Ook de mogelijkheid tot het toekennen van een voorlopige beoordeling is door het Rijk goedgekeurd (Van Zanten 2009).

#### 6.3.4 Maatregelenprogramma

Bij het vaststellen van de maatregelen werden de waterschappen geconfronteerd met de volgende vragen: Welke maatregelen zijn (kosten)effectief, betaalbaar en uitvoerbaar en kunnen rekenen op draagvlak? Hoe kunnen de gestelde doelen worden gehaald zonder dat Nederland “op slot” gaat? In hoeverre moeten de maatregelen gefaseerd worden uitgevoerd? De keuze van maatregelen kan verschillende (negatieve) gevolgen hebben. Bij te weinig geplande maatregelen of overmatig gebruik van uitzonderingen kunnen de waterschappen door Brussel op hun vingers worden getikt. Als door gebrek aan draagvlak, uitvoerbaarheid of betaalbaarheid de uitvoering van de maatregelen in het gedrang komt, kan dit leiden tot ingebrekestelling door Brussel. Zonder draagvlak kan er weerstand ontstaan bij de uitvoering van de maatregelen. Het meest pregnante probleem hierbij is dat de waterschappen niet de over de instrumenten beschikken om grondverwerving ten behoeve van ruimtelijke maatregelen af te dwingen<sup>126</sup>. De uitvoering van maatregelen met hoge kosten kan daarnaast leiden tot een stijging van de waterschapslasten. Als de maatregelen wel worden uitgevoerd, maar niet effectief blijken te zijn, zullen de doelen niet gerealiseerd worden. Welke consequenties zijn verbonden aan het niet realiseren van de doelen is nog onzeker: het is onduidelijk of hier een resultaatverplichting geldt (zie Paragraaf 2.3.1).

De waterschappen hebben verschillende stappen ondernomen om met deze onzekerheden om te gaan. Ten eerste hebben ze de mogelijke maatregelen in kaart gebracht. Veel waterschappen hebben de in het deelstroomgebied Maas ontwikkelde Maastabellen als basis gebruikt (Huisman en Dijk 2009; Van Zanten 2009). Een tweede stap was het beoordelen van de maatregelen op onder andere de criteria kosten en effectiviteit. Een derde stap was de selectie van de maatregelen. In de tweede en derde stap hebben zowel ambtenaren als bestuurders een grote rol gespeeld. De ambtenaren van veel waterschappen hebben een multi-criteria-analyse uitgevoerd op basis van expert judgment. Daarmee kom je voorlopig verder dan met kennissystemen en modellen, omdat de onzekerheid in de kennissystemen en modellen nog te groot is (Van der Wiele en Knol 2009). De keuze voor de maatregelen is grotendeels tot stand gekomen in gebiedprocessen met waterschappen, gemeenten en soms ook andere overheden en belangenorganisaties. Die processen hadden ten doel om de maatregelen te bespreken, lokale kennis te ontsluiten en draagvlak te ontwikkelen. Een laatste stap was het bestuurlijk goedkeuren en binnen het deelstroomgebied afstemmen van de geselecteerde maatregelenpakketten. De bestuurlijke discussie ging vooral over significante schade, kosten en de termijnen waarbinnen de maatregelenpakketten konden worden uitgevoerd.

---

<sup>126</sup> Het waterschap kan alleen op vrijwillige basis grond vergaren. Een probleem hierbij is dat waterschappen volgens Europese regels niet meer voor grond mogen bieden dan de landbouwprijs, omdat anders sprake is van staatssteun (Huisman en Dijk 2009).

Een aantal verschillen in de ambtelijke beoordeling van de maatregelen kwam naar voren. WRD heeft de kosteneffectiviteit van maatregelen (of het effect per euro investering) op basis van expert judgement bepaald. WRD onderscheidde uiteindelijk 4 categorieën met betrekking tot de kosteneffectiviteit (van “niet-beperkt” tot “zeer hoog”, Willemsen en Uunk 2008). HHNK heeft in verband met gebrek aan gegevens niet de effectiviteit maar de probleemgerichtheid in kaart gebracht. Daarvoor heeft HHNK eerst per kwaliteitselement bepaald wat het gat was tussen de huidige situatie en het doel. De probleemgerichtheid van een maatregel werd vervolgens bepaald als de som van de doelgaten voor de verschillende kwaliteitselementen waarop een maatregel effect heeft (HHNK 2008).

Deze processen hebben geleid tot maatregelenpakketten met daarin de meest (kosten)effectieve, betaalbare en zelfstandig door het waterschap uitvoerbare maatregelen. Daarnaast is geprobeerd zoveel mogelijk maatregelen te selecteren die naast een bijdrage aan de KRW-doelen ook een bijdrage leveren aan de WB21-doelen<sup>127</sup> of de Natura 2000 of EHS-doelen<sup>128</sup>. De KRW-maatregelenpakketten bestaan voor een groot deel uit sinds 2000 uitgevoerde of reeds geplande maatregelen, maar er is ook een aantal aanvullende maatregelen opgenomen. Een deel van de geplande maatregelen die zouden kunnen bijdragen aan de chemische of ecologische doelen is in verband met de resultaatverplichting niet als KRW-maatregel opgenomen. De maatregelenpakketten bevatten veel (hydromorfologische) herinrichtings-maatregelen, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers en het laten hermeanderen van beken. Twee andere veel voorkomende maatregelen zijn het vispasseerbaar maken van barrières en natuurvriendelijk onderhoud. Al deze maatregelen werden als bijzonder (kosten)effectief beschouwd voor het verbeteren van de biologische kwaliteitselementen. De maatregelen vereisen bovendien, afhankelijk van de benodigde ruimte, weinig medewerking van andere partijen. Om steun te krijgen van met name de agrarische ondernemers gaan de waterschappen bij ruimtevragende maatregelen uit van het principe van vrijwillige grondverwerving en compensatie.

Uit ons onderzoek volgt een aantal opmerkelijke verschillen tussen de maatregelenpakketten. Zoals gezegd hebben WD en de waterschappen in Rijn-Oost verschillende ambitieniveaus gehanteerd op basis van de hoofdfunctie van het gebied rondom een waterlichaam. Om aan de verschillende ambitieniveaus te kunnen voldoen hebben ze de breedte van de stroken voor de herinrichtingmaatregelen hierop aangepast. Zo vindt de maatregel hermeandering, met een grote ruimteclaim, alleen plaats in hoofdzakelijk natuurlijk gebied. Om problemen met het draagvlak en de grondverwerving en zo veel mogelijk te voorkomen hebben deze waterschappen bovendien geen herinrichting over de gehele lengte van de waterlichamen beloofd. WD hanteert een minimum van 70% van het waterlichaam en Rijn-Oost een minimum van 75%. WVE heeft alleen hermeanderingsmaatregelen gepland in de ecologische verbindingzones, omdat de provincies de benodigde grond daarvoor moeten aankopen. HHNK heeft verschillende maatregelenpakketten ontwikkeld voor veen-, klei- en zandgebieden. Samen met de gemeenten in haar beheergebied heeft HHNK bovendien ook natuurvriendelijke oevers in de stad gepland. Tot slot had WZE al in 2002 besloten om natuurvriendelijke oevers aan te leggen. Op grond van de KRW heeft WZE

---

<sup>127</sup> Door het vergroten van de waterberging of van de afvoercapaciteit van poldergebieden.

<sup>128</sup> Door het creëren van natte Ecologische VerbindingsZones.

besloten deze oevers vooral in waterlichamen aan te leggen. Verder is binnen WZE een bestuurlijke discussie geweest over de noodzaak tot het vispasseerbaar maken van polderwaterlichamen. De uitkomst daarvan is dat voorlopig het vispasseerbaar maken van 80% van de waterlichamen als doel wordt gehanteerd, maar dit doel in 2021 misschien tot 60% wordt bijgesteld. Tot slot is binnen WZE in tegenstelling tot bij de andere waterschappen ook visstandbeheer een belangrijke maatregel.

De waterschappen besteden minder aandacht aan het voorkomen of verminderen van de verontreiniging van waterlichamen dan aan herinrichtingmaatregelen. De redenen hiervoor zijn divers. De waterschappen hebben de aanpak van diffuse bronnen, waaronder het beperken van de verspreiding van nutriënten in agrarische gebieden, geparkeerd bij het Rijk<sup>129</sup>. Een regionale aanpak wordt als minder nuttig beschouwd. Wel hebben meerdere waterschappen als onderzoeksmaatregel opgenomen om in de komende planperiode samen met de agrariërs op zoek te gaan naar mogelijkheden om de uitstoot van nutriënten te beperken. Ook maatregelen met betrekking tot de gebiedsontwatering, het peilbeheer en/of de watervoerendheid worden door de meeste waterschappen niet als KRW maatregel opgenomen. In de zogenaamde GGOR-processen zal moeten worden gezocht naar een breed gedragen pakket van maatregelen op dit gebied. De grote onzekerheid over de uitkomsten van deze processen en de resultaatverplichting van de KRW zijn slecht te combineren.

De geanalyseerde waterschappen hebben in verschillende mate maatregelen aan RWZI's opgenomen. Een vergaande maatregel is de aanleg van een extra zuiveringstrap. Deze maatregel gaat echter gepaard met hoge kosten. WVE heeft extra zuiveringstrappen (zandfilters) gepland bij alle RWZI's in haar beheergebied. De voornaamste reden hiervoor is dat WVE de afwenteling van fosfaat en nitraat op de randmeren wil beperken (het BEZEM-project). HHNK, WD en WNZ hebben de aanleg van helofytenfilters gepland. HHNK legt deze filters aan bij 1 RWZI, WD bij 2 RWZI's en WNZ bij meerdere kleine RWZI's. WRD heeft onder landelijke druk de renovatie en optimalisatie van een aantal RWZI's als KRW-maatregel opgenomen en voor WZE was de optimalisatie van een aantal RWZI's al vigerend beleid. Dit is de minst vergaande en de goedkoopste maatregel.

De uitvoering van de maatregelen is gefaseerd tot 2027. Door meer tijd te nemen voor de uitvoering worden de mogelijkheden tot grondverwerving vergroot, wordt beter aangesloten bij de uitvoeringscapaciteit van de waterschappen, worden de kosten verspreid over een langere periode zodat de lastenstijging wordt beperkt, en is er meer ruimte voor innovatie en synergie met het uitvoeren van andere maatregelen ("werk met werk maken"). Tot 2015 worden alleen maatregelen genomen waarvan de haalbaarheid en kosteneffectiviteit vaststaat. HHNK treft tot aan 2015 bijvoorbeeld alleen maatregelen op eigen grondgebied. Dit was een bestuurlijke randvoorwaarde om botsingen tussen de vrijwillige grondverwerving en de resultaatverplichting te voorkomen (Marsman 2009). Veel waterschappen hebben wel onderzoeken naar maatregelen met onzekere effecten, hoge kosten of beperkt draagvlak opgenomen als KRW-maatregel. WRD doet bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheden om de nutriëntenconcentraties terug te dringen in gebieden met hoge verwachte concentraties in 2027 (Uunk 2009). HHNK onderzoekt hoe

---

<sup>129</sup> Het Rijk gaat door met de uitvoering van het nitraatprogramma, maar heeft geen aanvullende maatregelen getroffen.

maatregelen op andermans grondgebied in de volgende generatie plannen kunnen worden opgenomen (Marsman 2009).

## 6.4 Resterende onzekerheden

Met de totstandkoming van de eerste generatie waterbeheerplannen en SGBP's is een deel van de onzekerheden aangepakt. Een deel van de onzekerheden zal echter ook in de komende jaren, tot 2027 en zelfs daarna, aan de orde blijven. In deze paragraaf gaan we na welke van de in de vorige paragrafen genoemde onzekerheden in de komende jaren nog spelen en welke andere onzekerheden de waterschappen nog kunnen verwachten. Ook gaan we na in hoeverre de waterschappen al strategieën hebben gepland om in de komende jaren met deze onzekerheden om te gaan. De waterschappen hebben in de huidige plannen bijvoorbeeld al veel onderzoeken als KRW-maatregel opgenomen om betere kennis op te bouwen. Het overzicht van resterende onzekerheden biedt een input voor de aanbevelingen voor het omgaan met onzekerheden in de komende jaren (zie Paragraaf 7.2).

### 6.4.1 Juridische verankering

Een onzekerheid waarmee de waterschappen en andere betrokken actoren op dit moment worden geconfronteerd is de manier waarop de kwaliteitsnormen juridisch worden verankerd in het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water en hoe de doorwerking van deze normen naar concrete besluitvorming plaats zal moeten gaan vinden (Anoniem 2008a). De BKMW moet richting geven aan wat autoriteiten, burgers en bedrijven kunnen, moeten en mogen doen om de KRW milieudoelstellingen te halen, of in ieder geval niet in gevaar te brengen. Het ontwerp-BKMW is echter gebaseerd op een aantal onjuiste uitgangspunten en houdt weinig rekening met de taken van de waterschappen. Het gaat er bijvoorbeeld van uit dat de huidige toestand en de ontwikkelingen in de komende jaren met voldoende zekerheid zijn bepaald om als juridische basis te dienen. In werkelijkheid is de beoordeling van de huidige toestand echter nog onvoldoende betrouwbaar en zijn er nog veel "witte vlekken" (Van Zanten 2009). Mogelijke nadelige gevolgen hiervan zijn problemen bij de vergunningverlening en bij de beoordeling van de mate van achteruitgang of doelbereiking. Daarnaast spelen de vragen in hoeverre de normen in het BKWM ook geldig zijn voor niet-waterlichamen en of de BKMW niet te veel ruimte biedt voor normopvulling. Na inspraak en lobby, onder andere door de waterschappen, beoordeelt de Raad van State nu de invulling van het BKWM (zie ook Paragraaf 4.7.2).

### 6.4.2 Acceptatie plannen door Europa

De conceptversies van de SGBP's waren in december 2008 klaar en in december 2009 zullen de eindversies naar Brussel worden gestuurd. Het is de vraag of Brussel de SGBP's goedkeurt. Uit een analyse van de ontwerp-SGBP's door het Wereld Natuur Fonds en het European Environmental Bureau blijkt dat de concept plannen grotendeels onder de maat zijn: met de geplande maatregelen worden de doelen niet gehaald (Scheuer en Rouillard 2009; Waterforum online 2009b). De definitieve plannen zullen door de Europese Commissie (EC) worden gecontroleerd. Daarbij zal

de EC controleren of aan de inhoudelijke en met name ook aan de procedurele eisen uit de KRW en de bijlagen is voldaan. Als dit niet het geval is zal de EC in overleg treden met de betreffende lidstaat, om te zoeken naar manieren waarop alsnog aan de eisen kan worden voldaan. Ook kan de EC een lidstaatsbreed overzicht opstellen van de benodigde verbeterpunten. Als de EC en de lidstaten er in onderling overleg niet uitkomen, kan de EC een procedure beginnen bij het Europese Hof van Justitie. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat Nederland wordt aangesproken op het overmatig gebruik van de uitzondering “fasering” (en het voorzien van “doelverlaging”)<sup>130</sup>.

#### 6.4.3 *Ontwikkeling methodiek*

Zoals eerder in dit hoofdstuk al naar voren kwam zijn de monitoring, de maatlatten en andere methodes voor het beoordelen van de toestand nog niet volwassen (Marsman 2009; Van der Wiele en Knol 2009). Veel methodes zijn nog niet Europees afgestemd of op andere wijze gevalideerd. De methodes zullen de komende jaren verder worden ontwikkeld, op basis van voortschrijdend inzicht en afstemming tussen de regio's en lidstaten (Steur 2009). Daardoor zal de onzekerheid in toekomstige beoordelingen van de toestand kleiner zijn dan de onzekerheid in de huidige beoordeling. Mogelijk moet de huidige beoordeling ook worden bijgesteld. Bovendien zijn ten gevolge van gebrek aan kennis de doelen en de maatregelen in de huidige SGBP's niet volledig met elkaar gekoppeld. Op basis van voortschrijdend inzicht zullen de doelen en/of maatregelen mogelijk aangepast moeten worden. Het is nog onzeker hoe de methodiek zich zal ontwikkelen, welke aanpassingen nodig zijn en welke gevolgen dat heeft (bijvoorbeeld voor de juridische status van de toestandsbeoordeling, doelen, maatregelenpakketten etc.). De EC beschouwt de implementatie van de KRW als een cyclisch leerproces en zal waarschijnlijk voldoende ruimte bieden voor aanpassingen.

#### 6.4.4 *Vervolg implementatieproces*

In het vervolg van het implementatieproces staat in eerste instantie de uitvoering van de (tot aan 2015) geplande maatregelen centraal. De onzekerheden rondom de uitvoering van de maatregelen zijn beperkt door het minimaal houden van de maatregelen. Toch is het de vraag of er voldoende draagvlak is voor specifieke maatregelen, of de benodigde grond verworven kan worden<sup>131</sup> en of de uitvoeringscapaciteit en de financiële middelen van de waterschappen voldoende zijn. Als de maatregelen niet worden uitgevoerd dan wordt niet aan de resultaatverplichting voldaan. Brussel zal in dat geval Nederland in gebreke stellen, boetes opleggen en/of verplichten alsnog de maatregelen uit te voeren.

---

<sup>130</sup> Aangezien in Nederland (en waarschijnlijk ook in andere lidstaten) de invulling van de kernconcepten voor een groot deel is bepaald in een bestuurlijk proces, kan er van worden uitgegaan dat er op Europees niveau geen “level playing field” tot stand komt en dat de KRW daarmee in de verschillende lidstaten tot andere verplichtingen gaat leiden. Het is zeer de vraag in hoeverre de Europese Commissie en het Hof van Justitie daarmee akkoord gaan. De Commissie heeft zich inmiddels geëngageerd en kan haar rol als waakhond van het Europese recht niet meer goed uitoefenen, omdat ze in de Common Implementation Strategy nauw betrokken is geweest bij deze invulling. Dat geldt voor het Hof van Justitie echter niet.

<sup>131</sup> De grond hoeft niet altijd in het bezit te komen van het waterschap, maar kan ook tegen vergoeding door het waterschap worden gebruikt (als groene-blauwe dienst). In waterschappen die afhankelijk zijn van grondverwerving kunnen individuele boeren nog weerstand bieden bij de uitvoering van de maatregelenpakketten (Huisman en Dijk 2009).

Na het afronden van de ontwerp SGBP's speelde de vraag of de regionale overlegstructuren (RBO en RAO) moesten worden voorgezet en zo ja, met welke frequentie en welke invulling (Bos 2009). In alle werkgebieden is besloten om de overleggen door te zetten, gericht op de uitvoering van maatregelen en het opstellen van de volgende generatie SGBP's. In sommige regio's wordt ook de uitvoering van het WB21-beleid, de EU Richtlijn Overstromingsrisico's en/of het Deltaprogramma besproken (al dan niet met een aangepast deelnemersveld). Op die manier kan de totale (bestuurlijke) overleginspanning beperkt blijven (Mak 2009).

#### 6.4.5 *Draagvlak*

In de afgelopen jaren hebben de waterschappen in de RBO's, RAO's en gebiedsprocessen geprobeerd onder de betrokken overheden draagvlak te ontwikkelen voor de invulling van de waterbeheerplannen en SGBP's. De provincies, waterschappen en gemeenten in de verschillende regio's hebben door de vele overleggen bestuurlijke overeenstemming bereikt over de uitgangspunten, doelen en maatregelen met betrekking tot de KRW (Bos 2009). Dit lukte in de ene regio (bv. Rijn-Oost) beter dan in de andere (bv. Rijn-Noord/Nedereems) (Bos 2009; Huisman en Dijk 2009).

Via de klankbordgroepen en in sommige gebiedsprocessen is bovendien geprobeerd draagvlak te ontwikkelen onder belangenorganisaties. Volgens de geïnterviewden viel de weerstand van de belangenorganisaties tijdens het proces over het algemeen mee (Heitbrink 2009; Huisman en Dijk 2009). De participatieve processen hebben een meerwaarde gehad, omdat ze hebben bijgedragen aan begrip en draagvlak bij de belangenorganisaties en hebben geholpen om bestuurlijke afwegingen te maken. De leden van verschillende klankbordgroepen hebben aangegeven dat ze zich gehoord voelden (Bos 2009; Huisman en Dijk 2009; Steur 2009). Hun standpunten lijken echter weinig veranderd te zijn. De inspraakreacties (zie Textbox 6.2) waren dan ook weinig verrassend en de plannen hoeven op basis daarvan nauwelijks te worden aangepast (Steur 2009; Van Roode 2009a). Met hun deelname aan het participatieve proces en hun inspraakreacties wilden de belangenorganisaties vooral het evenwicht tussen de belangen bewaken (Nobbe 2009).

Als de definitieve plannen zijn vastgesteld kunnen overheden, belangenorganisaties en particulieren (bijvoorbeeld individuele boeren) nog invloed uitoefenen op individuele maatregelen. Dan zal pas blijken of er voldoende draagvlak is ontwikkeld voor de verdere implementatie. Ook is er dan mogelijk aanvullende technische onderbouwing nodig (Heitbrink 2009).

#### 6.4.6 *Effecten van maatregelen*

Als de uitvoering van maatregelen volgens planning plaatsvindt, is het nog maar de vraag of de doelen ook worden bereikt. Er is grote onvoorspelbaarheid of de waterkwaliteit en biodiversiteit zodanig worden verbeterd dat de maatschappelijke kosten gerechtvaardigd zijn (Bos 2009). Dit komt door het grote gebrek aan natuurwetenschappelijke kennis over de effecten van de maatregelen (Uunk 2009). Met de door de waterschappen ingestelde onderzoeken, en als extra impuls het innovatiefonds KRW, worden in de komende jaren de kennisleemtes verder opgevuld (Uunk 2009). HHNK heeft bijvoorbeeld onderzoeken ingesteld naar de effectiviteit

van helofytenfilters, defosfatiseringsfilters, (kwaliteits)baggeren van waterbodems<sup>132</sup> en maatregelen aan RWZI's. Ook draagt HHNK in de komende planperiode bij aan de verdere ontwikkeling van de KRW Verkenner, een instrument dat een inschatting geeft van de effecten van maatregelen (Procesorganisatie Kaderrichtlijn Water HHNK 2008).

#### **Textbox 6.2. Mening over plannen waterschappen, provincies en SGBP's**

In de inspraakreacties van verschillende overheden op de waterbeheerplannen van WD en WRD, het waterplan van provincie Noord-Brabant en de SGBP's Rijn en Maas werden weinig inhoudelijke punten naar voren gebracht. Toch zouden op een aantal punten de plannen beter moeten worden afgestemd. WD en Provincie Noord-Brabant verschillen bijvoorbeeld van mening over de haalbaarheid van het volledig realiseren van de EHS in 2018.

De agrarische sector is gerustgesteld dat de landbouw niet hoeft te verdwijnen, zoals was geschetst in het Alterra-rapport Aquarein (Van Roode 2009a). Doordat de uitgangspunten pragmatisme, haalbaarheid en betaalbaarheid zijn toegepast, zijn de gevolgen van de KRW voor de agrarische sector beperkt gebleven. Uit de geanalyseerde inspraakreacties blijkt dat de sector nog wel bang is dat een aantal doelen niet gehaald zal worden met de geplande maatregelen (ook niet in 2027) en dat in verband met de resultaatverplichting uiteindelijk toch meer maatregelen met een negatief effect op de landbouw genomen moeten worden. Om soortgelijke redenen zijn de agrariërs tegen normen en beleid voor nutriënten (LTO Noord 2009a; Waterforum online 2009a). Verder is de agrarische sector in principe tegen extra ruimteclaims, maar is de sector blij met de principes van vrijwilligheid bij grondverwerving<sup>1</sup> en met de mogelijkheden tot maatwerk (ZLTO 2009b). Een grote resterende onzekerheid is of individuele agrariërs zullen meewerken aan maatregelen waarvoor hun grond of hun medewerking vereist is.

Ook industrieverenigingen plaatsen in hun inspraakreacties kanttekeningen bij de haalbaarheid van de doelen. Ze vrezen dat de chemische en algemeen fysisch-chemische normen hen zullen beperken in hun werkzaamheden (Van Roode 2009a; Waterforum online 2009a).

De natuurorganisaties en terreinbeheerders vinden de ambities in de plannen te laag. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de aanwijzing van te grote waterlichamen, het niet aanwijzen van natuurlijke waterlichamen en een te beperkt maatregelenpakket. Er zou te weinig aandacht zijn voor doelen en maatregelen in (waardevolle) niet-waterlichamen. Verder vinden de vertegenwoordigers van het natuurbelang dat de noodzaak tot grondverwerving geen reden is om maatregelen als onhaalbaar te beschouwen, want onteigening is mogelijk. Tenslotte zou er nog te weinig aandacht worden besteed aan klimaatverandering en afwenteling (NMO 2009; Staatsbosbeheer 2009; Van Roode 2009a; Waterforum online 2009a).

#### *6.4.7 Chemische verontreinigingen en nutriëntenproblematiek*

Een belangrijke factor in het realiseren van KRW-doelstellingen is de aanpak van de chemische verontreinigingen en de nutriëntenproblematiek<sup>133</sup>. De aanwezigheid van deze verontreinigingen in de bodem en het grondwater en de voortdurende uitstoot

<sup>132</sup> Ook WD doet hier onderzoek naar (Waterschap de Dommel 2008).

<sup>133</sup> Deze problematiek is niet KRW-specifiek. Nederland heeft al jaren problemen om te voldoen aan de Lozingenrichtlijn (1976) en de Nitraatrichtlijn (1991).

zorgen voor hoge concentraties in het oppervlaktewater die niet snel kunnen worden teruggebracht. Er is echter een gebrek aan kennis over de aanwezigheid en beweging van de verontreinigingen in de bodem en het grondwater. Om deze kennis aan te vullen heeft WVE onderzoeken gepland om de herkomst van de verontreinigende stoffen en de noodzaak tot aanvullende maatregelen te bepalen (WVE 2008). WD heeft onderzoek naar de herkomst en maatregelen voor diverse bestrijdingsmiddelen en naar vervuilde waterbodems ingepland (WD 2008).

Ook is er onvoldoende kennis van de relatie tussen de nutriëntenconcentraties in het oppervlaktewater en het realiseren van de biologische doelstellingen (Uunk 2007). In deze context van natuurwetenschappelijke onzekerheden hebben de waterschappen weinig maatregelen gepland om de uitstoot van nutriënten te verkleinen. Naast het landelijke mestbeleid zijn geen aanvullende maatregelen tegen de uitstoot van nutriënten door de landbouw opgenomen. Wel heeft een aantal waterschappen maatregelen genomen om de uitstoot van RWZI's te verminderen. Als blijkt dat de maatregelen niet voldoende zijn om de normen voor nutriëntenconcentraties en/of de biologische doelstelling te halen moeten waarschijnlijk aanvullende maatregelen worden opgesteld.

Een aantal waterschappen (WZE, HHNK, WRD en WNZ) heeft onderzoeksmaatregelen opgenomen om samen met de landbouw (en andere partijen) op zoek te gaan naar manieren om op basis van vrijwilligheid de uitstoot en uitspoeling te verminderen. WRD gaat onderzoek doen naar extra zuivering op een aantal RWZI's, wat zou kunnen leiden tot extra zuiveringstrappen (WRD 2008). WVE gaat daarnaast samen met gemeenten op zoek naar de effecten van overstorten op de oppervlaktewaterkwaliteit en mogelijk maatregelen om negatieve effecten te voorkomen. WD onderzoekt samen met de gemeenten de waterkwaliteit en WRD de afvalwaterketen (WD 2008; WRD 2008).

#### 6.4.8 Peilbeheer

De droogteproblematiek is nog weinig besproken, terwijl door klimaatveranderingen wel steeds meer droge perioden worden verwacht. Dit kan lagere grondwaterstanden en droogvallende wateren tot gevolg hebben. De discussie om via een ander peilbeheer de droogte te bestrijden moet plaatsvinden in het kader van het GGOR-traject. Hoewel peilbeheer een sterke invloed heeft op de waterkwaliteit en de ecologie, zijn veranderingen in het peilbeheer niet als KRW-maatregel opgenomen. De reden hiervoor is dat het vaststellen van het GGOR een politiek gevoelige zaak is, waarbij natuurbelangen (water vasthouden) en agrarische belangen (ontwatering) vaak loodrecht op elkaar staan (Uunk 2009; Van der Wiele en Knol 2009). De uitkomst van de GGOR-trajecten is onzeker, maar kan mogelijk een grote invloed hebben op het behalen van de KRW-doelen.

Een aantal waterschappen (WVE, HHNK, WNZ) heeft wel onderzoeken naar het aanpassen van het peilbeheer als KRW-maatregel opgenomen<sup>134</sup>. WVE gaat bijvoorbeeld de mogelijkheden onderzoeken om verschillen tussen het zomer- en winterpeil te verkleinen. Als aanpassing niet mogelijk is wordt ingezet op doelverlaging en flexibel peilbeheer (WVE 2008).

---

<sup>134</sup> WNZ heeft ervoor gekozen haar onderzoeksmaatregelen niet als KRW-maatregelen (met resultaatverplichting) op te nemen (Waterschap Noorderzijlvest 2008a; Waterschap Noorderzijlvest 2008b).

#### 6.4.9 Afwenteling

Uit de interviews blijkt dat een aantal waterschappen de afwenteling van en naar gebieden buiten het eigen beheergebied nog onvoldoende in kaart heeft gebracht<sup>135</sup>. Redenen hiervoor zijn de grote tijdsdruk en de onzekerheid over de effecten van maatregelen (HHNK 2008). Afwenteling kan echter wel een grote invloed hebben op de doelbereiking. De vervuilingsvracht vanuit het buitenland en de grensoverschrijdende afstemming daarover behoeven daarom verdere aandacht (Bos 2009). Ook is er nog te weinig kennis van de gevolgen van de inlaat van gebiedsvreemd water, dat mogelijk is belast met prioritare en overige verontreinigende stoffen (Van der Wiele en Knol 2009). WNZ heeft nader onderzoek naar de problemen ten gevolge van de inlaat en doorvoer van gebiedsvreemd water en mogelijke oplossingen daarvoor ingepland (WNZ 2008b; Huisman en Dijk 2009).

#### 6.4.10 Autonome ontwikkelingen

De waterschappen hebben tot nu toe nauwelijks aandacht besteed aan de onzekerheden ten gevolge van autonome ontwikkelingen zoals klimaatveranderingen (Waterforum online 2009a). Vermoedelijk waren deze ontwikkelingen in deze planperiode minder urgent, omdat ze pas op de langere termijn zullen optreden en omdat de effecten nog erg onzeker zijn. Veel ontwikkelingen worden wel als aandachtspunt genoemd in de waterbeheerplannen, omdat ze een impact kunnen hebben op de mate van doelbereiking in 2027. Klimaatverandering zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een verhoogde uitspoeling van nutriënten in de zomer, wat samen met hogere temperaturen kan leiden tot algenbloei en botulisme, en tot een toename van het aantal exotische planten- en diersoorten (WD 2008; WZE 2008). Een aantal waterschappen heeft onderzoeksmaatregelen opgenomen naar de effecten van klimaatverandering. WZE, WNZ en WRD zijn bijvoorbeeld betrokken bij landelijke en/of provinciale onderzoeken naar de effecten van klimaatveranderingen (WNZ 2008b; WRD 2008; WZE 2008). Een tweede voorbeeld van een autonome ontwikkeling die de implementatie van de KRW zou kunnen beïnvloeden is de toenemende druk op de ruimte vanuit verschillende gebruiksfuncties. Deze druk kan tot extra problemen met de grondverwerving ten behoeve van ruimtelijke KRW-maatregelen leiden (WD 2008). Een derde voorbeeld is een verandering in het peilbeheer van het IJsselmeer en het Markermeer. HHNK doet onderzoek naar gevolgen hiervan op de waterhuishouding in haar beheergebied (Procesorganisatie Kaderrichtlijn Water HHNK 2008). Een vierde voorbeeld is het verschijnen van nieuwe probleemstoffen, bijvoorbeeld uit geneesmiddelen. WRD en de andere waterschappen in Rijn-Oost volgen de landelijke onderzoeken en nemen zo nodig maatregelen om de lozing van deze stoffen te voorkomen of te beperken (WRD 2008).

---

<sup>135</sup> Het principe van geen afwenteling had al wel een grote invloed op de doelen en maatregelen bij WVE, die grotendeels zijn gericht is op het voorkomen van afwenteling naar de Rijkswateren. Ook hebben een deel van de overheden binnen Rijn-Oost en Rijkswaterstaat Directie IJsselmeergebied een gezamenlijk project uitgevoerd naar de mogelijke afwenteling van met name fosfaat vanuit het stroomgebied Vecht/Zwartewater naar het Zwartemeer en de effecten van de in het SGBP geplande inrichtingmaatregelen. Conclusie was dat het Zwartemeer ten aanzien van eutrofiering nu al vrijwel aan het doel voldoet en dat het heel goed mogelijk is dat dit in 2015 zonder verdergaande maatregelen helemaal het geval zal zijn. De ontwikkeling zal daarom nauwlettend worden gevolgd (Uunk 2009).

#### 6.4.11 Resultaatverplichting

Het Rijk en de waterschappen hebben in de afgelopen planperiode de eerste strategische zetten gedaan om met de resultaatverplichting om te gaan. Uit de hiervoor besproken resterende onzekerheden mag echter worden geconcludeerd dat het nog steeds onzeker is of in voldoende mate aan de resultaatverplichting kan worden voldaan. In 2013 is de eerste evaluatie. Het is de vraag of we het goed doen, wat de EC gaat doen en we op eventuele tekortkomingen worden afgerekend (Bos 2009). Het strategisch omgaan met de resultaatverplichting zal tot aan 2027 (en mogelijk daarna) een onzekerheid blijven. De verwachting is namelijk dat Nederland in 2027 maar 40-60% van de doelen voor afzonderlijke kwaliteitselementen zal hebben gerealiseerd (Ligtvoet, Beugelink et al. 2008).

### 6.5 Positieve en negatieve effecten van de KRW

#### 6.5.1 Positieve punten

De geïnterviewde personen brachten verschillende positieve en negatieve effecten van de KRW op de waterschappen naar voren. Deze bieden aanknopingspunten voor de conclusies en aanbevelingen. De positieve punten waren puntsgewijs:

- *De methodische aanpak.* De methodische aanpak was aanleiding om kennisvragen te formuleren, nieuwe kennis te vergaren, de kwaliteitstaken van het waterschap voor het voetlicht te houden en de bestaande aanpak te heroverwegen (Huisman en Dijk 2009; Marsman 2009). De nieuwe monitoring- en beoordelingsmethodiek heeft de waterschappen bijvoorbeeld gedwongen om kritisch te kijken naar hun bestaande meetnetten. Bij HHNK en WRD heeft dit geleid tot een verbetering van het meetnet (Marsman 2009; Van der Wiele en Knol 2009). Door de nieuwe aanpak is er meer aandacht gekomen voor de inhoudelijke kant van het waterbeheer in plaats van alleen voor beleidsvoornemens en kosten. Bovendien structureert en harmoniseert de KRW het waterbeheer in de EU (Kolkman 2009; Van Zanten 2009). Doelen en maatregelen worden vergeleken en op elkaar afgestemd, wat leidt tot steeds meer gelijke uitgaven en lasten (Marsman 2009). Doordat overal in de EU dezelfde methodiek wordt toegepast wordt bovendien systematisch kennis opgebouwd, bijvoorbeeld van de effecten van maatregelen, en treden leerprocessen op (Barten 2009). Dit heeft al tot het inzicht geleid dat inrichtingsmaatregelen meer (kosten)effectief zijn dan chemische maatregelen (Uunk 2009);
- *De resultaatverplichting.* De resultaatverplichting was (en is) een stok achter de deur om serieus met de ecologie en chemie aan de slag te gaan en om de geplande maatregelen uit te voeren (Heitbrink 2009; Huisman en Dijk 2009; Kuks 2009; Nobbe 2009; Van der Wiele en Knol 2009);
- *Interne samenwerking.* De communicatie en samenwerking binnen het waterschap is verbeterd, met name tussen ambtenaren en bestuurders (Huisman en Dijk 2009; Nobbe 2009; Steur 2009);
- *Externe samenwerking.* De noodzaak tot samenwerking binnen het stroomgebied heeft de samenwerking versterkt tussen de waterschappen onderling en tussen

de waterschappen en het Rijk<sup>136</sup>, de regionale directies van Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, regionale belanghebbenden en andere lidstaten (Bijlmakers en van de Crujisen 2009; Steur 2009; Van Zanten 2009). Dit heeft de onderlinge relatie verbeterd en tot een meer integraal perspectief geleid:

- De partijen zijn zich meer bewust onderdeel te zijn van een stroomgebied (WD 2008; Barten 2009; Van der Wiele en Knol 2009);
  - Door de vroegtijdige samenwerking zijn brede projecten met veel draagvlak (voor vrijwillige maatregelen) ontwikkeld;
  - Er is bestuurlijke consensus bereikt over doelen en maatregelen (Bos 2009);
  - Gemeenten hebben meer aandacht voor water ontwikkeld (WD 2008);
  - Alle betrokken partijen zijn goed geïnformeerd (Huisman en Dijk 2009);
- *Brakke wateren.* De brakke wateren staan nu op de nationale kaart. Er was eerst geen beleid voor en nu wel (Steur 2009);
  - *Normdifferentiatie.* Normen voor stilstaande en stromende wateren zijn gedifferentieerd. Eerder golden de MTR-normen (bv. voor nutriënten) voor stagnante wateren en werden ook voor stromende wateren van toepassing verklaard (Van Zanten 2009).

### 6.5.2 Negatieve punten

De belangrijkste negatieve effecten van de KRW op de waterschappen waren:

- *Administratieve last.* De waterschappen hebben veel tijd besteed aan de implementatie van de KRW. Ze hebben veel analyses gedaan, al dan niet volgens nieuwe methodieken, veel overlegd en ook het (herhaaldelijk) invullen van formats kostte veel tijd. Doordat er zoveel waarde werd gehecht aan normen en getallen kon er minder tijd en geld worden besteed aan het verbeteren van de waterkwaliteit zelf<sup>137</sup>. Uit onderzoek van Sterk Consulting in opdracht van het MNP blijken de reguleringskosten<sup>138</sup> overigens gemiddeld in vergelijking met de reguleringskosten van het milieubeleid in de periode 1985-2005 (Van Cleef 2008; Van Cleef, Beugelink et al. 2008);
- *Landelijke regie.* De organisatie door het Rijk en de samenwerking met Rijk lieten te wensen over. Het proces was te ingewikkeld en de sturing kwam vaak te laat<sup>139</sup> (Barten 2009; Huisman en Dijk 2009; Marsman 2009; Van Roode 2009a; Van Zanten 2009);

---

<sup>136</sup> Bij WD is de relatie met het Rijk juist verslechterd, omdat het Rijk weinig gemotiveerd was tot samenwerking (Barten 2009).

<sup>137</sup> Dit beeld werd gedeeld door geïnterviewden bij alle waterschappen. Een aantal geïnterviewden nuanceerde het beeld achter als volgt. Er was wel een hoge administratieve last, maar er is ook veel werk verzet. Deze aanpak was de enige manier is om de ecologische en chemische toestand van de wateren in de EU structureel te verbeteren (Steur 2009). Bovendien zijn de KRW-rapportages te combineren met rapportages aan bestuur en provincie (Marsman 2009).

<sup>138</sup> "Kosten voor de regulerende overheid en de bijkomende kosten die doelgroepen maken als antwoord op de beleidsinstrumenten die de overheid inzet, maar die niet rechtstreeks bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen."

<sup>139</sup> Toch hebben de landelijke kaders en formats hebben enorm geholpen in het helder maken en versnellen van het proces. Het Rijk heeft er alles aan gedaan om het de regio zo gemakkelijk mogelijk te maken en heeft de regionale input gecontroleerd en gefaciliteerd (Bos 2009).

- *Beperking autonomie.* De KRW vereist dat de waterschappen een stuk van hun autonomie opgeven, in verband met de resultaatverplichting vanuit Brussel en de noodzaak tot afstemming binnen het land en de regio (Kolkman 2009). Er was bijvoorbeeld veel druk om de adviezen uit het RAO/RBO over te nemen (Marsman 2009);
- *Minimale ambitie.* De resultaatverplichting veroorzaakt een focus op wat men moet in plaats van wat men wil. De resulterende SGBP's hebben te weinig visie (Barten 2009; Van Roode 2009a). Er zijn minimale doelen en maatregelen gekozen (Steur 2009; Van der Wiele en Knol 2009)<sup>140</sup>. Het lage ambitieniveau in Nederland is te verklaren door de fysieke situatie en de gemakkelijke gang naar de rechter. Een derde factor is dat zowel de planvorming als de uitvoering van de KRW grotendeels bij de waterschappen is neergelegd<sup>141</sup>. Je kunt van bestuurders niet verwachten dat ze uit eigen wil mogelijke te hoge doelen stellen, zodat ze daar vervolgens op afgerekend worden. Een bijkomend probleem is dat de waterschappen als functionele overheid weinig zeggenschap hebben over maatregelen buiten de wateren die ze beheren om, zoals mestbeleid en ruimtelijke maatregelen (Uitenboogaart, Van Kempen et al. 2009);
- *Beperkte focus.* De beperkte focus van de KRW werpt soms barrières op voor een brede systeembenadering (Van Roode 2007; Van Roode 2009a). De focus van de KRW op waterlichamen leidt de aandacht af van niet-waterlichamen (haarvaten), waar vaak de meeste ecologische winst valt te behalen (Nobbe 2009; Steur 2009; Uunk 2009);
- *Onoverzichtelijkheid.* De complexiteit van de methodiek maakte dat essentiële discussies, zoals over de hoogte van de normen, nauwelijks gevoerd konden worden (Van Roode 2007; Barten 2009; Van Roode 2009a);
- *Politiek versus inhoud.* Wrijvingen tussen politiek en inhoud hebben veel tijd en energie gekost. Inhoudelijke specialisten hadden vaak te veel tijd nodig om inhoudelijke keuzes en de consequenties daarvan in kaart te brengen (Heitbrink 2009; Marsman 2009)<sup>142</sup>. Bestuurders hebben daardoor een aantal keuzes gemaakt die (nog) niet (volledig) inhoudelijk waren onderbouwd. Sommige van deze keuzes bleken later niet (geheel) in overeenstemming met de inhoudelijke kennis. Specialisten moesten zich dan in allerlei bochten wringen om de bestuurlijke keuzes en inhoudelijke kennis in overeenstemming te brengen. Dit kwam niet ten goede gekomen aan de transparantie van het proces. In andere gevallen werden de bestuurlijke keuzes op basis van de inhoud alsnog bijgesteld (Van der Wiele en Knol 2009).

## 6.6 Bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden

### 6.6.1 Ervaren onzekerheden

Tot slot van dit hoofdstuk tillen we de analyse naar een hoger abstractieniveau. Nadere analyse leert dat de ervaren onzekerheden (zie Paragraaf 6.2) op basis van

---

<sup>140</sup> Niet alle geïnterviewden waren het met deze bewoording eens. Zij noemen het ambitieniveau eerder realistisch en de benodigde inspanning voor de uitvoering fors (Huisman en Dijk 2009).

<sup>141</sup> In andere lidstaten ligt de planvorming vaak bij hogere overheden en de uitvoering bij lagere overheden.

<sup>142</sup> Heitbrink heeft het over de situatie binnen WRD en Marsman over de landelijke werkgroep monitoring.

het onderwerp waarop ze betrekking hebben grofweg ingedeeld kunnen worden in twee categorieën: bestuurlijk-juridische onzekerheden en natuurwetenschappelijke onzekerheden<sup>143</sup> (zie Tabel 4). De bestuurlijk juridische onzekerheden hebben te maken met de juridische aspecten van de KRW en de bestuurlijke keuzes omtrent de procesmatige en inhoudelijke invulling van de KRW. De natuurwetenschappelijke onzekerheden hebben te maken met het functioneren van het natuurlijke systeem (hydrologie, morfologie, chemie, ecologie, etc.). Als we vervolgens de invulling van de kernconcepten (Paragraaf 6.3) nader onder de loep nemen dan blijkt dat bij elk kernconcept een mix van bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden speelde.

Tabel 4. Ervaren bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden

| Bestuurlijk-juridische onzekerheden  | Natuurwetenschappelijke onzekerheden  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resultaatverplichting</li> <li>▪ Implementatieproces</li> <li>▪ Landelijke kaders m.b.t. kernconcepten</li> <li>▪ Onderlinge afhankelijkheid van keuzes</li> <li>▪ Draagvlak in de regio's</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Invloed van ondersteunende kwaliteitselementen</li> <li>▪ Effectiviteit van maatregelen</li> </ul> |

Veel geïnterviewde personen hebben zowel bestuurlijk-juridische als natuurwetenschappelijke onzekerheden ervaren. Dit getuigt van een breed perspectief, dat waarschijnlijk door onderlinge uitwisseling is ontstaan. We kunnen hier drie meer specifieke observaties aan toevoegen. Ten eerste blijkt uit onze analyse dat de meeste geïnterviewde personen de rol van bestuurlijk-juridische onzekerheden benadrukken. Daaruit leiden we af dat deze onzekerheden dominant zijn geweest in de afgelopen planperiode. Ten tweede constateren we dat de KRW-methodiek ervan uitgaat dat er voldoende natuurwetenschappelijke kennis is om de huidige hydromorfologische, chemische en biologische toestand te kunnen bepalen, evenals de effecten van toekomstige ontwikkelingen en maatregelen. De KRW verplicht vervolgens tot het realiseren van de doelen die op grond van natuurwetenschappelijke kennis zijn opgesteld. In de praktijk ontbreekt veel van deze kennis echter en is het niet duidelijk welke doelen haalbaar zijn. De natuurwetenschappelijke onzekerheden hebben dus bestuurlijk-juridische onzekerheden ten gevolg (WD intern 2007b). Ten derde blijkt dat de meer generalistische beleidsambtenaren en bestuurders relatief meer oog hebben voor de bestuurlijk-juridische onzekerheden, terwijl de specialistische ambtenaren relatief meer oog hebben voor de natuurwetenschappelijke onzekerheden. De verschillen in de door deze groepen actoren ervaren onzekerheden zijn te verklaren door de verschillende rollen die de groepen hebben in het implementatieproces en de verschillende uitgangspunten die ze daarbij hanteren. Bestuurders en generalistische ambtenaren hebben benaderen de problemen vaak vanuit een helicopterview en proberen zo goed mogelijk te voldoen aan de eisen en wensen van verschillende belanghebbenden. Specialistische ambtenaren worden geacht in detail naar aspecten van het probleem te kijken en zijn vaak gedreven om de problemen op hun eigen terrein (bijvoorbeeld de ecologie) zo veel mogelijk op te lossen.

<sup>143</sup> Er zijn meerdere categorieën onzekerheden denkbaar, bijvoorbeeld financieel-economische onzekerheden (de kosten van maatregelen en de gevolgen voor de waterschapslasten). Deze werden echter niet als belangrijk ervaren.

### 6.6.2 *Ontplooide strategieën*

De waterschappen hebben een breed scala aan strategieën ontplooid om met de verschillende ervaren onzekerheden om te gaan. In Tabel 5 onderscheiden we de strategieën die zijn ontplooid om met 1) bestuurlijk-juridische onzekerheden, 2) natuurwetenschappelijke onzekerheden en 3) beide categorieën van onzekerheden gelijktijdig om te gaan. Daarnaast onderscheiden we drie groepen actoren die de strategieën hebben ontplooid: 1) bestuurders en generalistische ambtenaren, 2) specialistische ambtenaren en 3) beide groepen. We maken dit onderscheid om inzicht te creëren in de mate waarin de verschillende typen onzekerheden integraal zijn aangepakt en in de spanningen die zich daarbij hebben voorgedaan.

De strategieën in tabel 5 zijn niet mooi over de tabel verspreid, maar concentreren zich in een aantal cellen. Daaruit blijkt dat de aanpak van de bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden slechts in beperkte mate was verweven. In het midden van de tabel staan de meer integrale strategieën, die door de verschillende groepen actoren binnen het waterschap (al dan niet gezamenlijk) zijn ontplooid en die met zowel bestuurlijk-juridische als natuurwetenschappelijke onzekerheden omgaan. De integratie vond plaats door interactie tussen generalistische en specialistische ambtenaren en door bestuurlijke discussie over door ambtenaren opgestelde presentaties en nota's. De bestuurlijke betrokkenheid werd groter toen de maatregelenpakketten moesten worden bepaald. In de buitenste hoeken staan de minder geïntegreerde strategieën. Bestuurders en generalistische ambtenaren hebben vooral acties ondernomen om met de bestuurlijk-juridische onzekerheden om te gaan, terwijl inhoudelijke specialisten zich meer met de natuurwetenschappelijke onzekerheden hebben bezig gehouden.

### 6.6.3 *Geconstateerde spanningen*

De spanningen die zijn opgetreden ten gevolge van een slechte afstemming tussen de timing van de kennisvergaring en de besluitvorming staan al beschreven in Paragraaf 6.5.2. Hier gaan we nader in op spanningen ten gevolge van de verschillende uitgangspunten van specialisten en generalisten. Bestuurders en generalisten hebben, om met de bestuurlijk-juridische onzekerheden om te gaan, de landelijke uitgangspunten van pragmatisme, haalbaarheid en betaalbaarheid gehanteerd<sup>144</sup>. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de uitgangspunten van “geen significante schade” en “geen onevenredig hoge kosten” uit de KRW, maar zijn in de loop van de tijd minder strikt geïnterpreteerd. Bovendien relativeren veel generalisten en bestuurders het belang van kennis. Immers, gelijk krijgen is vaak belangrijker dan gelijk hebben (Heitbrink 2009). Veel specialisten hebben andere uitgangspunten gehanteerd: het verbeteren van de ecologie en het vergaren van natuurwetenschappelijke kennis. Dit zijn ook belangrijke uitgangspunten uit de KRW. Het verschil in uitgangspunten tussen de specialisten en de generalisten leidde soms tot conflicterende ideeën over de invulling van de kernconcepten. Over het algemeen wilden de specialisten bijvoorbeeld meer monitoren en meer ambitieuze ecologische doelen nastreven dan de generalisten.

---

<sup>144</sup> De uitgangspunten van individuele bestuurders waren afhankelijk van de belangen die ze representeerden. Natuurorganisaties zullen het niet volledig met deze uitgangspunten eens zijn.

Een extra probleem bij de afstemming tussen de specialisten en generalisten, zowel qua uitgangspunten als qua timing, was dat de kennisvergaring en de besluitvorming sterk werd beïnvloed door de regionale en landelijke ontwikkelingen. De processen als zodanig waren daarmee slecht te overzien, wat de afstemming heeft bemoeilijkt.

Tabel 5. Overzicht van strategieën die zijn ontplooid om met onzekerheden om te gaan

|                                 | <b>Bestuurlijk-juridische onzekerheden</b>  | <b>Beide categorieën onzekerheden</b>   | <b>Natuurwetenschappelijke onzekerheden</b>  |
|---------------------------------|---|---|--|
| <b>Bestuurders/generalisten</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanteren opgerekte criteria (haalbaarheid, betaalbaarheid en pragmatisme) als uitgangspunt</li> <li>- Sterk faseren van de uitvoering van maatregelen</li> <li>- Uit kostenogpunt zo veel mogelijk beperken van de monitoring- en rapportageverplichting</li> <li>- Parkeren van problemen met een grote kans op belangenconflicten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participeren in RBO en RAO</li> </ul>  |  |
| <b>Beide groepen</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inroepen hulp van juristen voor interpretatie van KRW</li> <li>- Organiseren van gebiedsprocessen en klankbordgroepen in eigen beheergebied</li> <li>- Afhankelijkheid van andere actoren beperken</li> <li>- Niet meer verantwoordelijkheid nemen dan nodig (of mogelijk)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- In kaart brengen mogelijke keuzes en de consequenties daarvan</li> <li>- Grotendeels overnemen landelijke kaders, soms vooraf of achteraf beïnvloeden kaders</li> <li>- Weigeren onzekere gegevens aan te leveren en inbouwen voorbehoud in rapportages</li> <li>- Ontkoppelen invulling doelen en maatregelen</li> <li>- Keuze voor no-regret, win-win maatregelen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opnemen onderzoeksmaatregelen in de plannen</li> </ul>  |
| <b>Specialisten</b>             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participeren in regionale en landelijke werkgroepen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanteren verbeteren ecologie en vergaren natuurwetenschappelijke kennis als uitgangspunt</li> <li>- Ontwikkelen en toepassen KRW-conforme methodiek o.b.v. bestaande kennis en methoden, landelijke en regionale inhoudelijke kaders en expert judgement</li> </ul> |

## 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen besproken. In Paragraaf 7.1 trekken we aan de hand van de geformuleerde deelvragen conclusies met betrekking tot de hoofdvraag van het onderzoek:

*“Op welke wijze zijn de waterschappen in de periode 2000-2008 omgegaan met onzekerheden tijdens de implementatie van de KRW?”*

In Paragraaf 7.2 worden aanbevelingen geformuleerd voor het verbeteren van de regionale implementatie van de KRW en eventuele toekomstige richtlijnen. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in algemene aanbevelingen en aanbevelingen voor waterschappen, andere overheden en wetenschappers.

### 7.1 Conclusies

- 1) *Welke kaders geven de KRW en de bijbehorende Europese richtsnoeren voor het invullen van de kernconcepten?*

De KRW heeft als doel om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater in de lidstaten van de Europese Unie te beschermen en te verbeteren en het duurzaam gebruik van water te bevorderen. In de periode 2000-2008 moesten de lidstaten in verschillende rapportages invulling geven aan de kernconcepten waterlichaam en type, toestand, milieudoelstellingen, maatregelenpakket en uitzonderingen, monitoring en publieke participatie. De KRW schrijft op hoofdlijnen de methodiek die daarvoor moet worden gebruikt voor en de richtsnoeren geven een nadere invulling. Ten eerste moeten de lidstaten de toestand van geselecteerde waterlichamen monitoren om veranderingen te kunnen vaststellen. Ten tweede moeten de lidstaten ecologische doelstellingen vaststellen voor de waterlichamen. Ten derde moeten ze maatregelenpakketten opstellen om deze doelen in 2015 te realiseren. Voor de uitvoering van de maatregelen geldt een resultaatverplichting. De KRW biedt echter verschillende uitzonderingsmogelijkheden om de doelen te verlagen en het realiseren van de doelen te faseren in de tijd (zie verder Hoofdstuk 2).

- 2) *Hoe is de KRW geïmplementeerd in Nederland en welke invulling geeft de Nederlandse Rijksoverheid aan de kernconcepten?*

In Nederland hebben de waterschappen een grote rol gekregen in de implementatie van de KRW. Ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de invulling van de plannen en zijn grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Nederland vervult hiermee een uitzonderingspositie in Europa. In andere lidstaten liggen over het algemeen meer taken en verantwoordelijkheden bij de hogere overheden (Uitenboogaart, Van Kempen et al. 2009). De waterschappen werden geacht tot ambtelijke en bestuurlijke afstemming te komen in de regionale overleggen (met provincies, andere waterschappen en gemeenten) die per deelstroomgebied werden georganiseerd. Het Rijk heeft inhoudelijke en procesmatige kaders vastgesteld. De angst dat Nederland “op slot” zou gaan en/of dat Nederland niet aan de resultaatverplichting zou kunnen voldoen overheerste de discussie. Haalbaarheid,

betaalbaarheid en pragmatisme werden daarom de belangrijkste uitgangspunten. Verder zijn op landelijk niveau verschillende handboeken, leidraden en formats voor de aanlevering van gegevens uit de regio's ontwikkeld (zie verder Hoofdstuk 3).

*3) Met welke onzekerheden zijn de waterschappen geconfronteerd tijdens de implementatie van de KRW en hoe zijn ze daarmee omgegaan?*

Aan de ene kant hebben de KRW, de richtsnoeren en de landelijke kaders het gedrag van de waterschappen vastgelegd. Daarmee nemen ze veel keuzevrijheid en dus onzekerheid van de waterschappen weg. Een kanttekening daarbij is dat de waterschappen nog redelijk wat vrijheden hadden om de gestelde kaders te interpreteren. Aan de andere kant heeft de KRW de waterschappen met veel nieuwe onzekerheden geconfronteerd. De KRW dwingt namelijk tot het maken van onderbouwde keuzes en stelt de consequenties van die keuzes op scherp door er een resultaatverplichting aan te verbinden.

De waterschappen zijn met twee typen onzekerheden geconfronteerd: bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijke. De belangrijkste bestuurlijk-juridische onzekerheden die in de afgelopen jaren hebben gespeeld zijn de resultaatverplichting, het implementatieproces, de landelijke kaders met betrekking tot de invulling van de kernconcepten, de onderlinge afhankelijkheid van keuzes en het draagvlak onder andere actoren in regio. De belangrijkste natuurwetenschappelijke onzekerheden zijn de invloed van ondersteunende kwaliteitselementen en de effectiviteit van maatregelen.

De waterschappen hebben in deze planperiode vooral strategieën ontplooid om met bestuurlijk-juridische onzekerheden om te gaan. Ze hebben de keuzevrijheid benut om de regionale actoren tevreden te houden en hun eigen ambities te bewerkstelligen. Om te kunnen voldoen aan de resultaatverplichting en om draagvlak te creëren hebben ze de landelijke uitgangspunten van pragmatisme, haalbaarheid en betaalbaarheid overgenomen. Daarnaast hebben de waterschappen actief deelgenomen aan de regionale overleggen en zelf gebiedsprocessen en klankbordgroepen georganiseerd. Vraagstukken met grote kennisleemtes en belangentegenstellingen zijn zo veel mogelijk geparkeerd en bij het aanleveren van gegevens is vaak een voorbehoud ingebouwd. Voor het omgaan met natuurwetenschappelijke onzekerheden zijn op basis van bestaande kennis en methoden, landelijke en regionale inhoudelijke kaders en expert judgement KRW-conforme methoden ontwikkeld en toegepast. Bovendien zijn onderzoeksmaatregelen opgenomen in de plannen (zie verder Paragrafen 4.2, 5.2, 6.2 en 6.6).

*4) Welke inhoudelijke invulling hebben de waterschappen aan de kernconcepten gegeven en op basis van welke argumenten?*

Om de rapportage- en monitoringverplichting te beperken hebben de waterschappen relatief grote waterlichamen aangewezen. Het type en de status zijn toegekend op grond van fysieke karakteristieken. De bestuurlijke uitgangspunten hebben er mede voor gezorgd dat er weinig natuurlijke waterlichamen zijn aangewezen. In verband met de dreigende resultaatverplichting hebben de waterschappen de geboden ruimte voor het bepalen van soepelere doelen voor sterk veranderde en kunstmatige

waterlichamen vervolgens goed benut. De maatregelenpakketten zijn in de gebiedsprocessen opgesteld. De waterschappen hebben vooral gekozen voor no-regret en win-win maatregelen, die ze zonder hulp van anderen kunnen uitvoeren. De uitvoering is bovendien sterk gefaseerd in de tijd (tot aan 2027). De doelen zijn in principe bepaald op basis van de huidige situatie en de geselecteerde maatregelen (volgens de Praagse methode). Omdat de effecten van maatregelen moeilijk te bepalen waren is er echter vaak een losse koppeling gehanteerd tussen de maatregelen en doelen (zie verder Paragrafen 4.3, 5.3 en 6.3).

*5) Hoe is binnen het waterschap de benodigde kennis vergaard en uitgewisseld en hoe zijn besluiten tot stand gekomen?*

Kennisvergaring en besluitvorming waren de belangrijkste activiteiten om met onzekerheden om te gaan. Aan het begin van het proces hebben de inhoudelijke specialisten van de waterschappen veel tijd besteed aan de inhoudelijke invulling van de waterlichamen, doelen en monitoring. Daarbij werd vooral gebruikt gemaakt van bestaande kennis die “vertaald” werd naar KRW-conforme kennis<sup>145</sup>. Met het aangepaste monitoringnet zijn bovendien gegevens verzameld die inzicht hebben geboden in de chemische en ecologische toestand. Later in het proces werd de bestuurlijke betrokkenheid groter. Er is bestuurlijke discussie geweest over de status van de waterlichamen, de doelen, maatregelen, kosten en uitzonderingen. In principe leverden de specialisten de kennis om onderbouwde besluiten te kunnen nemen aan het bestuur aan, via generalistische ambtenaren, presentaties en memo’s. Soms traden spanningen op omdat de kennisvergaring en besluitvorming qua timing niet goed op elkaar waren afgestemd of omdat de specialisten en de bestuurders andere uitgangspunten hanteerden (zie verder Paragrafen 4.4, 5.4, 6.2 en 6.3).

*6) Op welke wijze hebben andere actoren de invulling van de kernconcepten beïnvloed?*

De invulling van de kernconcepten werd sterk beïnvloed door externe actoren, zowel op ambtelijk als op politiek niveau. Naast de KRW en de richtsnoeren hadden landelijke kaders (denklijnen, handboeken, leidraden en formats) een grote invloed op de invulling. De landelijke kaders hebben aan de ene kant de invulling van de kernconcepten vergemakkelijkt, door relevante kennis en uitgangspunten aan te dragen. Aan de andere kant hebben de kaders de waterschappen beperkt in hun autonomie. De waterschappers ervoeren het als een groot probleem dat de kaders vaak te laat kwamen en soms na verloop van tijd werden aangepast<sup>146</sup>. Dit heeft de administratieve last voor de waterschappen vergroot en de beoogde uniformiteit beperkt.

De regionale overheden (waterschappen, provincies, gemeenten) hadden via de regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen ook een invloed op de invulling van de kernconcepten. Er is gezocht naar bestuurlijke consensus over de belangrijkste uitgangspunten en naar ambtelijke afstemming over de toe te passen methodes. De

---

<sup>145</sup> Dit kan worden beschouwd als een vorm van kennisvergaring.

<sup>146</sup> Daarnaast waren de specialisten van de waterschappen het niet altijd eens met de landelijke uitgangspunten.

mate van samenwerking en afstemming verschilde per regio. In gebiedsprocessen en klankbordgroepen zijn de gemeenten en belangenorganisaties geïnformeerd en gehoord over de implementatie van de KRW. De invloed van deze processen op de inhoudelijke invulling van de kernconcepten was beperkt (zie verder Paragrafen 4.5, 5.5, 6.2 en 6.3).

7) *Hoe beoordelen de betrokken (regionale) actoren de ontwerp-Waterbeheerplannen en ontwerp-SGBP's en welke argumenten voeren zij hiervoor aan?*

De betrokken regionale overheden hebben over het algemeen op hoofdlijnen een goede afstemming bereikt. In de inspraakreacties op elkaars plannen worden vooral kleinere punten van afstemming naar voren gebracht. In de inspraakreacties van de belangenorganisaties worden daarentegen duidelijke standpunten ingenomen. De standpunten van natuurorganisaties en agrarische organisaties conflicteren sterk. Agrariërs zijn vooral bang dat Brussel Nederland verplicht aanvullende maatregelen te nemen om de doelen te realiseren. Met name de normen voor nutriënten zijn een heet hangijzer: het moeten realiseren daarvan kan nog altijd significante consequenties hebben voor de agrarische sector. Daarnaast zijn agrariërs bang voor extra ruimteclaims. Ze willen zoveel mogelijk garantie dat hun ondernemingen zo min mogelijk worden getroffen<sup>147</sup>. De natuurorganisaties en terreinbeheerders vinden de ambities in de plannen juist te laag. Zo zouden er te weinig natuurlijke waterlichamen zijn aangewezen, zouden de maatregelenpakketten te beperkt zijn en zou er te weinig aandacht zijn voor niet-waterlichamen (zie verder Paragrafen 4.6, 5.6 en Textbox 6.2).

8) *Wat zijn de belangrijkste resterende onzekerheden?*

Een onzekerheid die op het moment van schrijven in het middelpunt van de belangstelling staat is de juridische verankering van de kwaliteitsnormen in het Besluit Monitoring en Kwaliteitseisen Water en de doorwerking naar de latere besluitvorming. Daarnaast is onzeker of Brussel de SGBP's die eind 2009 worden opgeleverd en het veelvuldige gebruik van uitzonderingen daarin accepteert. De gehanteerde methodiek voor de monitoring, de beoordeling van de toestand, maar ook voor het bepalen van doelen en maatregelen zouden op basis van voortschrijdend inzicht kunnen veranderen. Er moet daarom rekening worden gehouden met een gewijzigde invulling van de kernconcepten in de volgende generatie SGBP's. Ook is het de vraag in welke vorm het implementatieproces zal worden voortgezet. In de komende jaren moet een begin worden gemaakt met de uitvoering van de maatregelen. Een grote onzekerheid daarbij is of er voldoende draagvlak is ontwikkeld voor individuele maatregelen. En als de maatregelen al zijn uitgevoerd is het nog de vraag of ze wel tot de gewenste effecten leiden. Daarnaast speelt er nog een aantal complexe problemen, waaraan nog relatief weinig aandacht is besteed in de maatregelenpakketten: de aanpak van chemische verontreinigingen en nutriënten, veranderingen in het peilbeheer, de afwenteling van verontreinigingen en autonome ontwikkelingen. Het is de vraag of deze problemen voldoende worden

---

<sup>147</sup> Ditzelfde geldt voor de industrie.

geadresseerd. Uiteindelijk kunnen al deze onzekerheden consequenties hebben voor het voldoen aan de resultaatverplichting. De grootste resterende onzekerheid is dan ook of daaraan kan worden voldaan (zie verder Paragrafen 4.7, 5.7 en 6.4).

9) *Welke positieve en negatieve invloed heeft de KRW gehad voor de waterschappen?*

De implementatie van de KRW (tot nu toe) heeft verschillende positieve en negatieve effecten gehad op de waterschappen. Een belangrijk positief punt was de methodische aanpak, waardoor de waterschappen en ander partijen werden gedwongen om op een gestructureerde en afgestemde manier de waterkwaliteit en ecologie onder de loep te nemen. Ten tweede vormt de resultaatverplichting een stok achter de deur om de plannen ter verbetering van de waterkwaliteit en ecologie ook daadwerkelijk uit te voeren. Ten derde is er veel samengewerkt tussen ambtenaren en bestuurders binnen het waterschap en met andere overheden en belangenorganisaties. Hoewel onderlinge spanningen soms zichtbaar werden tijdens de samenwerking, zijn over het algemeen de onderlinge relaties verbeterd en is een beter geïntegreerd perspectief ontwikkeld. Het belangrijkste negatieve effect van de KRW op de waterschappen was de grote administratieve inspanning die nodig was om invulling te geven aan de KRW. De last werd vergroot doordat de KRW zelf en het implementatieproces in Nederland te ingewikkeld en onoverzichtelijk waren en de landelijke kaders vaak te laat kwamen. Een andere negatief punt is dat door de druk van de resultaatverplichting voorzichtige doelen en maatregelenpakketten zijn gekozen en dat de focus op waterlichamen de aandacht heeft afgeleid van de niet-waterlichamen (zie verder Paragrafen 4.8, 5.8 en 6.5).

## 7.2 Aanbevelingen

### 7.2.1 Algemeen

Een van de grootste onzekerheden waarmee de waterschappen zijn geconfronteerd is de resultaatverplichting. Veel van de ontplooiende strategieën waren gericht op het ontwikkelen van haalbare en betaalbare doelen en maatregelenpakketten, zodat later aan de resultaatverplichting zou kunnen worden voldaan. Met deze doelen en maatregelen zullen niet alle door de KRW beoogde verbeteringen in de waterkwaliteit en ecologie worden bewerkstelligd. Het zou daarom voor de hand liggen om aanbevelingen te formuleren om het ambitieniveau in de SGBP's op te schroeven. Dit zou echter een te eenzijdige benadering zijn van een complexe opgave, waarbinnen naast ecologische doelen ook andere doelen en belangen moeten worden gediend. Er moet onze inziens worden gezocht naar manieren om het ecologische ambitieniveau te verwezenlijken zonder dat dit ten koste gaat van andere doelen en belangen. Dit vergt creativiteit, niet alleen in inhoudelijke zin, maar ook in procesmatige zin.

De KRW brengt verschillende bestuurlijk-juridische en natuurwetenschappelijk onzekerheden met zich mee. Bij het omgaan met deze onzekerheden zijn de betrokken actoren afhankelijk van elkaar en van state-of-the-art kennis. Een belangrijke uitdaging daarbij is om de inhoud en het proces voldoende te vervlechten. De betrokken actoren moeten de onzekerheden die ze ervaren uitwisselen en hun strategieën om ermee om te gaan onderling afstemmen.

Ecologen en natuurwetenschappers moeten accepteren dat de ecologie en kennis daarover niet alles is in een bestuurlijk-juridisch speelveld en bestuurders moeten goed blijven luisteren naar de inhoudelijke experts. Dit vereist ook dat duidelijke deadlines worden gesteld voor de kennisvergaring en besluitvorming. Een gerelateerde uitdaging voor de betrokken actoren is om enerzijds voldoende structuur en duidelijkheid te bieden aan elkaar, maar anderzijds voldoende flexibiliteit te bewaren om zich aan elkaar en aan voorschrijdend inzicht aan te passen.

In de komende planperiode moet een verdere afstemming tussen de lidstaten en tussen de regio's binnen de lidstaten worden gestimuleerd. De gebruikte uitgangspunten en methoden, en de resultaten daarvan, moeten nog eens kritisch onder de loep worden genomen, en waar nodig aangepast. Dit zal onderlinge leerprocessen versterken en een meer gerichte realisatie van de milieudoelstellingen faciliteren. De waterschappen moeten zich in deze processen mengen.

Onzekerheden die in de komende planperiode meer proactief moeten worden aangepakt, zowel inhoudelijk als bestuurlijk, zijn: nutriënten, chemische verontreinigingen, peilbeheer, niet-waterlichamen, afwenteling en autonome ontwikkelingen. Om de onzekerheid over de kosteneffectiviteit van maatregelen en de invloed van ondersteunende parameters te reduceren, bevelen we nader onderzoek aan. Door samenwerking tussen waterschappen, kennisinstellingen en adviesbureaus kan de specifieke kennis en kunde van deze actoren worden benut. Bovendien wordt de kennis dan in de context van haar toepassing geproduceerd, wat de toepasbaarheid en relevantie ten goede komt. De monitoring die de komende jaren in alle EU lidstaten plaatsvindt zal een schat van informatie bieden voor het onderzoek, bijvoorbeeld met betrekking tot maatregel-effect-relaties. De betrokken overheden moeten deze informatie dan ook uitwisselen, samen met andere actoren nieuwe kennis vergaren en deze kennis in kennissystemen of modellen vastleggen.

### *7.2.2 Voor waterschappen*

Om bestuurlijk-juridische onzekerheden en natuurwetenschappelijke onzekerheden meer geïntegreerd aan te kunnen pakken, bevelen we bestuurders, generalisten en specialisten aan om al in een vroeg stadium met elkaar in contact komen. Dit biedt de mogelijkheid om standpunten, kennisbehoeftes en beschikbare kennis uit te wisselen en een gezamenlijke agenda en strategie te ontwikkelen. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om afspraken te maken om de timing van de kennisvergaring en besluitvorming op elkaar af te stemmen. Dit zorgt ervoor dat ambtenaren gericht kunnen zorgen voor tijdige en relevante kennis en dat bestuurders beter geïnformeerd zijn over alternatieve keuzes en hun consequenties. Dit alles komt ten goede aan de transparantie van de besluitvorming.

De samenwerking tussen waterschappen en het Rijk is niet altijd soepel verlopen. Om deze te verbeteren moeten de waterschappen accepteren dat ze een deel van hun autonomie moeten inleveren en meer focussen op onderlinge overeenkomsten dan op onderlinge verschillen. De ambtelijke en bestuurlijke samenwerking met andere regionale actoren in de regionale overleggen, gebiedsprocessen en klankbordgroepen is een goed middel gebleken voor het ontwikkelen en vasthouden van regionaal draagvlak. We bevelen dan ook aan om deze samenwerking voort te zetten. Mogelijk kunnen voor de invulling van specifieke maatregelen meer creatieve sessies worden georganiseerd, waarbij de input van lokale kennis en belangen meer wordt gestimuleerd. Daarnaast kan onderling leren worden bevorderd door structuren

te ontwikkelen voor onderlinge uitwisseling tussen de waterschappen, ook met waterschappen in andere deelstroomgebieden.

### 7.2.3 Voor andere overheden

We bevelen het Rijk aan om tijdens de verdere implementatie van de KRW een meer proactieve houding aan te nemen. Door in een vroeger stadium heldere kaders te presenteren kan de uniformiteit tussen de regio's groter worden en hoeven regionale overheden minder (dubbel) werk te verzetten. Wanneer het Rijk bijvoorbeeld haar invloed zou aanwenden om strengere doelstellingen te vast te stellen, zouden de regionale overheden meer geprikkeld worden om hoge ecologische ambities na streven. De waterschappen kunnen vervolgens zelf slimme maatregelenpakketten ontwikkelen, zodat naast de ecologische doelen ook andere (regionale) doelen worden gerealiseerd. Het Rijk en de provincies moeten bovendien de verantwoordelijkheid nemen voor het treffen van de benodigde maatregelen die buiten het mandaat van de waterschappen vallen, zoals het bestrijden van diffuse vervuillingsbronnen en het uitvoeren van ruimtelijke maatregelen.

Daarnaast zouden veel onzekerheden worden weggenomen als de Nederlandse rechter prejudiciële vragen zou stellen aan het Europese Hof van Justitie over de verplichtingen waar onduidelijkheid over bestaat. Juist door de combinatie van veel juridische en natuurwetenschappelijke onzekerheden is het denkbaar dat het Hof milder zal zijn in zijn oordeel.

De Europese Commissie moet de lidstaten de ruimte bieden om wijzigingen in de doelen, maatregelen en beoordeling van de toestand, die volgen uit voortschrijdend inzicht door te voeren in de volgende generatie SGBP's. Zo stimuleert de EC een leerproces en neemt de Commissie de soms verlamme angst voor de resultaatverplichting weg.

Toekomstige Europese richtlijnen moeten bovendien eenvoudiger worden opgezet dan de KRW. De KRW is zo complex dat zeer weinig mensen het totaaloverzicht hebben, terwijl veel keuzes onderling afhankelijk zijn. Om tegemoet te komen aan afstemmingsproblemen met andere milieurichtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn verdient het ook aanbeveling Europese richtlijnen beter op elkaar af te stemmen. De onoverzichtelijkheid en afhankelijkheid vergroten namelijk de angst voor de resultaatverplichting en verlaagt de getoonde ambitie.

### 7.2.4 Voor wetenschappers

In de komende planperiode zullen de waterschappen meer aandacht besteden aan het vergaren en toepassen van nieuwe natuurwetenschappelijke kennis. Onderzoekers kunnen hieraan mogelijk een waardevolle bijdrage leveren. De door de waterschappen in de SGBP's voorgestelde onderzoeksthema's geven een beeld van de relevante onderwerpen. We bevelen onderzoekers aan om al in een vroeg stadium met waterbeheerders (en adviesbureaus) in discussie te gaan over de benodigde kennis en gezamenlijke onderzoeken te starten. Hierdoor wordt de kennis van de verschillende partijen goed benut en de relevantie van het onderzoek vergroot.

Tot slot bevelen we nader wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van de resultaatverplichting aan. Enerzijds heeft de resultaatverplichting geleid tot lage

“officiële ambities”, die soms door hogere “schaduwambities” worden begeleid. Anderzijds biedt de resultaatverplichting een stok achter de deur voor de uitvoering van het beleid. Het is de vraag of een richtlijn met een resultaatverplichting effectiever is dan een richtlijn met een inspanningsverplichting. Bovendien zijn er misschien tussenvormen te bedenken waarbij voor basisdoelen en maatregelen een resultaatverplichting geldt, maar voor aanvullende doelen en maatregelen een inspanningsverplichting. Op die manier kan er ambitie worden getoond zonder dat dit tot onoverzichtelijke schaduwcircuits in de plannen leidt.

## 8 REFERENTIES

AB WD (2007). Notulen vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 26 september 2007. Boxtel, Waterschap De Dommel.

AB WD (2008). Notulen vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 5 maart 2008. Boxtel, Waterschap De Dommel.

AB WRD (2007a). Notulen van de openbare vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap Regge en Dinkel d.d. 26 september 2007. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

AB WRD (2007b). Notulen van de openbare vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap Regge en Dinkel d.d. 31 oktober 2007. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Anoniem (2005). Notities voor het afleiden van ecologische doelstellingen volgend uit de workshop die 17-19 oktober is gehouden in Praag.

Anoniem (2008a). Ontwerp-Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Inspraakversie.

Anoniem (2008b). Ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water. Nota van Toelichting Inspraakversie.

Anoniem (2008c). Ontwerp Stroomgebiedbeheerplannen. Zaandam, Rijksoverheid, Kwak & van Daalen & Ronday.

Anoniem (2008d). Stroomgebiedbeheerplan Maas - Hoofdrapport. Rotterdam, Rijksoverheid.

Anoniem (2008e). Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta - Hoofdrapport. Rotterdam, Rijksoverheid.

Backes, C. W., R. L. Kruyt, et al. (2007). Nieuwe mogelijkheden tot regulering van waterkwaliteitseisen in Nederland, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid / NILOS.

Bal, D., H. M. Beije, et al. (2001). Handboek Natuurdoeltypen, Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Barten, I. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Boxtel.

Bijlmakers, L. en J. van de Crujisen (2009). Interview in het kader van project Aquaterra NL. C. Dieperink en A. A. H. Smit.

BMF, BPG, et al. (2009a). Reactie op het Ontwerp SGBP Maas.

BMF, BPG, et al. (2009b). Zienswijze op het Ontwerp Provinciaal Waterplan Noord-Brabant 2010-2015.

BMF, BPG, et al. (2009c). Zienswijze op het Ontwerp Waterbeheerplan 2010-2015 van Waterschap de Dommel. Tilburg, Brabantse Milieufederatie.

Bos, H. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Hoevelaken.

DB WRD (2008). Bestuurlijke samenvatting KRW (voor AB). Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Dewulf, A., M. Craps, et al. (2004). "How issues get framed and reframed when different communities meet: A multi-level analysis of a collaborative soil conservation initiative in the ecuadorian andes." Journal of Community and Applied Social Psychology 14(3): 177-192.

EC (2008). "Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council." Official Journal L 348: 84–97

EC (2009). WFD CIS Guidance Document No. 20 - Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

EG (2008). "Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa." PB L 152 1-44.

Evers, C. H. M., A. J. M. van den Broek, et al. (2007). Omschrijving MEP en maatlatten voor sloten en kanalen voor de Kaderrichtlijn Water. Utrecht, STOWA.

Gerard, R. F. (2007). Verbeterslagen KRW - voorstel aan AB voor besluit aangepaste werkwijze communicatie KRW. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Heinis, F. en C. H. M. Evers (2007). Afleiding getalswaarden voor nutriënten voor de goede ecologische toestand voor natuurlijke wateren. Utrecht, RIZA en STOWA. RIZA 2007.001, STOWA 2007-02.

Heitbrink, L. (2006a). Europese Kaderrichtlijn Water, Algemeen bestuur 10 mei 2006. AB WRD. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Heitbrink, L. (2006b). Europese Kaderrichtlijn Water, Algemeen bestuur 20 september 2006. AB WRD. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Heitbrink, L. (2007a). Europese Kaderrichtlijn Water - Voorstel tot besluit door AB m.b.t. standpunten in RBO van 01-11-2007. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Heitbrink, L. (2007b). Europese Kaderrichtlijn Water, Informatiebijeenkomst AB 13 juni 2007. AB WRD. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Heitbrink, L. (2009). Interview in het kader van project Aquaterra NL. C. Dieperink en A. A. H. Smit.

HHNK (2008). Detailanalyse KRW Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Opstellen pakket van maatregelen voor het 1e SGBP. Deel 1 - Proces, aanpak en keuzes., Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Registratienummer: MD-WR20080057.

Huisman, J. en S. Dijk (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Groningen.

Isendahl, N., A. Dewulf, et al. (2009). "Assessing Framing of Uncertainties in Water Management Practice." Water Resources Management (accepted for publication and published online).

Keessen, A. M. en H. F. M. W. Van Rijswijk (2008). "Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, het juridisch regime voor beschermde gebieden."

Knol, B. W. (2009a). Ecologische doelen en verantwoording status waterlichamen Waterschap Regge en Dinkel. G. Schmidt, M. Geerink en A. Groteboer, Afdeling beleid en beheer watersysteem van Waterschap Regge en Dinkel.

Knol, B. W. (2009b). Emailwisseling over concept rapport. G. T. Raadgever.

Kolkman, A. (2009). Schriftelijk interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Boxtel.

Kuks, S. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. C. Dieperink en A. A. H. Smit.

Ligtvoet, W., G. Beugelink, et al. (2008). Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.

Ligtvoet, W., G. Beugelink, et al. (2006). Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quick scan. Bilthoven, Milieu Natuur Planbureau.

LTO Noord (2009a). Inspraak SGBP Rijndelta. Deventer, Land- en Tuinbouw Organisatie Noord.

LTO Noord (2009b). Reactie op Ontwerp Waterbeheerplan regge en Dinkel 2010-2015. Deventer, Land- en Tuinbouw Organisatie Noord.

Mak, W. J. (2009). Telefonisch contact. G. T. Raadgever.

Marsman, D. J. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Edam.

Ministerie van V&W (2005). Handreiking MEP/GEP: Handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren. RIZA rapport 2006.002, STOWA-rapport 2006-02.

Ministerie van V&W (2006). Decembernota 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 (2007a). Algemene denklĳn 'Significante schade'. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water.

Ministerie van V&W (2007b). Antwoord op kamervragen 27625-80. Den Haag.

Ministerie van V&W (2007c). Kaderrichtlijn Water: Informatiebrief over vispassages en de motie-Van der Vlies c.s. (28600 XIV, nr. 89). Den Haag.

Ministerie van V&W (2009). Instructie - Richtlijn Monitoring Oppervlaktewater en Protocol Toetsen & Beoordelen. Den Haag.

Mol, A., D. van Zwieten, et al. (2008a). Ontwerp Provinciaal Waterplan 2010-2015 - Kaderrichtlijn Water-doelstellingen en -onderbouwing. 's Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant.

- Mol, A., D. van Zwieten, et al. (2008b). Ontwerp Provinciaal Waterplan 2010-2015 - Plantekst. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant.
- Mostert, E. (2008). Waterrecht en organisatie. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Natuur en Milieu Overijssel (2009). Inspraak op Ontwerp-waterbeheerplan 2010-2015. Zwolle.
- Natuurmonumenten (2009). Ontwerp Waterbeheerplan 2010-2015. 's-Graveland.
- NAV (2009). Zienswijze waterbeheerplan. Noordhoek, Nederlandse Akkerbouw Vakbond.
- NMO (2009). Inspraak op Ontwerp-waterbeheerplan 2010-2015. Zwolle, Natuur en Milieu Overijssel.
- NMV (2009a). Inspraak Ontwerp Stroomgebiedsbeheerplan Rijndelta. Ingen, Nederlandse Melkveehouders Vakbond.
- NMV (2009b). Inspraakreactie op concept waterplan. Ingen, Nederlandse Melkveehouders Vakbond.
- Nobbe, H. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Leusden.
- PNB (2009). Zienswijze ontwerp waterbeheerplan 2010-2015. Den Bosch, Provincie Noord-Brabant.
- Pot, R. en T. A. H. M. Pelsma (2007). Toetsen en Beoordelen. Achtergronddocument met toelichting en voorbeelden voor de toepassing van de KRW-maatlatten biologie in Nederland, Werkgroep MIR, Cluster MRE, LBOW.
- Procesorganisatie Kaderrichtlijn Water HHNK (2008). Samen werken aan schoon water - Maatregelenpakket 2009-2015 voor de Kaderrichtlijn Water Beheergebied Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Registratienummer 07.31489.
- Projectbureau KRW Maas (2008). Ecologische maatlatten - Default MEP/GEP Maasstroomgebied: Van Praag via Vught naar Brussel, Arcadis.
- Provincie Overijssel (2009a). Omgevingsvisie Overijssel - Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel. Zwolle.
- Provincie Overijssel (2009b). Omgevingsvisie Overijssel - Waterbijlage. Zwolle.
- Raadgever, G. T. (2009). Does collaboration enhance learning? The challenge of learning from collaborative research. Delft, VSSD.
- Royal Haskoning (2008). Quick Scan Precisie en Betrouwbaarheid KRW-monitoringprogramma (in voorbereiding).
- Scheuer, S. en J. Rouillard (2009). What future for EU's water? Indicator based assessment of the draft River Basin Management Plans under the EU Water Framework Directive. London, Brussels, WWF and EEB.
- Schomaker, A. H. H. M. en R. A. E. Knoben (2007). Leidraad Monitoring Gewasbeschermingsmiddelen, Rijkswaterstaat Waterdienst (uitgevoerd door Royal Haskoning). Rapport nummer 9S9390/R00001/419090/IG/DenB.

- Siebelink, B. (2005). De KRW voor het (water)leven. Utrecht, STOWA.
- Smit, A. A. H., C. Dieperink, et al. (2009). Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen. Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht.
- Staatsbosbeheer (2009). Reactie waterbeheersplan. Deventer, Staatsbosbeheer Regio Oost.
- Steur, C. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Middelburg.
- Stowa (2005). Overzicht Natuurlijke Watertypen. Utrecht, Stowa.
- Syncera Water B.V., Arcadis, et al. (2005). Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water. Arnhem, Syncera Water BV.
- Torenbeek, R. en T. A. H. M. Pelsma (2008). Protocol Toetsen en Beoordelen voor de Operationele Monitoring en Toestand en Trendmonitoring – Toetsjaar 2007, Werkgroep MIR, RWS-Waterdienst, Arcadis
- Uitenboogaart, Y., J. J. H. Van Kempen, et al., Eds. (2009). Dealing with complexity and policy discretion. A comparison of the implementation of the European Water Framework Directive in five member states, Radboud University Nijmegen, Utrecht University.
- Uunk, E. J. B. (2007). Aanpak nutriënten vanuit Kaderrichtlijn Water - Voorstel tot besluit van BD ter instemming met aanvullende fosfaatemissie-reducerende maatregelen RWZI's Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.
- Uunk, J. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Almelo.
- Van Cleef, R. (2008). Reguleringskosten van de KRW. Een indicatie van de reguleringskosten van de KRW, Milieu Natuur Planbureau.
- Van Cleef, R., G. Beugelink, et al. (2008). "De minder zichtbare kosten van de Kaderrichtlijn Water." H<sub>2</sub>O 41(17): 20-21.
- Van Dam, O., A. J. Osté, et al. (2007). Handboek Hydromorfologie, Monitoring en afleiding hydromorfologische parameters Kaderrichtlijn Water Rijswijk, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat. Rapportnummer WD 2007.006.
- Van den Broek, J. H. G., A. G. A. Nijmeijer, et al. (2008). "Kan de bouw bouwen op de AMvB Doelstellingen?" Tijdschrift voor Bouwrecht 2008(nr. 9 (september)).
- Van der Bolt, F. J. E., R. van den Bosch, et al. (2003). AQUAREIN; gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij. Wageningen Alterra.
- Van der Molen, D. T. en R. Pot, Eds. (2007a). Referenties en concept-maatlaten voor rivieren ten behoeve van de kaderrichtlijn water, update februari 2007. Utrecht, STOWA.
- Van Der Molen, D. T. en R. Pot (2007b). Referenties en concept-maatlaten voor meren en rivieren voor de Kaderrichtlijn Water, aanvulling kleine wateren, RIZA en STOWA.

- Van der Molen, D. T. en R. Pot, Eds. (2007c). Referenties en Maatlatten voor Natuurlijke Watertypen voor de Kaderrichtlijn Water. Utrecht, Stowa, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Van der Wiele, P. en B. Knol (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Almelo.
- Van Riel, M. C. en R. A. E. Knoben (2007). Handreiking diagnostiek ecologische kwaliteit van watersystemen, Royal Haskoning.
- Van Rijswijk, H. F. M. W., A. A. Freriks, et al. (2008). Kaderrichtlijn Water. EG-Recht en de praktijk van het waterbeheer. H. F. M. W. Van Rijswijk. Utrecht, Stowa 352-425.
- Van Roode, G. (2007). Interview in het kader van project Aquaterra NL. A. A. H. Smit.
- Van Roode, G. (2009a). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Boxtel.
- Van Roode, G. (2009b). Reactie WD op toetsingskader voor regionale waterplannen. Boxtel, Waterschap de Dommel.
- Van Roode, G. (2009c). Tekst over beleidskader voor stoffen voor opname in Nationaal Waterplan. Boxtel, Waterschap de Dommel.
- Van Roode, G. (2009d). Vragen AMvB vanuit Waterschap de Dommel. Boxtel, Waterschap de Dommel.
- Van Roode, G. en I. Barten (2007). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. A. A. H. Smit.
- Van Splunder, I., T. A. H. M. Pelsma, et al. (2006). Richtlijnen monitoring oppervlakte water Europese Kaderrichtlijnwater. Versie 1.3, Augustus 2006.
- Van Zanten, O. (2009). Interview in het kader van het project Aquaterra NL. G. T. Raadgever. Boxtel.
- Veltman, J. (2009). "Reactie op "Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, het juridisch regime voor beschermde gebieden". Milieu en Recht 36(3): 151-153.
- Vertis, UVW, et al. (2006). Waterschaps Informatie Architectuur: Een brug naar de toekomst. Eindrapportage – Deel 2. Rijswijk, GBS Prepress.
- Waterforum online (2009a). Inspraak op SGBP: particulieren reageren in detail op het water voor de deur.
- Waterforum online (2009b). KRW-plannen van Europese lidstaten ver onder de maat.
- Waterforum online (2009c). Plannen Kaderrichtlijn Water miljarden goedkoper dan geraamd.
- Waterforum online (2009d). Tweede Kamer wil zeer voorzichtige start KRW uit vrees voor Brussel.
- WD (2008). Krachtig Water. Ontwerp Waterbeheerplan 2010-2015. Boxtel, Waterschap De Dommel.

WD (2009a). Zienswijze op het Ontwerp Provinciaal Waterplan Noord-Brabant 2010-2015. Boxtel, Waterschap de Dommel.

WD (2009b). Zienswijze op het Ontwerp SGBP Maas. Boxtel, Waterschap de Dommel.

WD, Aa en Maas, et al. (2008). Zienswijze op ontwerp-besluit kwaliteitseisen en monitoring water (AMvB doelstellingen). Boxtel, Waterschap de Dommel.

WD intern (2007a). Beslispunten en besluitvormingstrajecten waterbeheerplan, gebiedsprocessen en SGBP

WD intern (2007b). Proces en uitkomsten Gebiedsproces waterprogramma's / KRW. Boxtel, Waterschap de Dommel.

WD intern (2008a). samenvatting opinierend AB d.d. 23 januari 2008. Boxtel, Waterschap de Dommel.

WD intern (2008b). Voorstel Ontwerp-Waterbeheerplan 3 (2010-2015). Waterschapsblad Nummer 08.41; Nummer DB-voorstel I-08-01097. Boxtel, Waterschap De Dommel.

Willemse, J., Ed. (2008). Ontwerp Stroomgebiedbeheerplannen. Zaandam, Rijksoverheid.

Willemsen, K. en J. Uunk (2008). Maatregelen voor de Europese Kaderrichtlijn Water - Een kosteneffectieve keuze. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

Willemsen, K., J. Uunk, et al. (2007). Discussiepunten Europese Kaderrichtlijn Water. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

WNZ (2008a). Schoon en gezond water in Noorderzijlvest. KRW gebiedsgroepdocument. Groningen, Waterschap Noorderzijlvest.

WNZ (2008b). Waterbeheerplan 2010-2015 Waterschap Noorderzijlvest - ontwerp - Groningen, Waterschap Noorderzijlvest.

Working Group 2.1. IMPRESS (2004). WFD CIS Policy summary - Analysis of pressures and impacts. Brussels, Directorate General Environment of the European Commission.

Working Group 2.2. HMWB (2004). WFD CIS Policy Summary - Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies. Brussels, Directorate General Environment of the European Commission.

Working Group 2.3. REFCOND (2004). WFD CIS Policy Summary - Rivers and Lakes - Typology, Reference Conditions and Classification Systems. Brussels, Directorate General Environment of the European Commission.

Working Group 2.7. Monitoring (2004). WFD CIS Policy Summary - Monitoring under the Water Framework Directive. Brussels, Directorate General Environment of the European Commission.

Working Group 2.9. Public Participation (2004). WFD CIS Guidance Document No. 8. Public participation in relation to the Water Framework Directive. Luxembourg, Office for official publications of the European Communities.

Working Group 2A. ECOSTAT (2005). WFD CIS Guidance document No 13. - Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential. Brussels, Directorate General Environment of the European Commission.

Working Group on Water Bodies (2003). WFD CIS Guidance Document No 2. Identification of Water Bodies. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

WRD (2008). Ontwerp-Waterbeheerplan 2010-2015. Almelo, Waterschap Regge en Dinkel.

WVE (2008). Ontwerp-Waterbeheersplan 2010-2015. Leusden, Waterschap Vallei en Eem.

WZE (2008). Ontwerp Waterbeheerplan 2010-2015. Met het water mee 2. Middelburg, Waterschap Zeeuwse Eilanden.

ZLTO (2009a). Zienswijze op het Ontwerp Provinciaal Waterplan Noord-Brabant 2010-2015. Tilburg, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie.

ZLTO (2009b). Zienswijze op het Ontwerp Waterbeheerplan 2010-2015 van Waterschap de Dommel Tilburg, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie.

## BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

### *Lijst van gebruikte begrippen*

#### *Actor*

Een persoon of groep personen (bijv. een organisatie) die een handeling verricht en daarmee een proces beïnvloedt.

#### *Deelstroomgebied, (sub)werkgebied*

Deel van een stroomgebied waarbinnen de Nederlandse regionale overheden op ambtelijk en bestuurlijk niveau hebben samengewerkt.

#### *Ecologische hoofdstructuur (EHS)*

Samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden in Nederland, opgebouwd uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. Het is de basis van een beleidsplan dat tot doel heeft de natuurwaarden in Nederland te stabiliseren.

#### *Ecologische kwaliteitsratio (EKR)*

Kwantitatieve score voor een biologisch kwaliteitselement op de schaal van 0 tot 1, waarbij de waarde 1 gelijk is aan de na te streven referentiecondities. EKR's worden gebruikt voor het beschrijven van de huidige toestand en de milieudoelstellingen.

#### *Ecologische toestand (definitie uit KRW)*

Een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V.

#### *Goede oppervlaktewatertoestand (definitie uit KRW)*

De toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de ecologische als de chemische toestand tenminste "goed" zijn.

#### *Goede ecologische toestand (definitie uit KRW)*

De toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewaterlichaam.

#### *Goed ecologisch potentieel (definitie uit KRW)*

De toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V.

#### *Goede chemische toestand (definitie uit KRW)*

De chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a), d.w.z. de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16, lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd.

### *Intercalibratie*

Harmonisatie van de maatlatten (inclusief referentiecondities en klassengrenzen) in verschillende lidstaten.

### *Kennis*

Selectieve en interpretatieve representatie van een objectieve, externe realiteit. De representatie kan mentaal zijn (in het brein) of expliciet (bijv. data en rapporten).

### *Kennisvergaring*

Proces waarin een actor (voor hem of haar nieuwe) mentale of expliciete kennis creëert, bijvoorbeeld door te meten, te modelleren of te discussiëren met andere actoren.

### *Kennisgebruik*

Proces waarin een actor zijn/haar gedrag baseert op mentale of expliciete kennis.

### *Kunstmatig waterlichaam (definitie uit KRW)*

Een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam.

### *Kwaliteitselement (definitie uit KRW)*

Indicator voor de ecologische toestand van een waterlichaam, bijv. macrofauna.

### *Maatlat*

Kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de referentiecondities en van de klassen en klassengrenzen voor de beoordeling van een bepaald biologisch kwaliteitselement in een bepaald type waterlichaam.

### *Milieukwaliteitsnorm (definitie uit KRW)*

De concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of in biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu niet mag worden overschreden.

### *Onzekerheid*

Conditie waarin een actor niet zeker weet hoe een systeem (bijv. het natuurlijke en/of juridisch-bestuurlijke systeem) zich gedraagt, heeft gedragen en/of zal gedragen, terwijl het gedrag van het systeem een invloed heeft of kan hebben op die actor.

### *Oppervlaktewaterlichaam (definitie uit KRW)*

Een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater.

### *Oppervlaktewatertoestand (definitie uit KRW)*

De algemene aanduiding van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden.

### *Praagse methode, Pragmatische methode of Praag-matische methode*

Methode voor het bepalen van de doelen voor sterk veranderde (en kunstmatige) waterlichamen op basis van de huidige toestand en de effecten van maatregelen die

niet zorgen voor significante schade aan gebruiksfuncties of het milieu n brede zin en meer dan een gering effect hebben.

#### *Referentiecondities*

Na te streven situatie voor een bepaald type oppervlaktewaterlichaam. Voor natuurlijke waterlichamen is dit de (nagenoeg) onverstoorde toestand (i.e. door menselijke invloed). Referentiecondities voor sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen wijken af van de onverstoorde toestand.

#### *Sterk veranderd waterlichaam (definitie uit KRW)*

Een oppervlaktewaterlichaam dat door fysieke wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepaling van Bijlage II.

#### *Stroomgebied (definitie uit KRW)*

Een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt.

#### *(Sub)werkgebied, Deelstroomgebied*

Delen van stroomgebieden waarbinnen de Nederlandse regionale overheden op ambtelijk en bestuurlijk niveau hebben samengewerkt.

### **Lijst van gebruikte afkortingen**

AB = Algemeen Bestuur

AMvB = Algemene Maatregel van Bestuur

BKMW = Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water

CSN = Coördinatiebureau Stroomgebiedsdistricten Nederland

DB = Dagelijks Bestuur

DGW = Directoraat Generaal Water (van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

EC = Europese Commissie

EHS = Ecologische Hoofdstructuur

EKR = Ecologische Kwaliteitsratio

GEP = Goed ecologisch potentieel

GET = Goede ecologische toestand

HHNK = Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

KRW = Kaderrichtlijn Water

LBOW = Landelijk bestuurlijk overleg water  
LLTB = Limburgse Land- en Tuinbouwbond  
LNV = (het Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
MEP = Maximaal ecologisch potentieel  
MRE = Monitoring, Rapportage & Evaluatie  
NAV = Nederlandse Akkerbouw Vakbond  
NBW = Nationaal Bestuurakkoord Water  
NMO = Natuur en Milieu Overijssel  
NMV = Nederlandse Melkveehouders Vakbond  
RWZI = Rioolwaterzuiveringsinstallatie  
SGBP = Stroomgebiedbeheerplan  
STOWA = Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer  
V&W = (het Ministerie van) Verkeer en Waterstaat  
WB21 = Waterbeheer 21<sup>ste</sup> Eeuw  
WD = Waterschap de Dommel  
WNZ = Waterschap Noorderzijlvest  
WRD = Waterschap Regge en Dinkel  
WVE = Waterschap Vallei en Eem  
WZE = Waterschap Zeeuwse Eilanden  
ZGET = Zeer goede ecologische toestand  
ZLTO = Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

## BIJLAGEN

## Bijlage 1. Respondenten interviews

### Case 1: Waterschap de Dommel

| Naam  | Organisatie          | Functie / expertisegebied  |
|---|----------------------|--|
| Gerda van Roode                               | Waterschap de Dommel | KRW-coördinator  |
| Louis Bijlmakers                              | Waterschap de Dommel | Procesmanager  |
| Joost van de Cruijssen                        | Waterschap de Dommel | Procesmanager  |
| Ineke Barten                                  | Waterschap de Dommel | Senior Beleidsmedewerker, ecooloog   |
| Oscar van Zanten                              | Waterschap de Dommel | Adviseur Waterkwaliteit, monitoring  |
| Arjen Kolkman (via schriftelijke vragenlijst) | Waterschap de Dommel | Beleidsadviseur waterkwaliteit- en emissiebeheer, chemie / modelontwikkeling |

### Case 2: Waterschap Regge en Dinkel

| Naam                | Organisatie                                   | Functie / expertisegebied   |
|---------------------|---|---|
| Leo Heitbrink       | Waterschap Regge en Dinkel                    | KRW-coördinator   |
| Stefan Kuks         | Waterschap Regge en Dinkel                    | Dijkgraaf   |
| Jan Uunk            | Waterschap Regge en Dinkel                    | Beleidsmedewerker Integraal Waterbeheer, ecologie/chemie                        |
| Peter van der Wiele | Waterschap Regge en Dinkel                    | Wetenschappelijk coördinator geo-informatie                                     |
| Bert Knol           | Waterschap Regge en Dinkel                    | Adviseur monitoring watersysteem, integraal waterbeheer/ecologie/waterkwaliteit |
| Herbert Bos         | Provincie Overijssel, Projectbureau Rijn-Oost | Programmaleider Ruimte voor de Vecht, voorheen: Trekker projectbureau Rijn-Oost |

### Interviews met KRW-coördinatoren van andere waterschappen

| Naam             | Organisatie                                | (Sub)werkgebied       | Functie / expertisegebied             |
|------------------|--|-----------------------|---------------------------------------|
| Jeroen Huisman   | Waterschap Noorderzijlvest                 | Nedereems, Rijn-Noord | KRW-coördinator (tot 2009), ecooloog  |
| Sander Dijk      | Waterschap Noorderzijlvest                 | Nedereems, Rijn-Noord | KRW-coördinator (va. 2009), planoloog |
| Henk Nobbe       | Waterschap Vallei en Eem                   | Rijn-Midden           | Senior medewerker waterhuishouding    |
| Derk Jan Marsman | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | Rijn-West             | Senior beleidsmedewerker              |
| Kees Steur       | Waterschap Zeeuwse eilanden                | Schelde               | Coördinator waterkwaliteit en milieu  |

## Bijlage 2. Interviewvragen

Afhankelijk van de geïnterviewde persoon werd in de interviews geconcentreerd op bepaalde vragen of kernconcepten. We hebben gevraagd om relevante verslagen, ambtelijke notities en communicatie stukken op te sturen.

### A. *Persoonlijke rol en onzekerheden*

- 1) Wat is uw functie en wat was uw rol bij de implementatie van de KRW tussen 2000 en 2008?
- 2) Welke onzekerheden hebben een rol gespeeld bij het invullen van de KRW-opgaven in de periode 2000-2008?
  - a. Welke mogelijke gevolgen hadden die onzekerheden, voor wie?
  - b. Hoe is het waterschap met de onzekerheden omgegaan?

### B. *Invulling kernconcepten*

- 3) Hoe heeft het waterschap invulling gegeven aan de volgende kernconcepten?
  - a. Hoeveel interpretatieruimte was er?
  - b. Welke onzekerheden speelden er?
  - c. Welke mogelijke gevolgen hadden die onzekerheden, voor wie?
  - d. Hoe is het waterschap daarmee omgegaan?
  - e. Welke argumentatie is er voor het resultaat aangevoerd?

#### *Kernconcepten:*

- Waterlichaam
  - begrenzing
  - type
  - status
- Huidige toestand
- Milieudoelstellingen
- Maatregelenprogramma
- Uitzonderingen

### C. *Kennisvergaring, uitwisseling en besluitvorming*

- 4) Hoe is binnen het waterschap de benodigde kennis vergaard en uitgewisseld en hoe zijn besluiten tot stand gekomen?
  - a. In hoeverre moest het monitoringnetwerk worden aangepast?

- b. Hoe zijn monitoringsgegevens en andere data geanalyseerd, verwerkt en gerapporteerd? Welke hulpmiddelen / modellen zijn hiervoor gebruikt?
- 5) Op welke wijze hebben andere actoren (EU, buurlanden, Rijk, regionale overheden, belangenorganisaties) de invulling van de kernconcepten beïnvloed?

*D. Reflectie*

- 6) In hoeverre bent u tevreden met het resultaat (de invulling van de kernconcepten in de SGBPs en andere plannen)?
- 7) Welke positieve en negatieve effecten heeft de KRW op het regionale waterbeheer?
- 8) Welke grote onzekerheden spelen nog bij de verdere implementatie van de KRW?

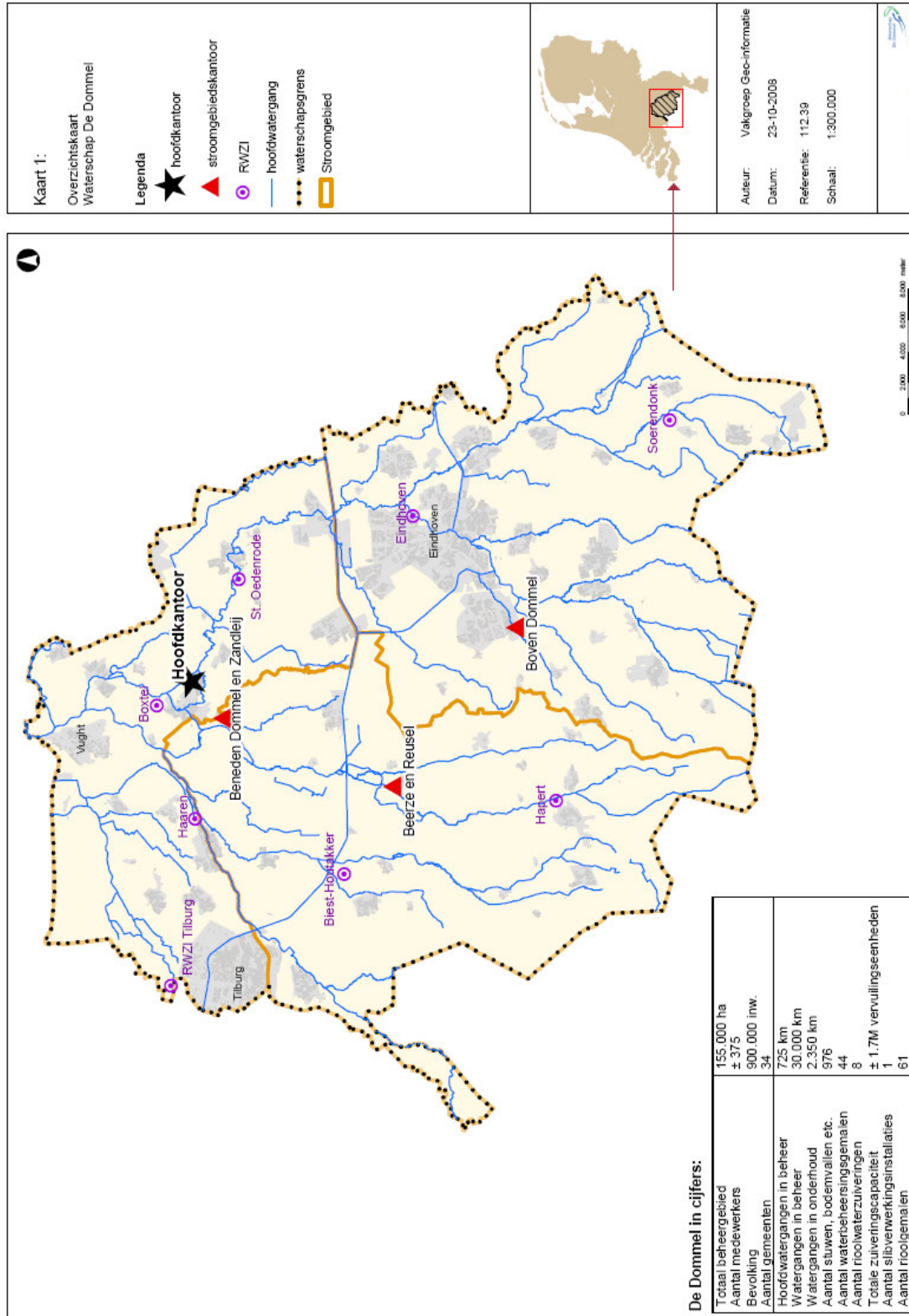
### Bijlage 3. Overzicht KRW Richtsnoeren

| Titel   | Datum      |
|---|------------|
|  <a href="#">GD No 01 - WATECO - Policy Summary</a>  | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 03 - IMPRESS - Policy Summary</a>   | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 04 - HMWB - Policy Summary</a>  | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 06 - Intercalibration - Policy Summary</a>  | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 07 - Monitoring - Policy Summary</a>  | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 09 - GIS - Policy Summary</a>   | 06/02/2004 |
|  <a href="#">GD No 10 - REFCOND - Policy Summary</a>   | 06/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 01 - Economics - WATECO</a>   | 30/01/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 02 - Identification of water bodies</a>   | 30/01/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 03 - pressures and impacts - IMPRESS</a>  | 30/01/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 04 - heavily modified water bodies - HMWB</a>                                   | 30/01/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 05 - characterisation of coastal waters - COAST</a>                             | 30/01/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 06 - intercalibration</a>  | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 07 - Monitoring</a>   | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 08 - Public participation</a>   | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 09 - GIS</a>  | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 10 - references conditions inland waters</a>                                  | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 11 - Planning Process</a>   | 04/02/2004 |
|  <a href="#">Guidance No 12 - Wetlands (WG B)</a>  | 16/03/2005 |
|  <a href="#">Guidance No 13 - Classification of Ecological Status (WG A)</a>                           | 16/03/2005 |
|  <a href="#">Guidance No 14 - Intercalibration process (WGA)</a>                                       | 22/08/2005 |
|  <a href="#">Guidance No 15 - Groundwater Monitoring (WG C)</a>  | 26/03/2007 |
|  <a href="#">Guidance No 16 - Groundwater in Drinking Water Protected Areas (WG C)</a>                 | 29/06/2007 |
|  <a href="#">Guidance No 17 - Direct and indirect inputs in the light of the 2006/118/EC Directive</a> | 04/07/2007 |
|  <a href="#">Guidance No 18 - Groundwater Status and Trend Assessment (WG C)</a>                       | 10/03/2009 |
|  <a href="#">Guidance No 19 - Surface water chemical monitoring.pdf</a>                                | 23/02/2009 |
|  <a href="#">Guidance No 20 - Exemptions to the environmental objectives</a>                           | 26/03/2009 |
|  <a href="#">Guidance No 21 - Guidance for reporting under the WFD</a>                                 | 31/03/2009 |
|  <a href="#">Guidance No 22 - Updated WISE GIS guidance (Nov'2008)</a>                                 | 31/03/2009 |

Bron:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents&vm=detail&d&sb=Title](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents&vm=detail&d&sb=Title), Website bezocht op: 13-05-2009

### Bijlage 4. Overzichtskaart Waterschap de Dommel (uit WD 2008)



## Bijlage 5. Bestuurlijke beslispunten besproken en geaccordeerd in Algemeen Bestuursoverleg van Waterschap de Dommel op 5 maart 2008

| <b><i>Inhoudelijke beslispunten</i></b>   |
|---|
| 1 Het waterschap blijft de opgave voor het terugdringen van diffuse emissies adresseren aan het rijk. We zetten (beperkte) middelen in voor stimulering van (bron)maatregelen door en op kosten van de vervuilers. Daarnaast dragen we financieel bij aan effectgerichte (inrichtings)maatregelen, met co-financiering door het rijk/provincie. |
| 2.2.2. Constatierend dat de provincie de normen vastlegt in een Provinciale Milieuverordening vragen wij de provincie een proces op te starten waarin samen met de andere waterschappen tot een eenduidige normstelling wordt gekomen.  |
| 2.2.3 Bij het waterbodembeheer betrekken we de directe ecologische effecten van de nutriëntrijke en organisch belaste sliblaag.   |
| 2.2.4 We dragen via onderzoek, monitoring en advisering actief bij aan het oplossen van problemen met blauwalgen in geïsoleerde wateren in bebouwd gebied.  |
| 2.2.5 Wij geven de verschillende deelstroomgebieden in ons beheersgebied gelijke prioriteit. Voor het thema "droge voeten" verrichten we alle voorbereidende werkzaamheden voor de gestuurde overstromingsgebieden. Wij onderschrijven de prioriteit die is aangegeven voor de Natura 2000 gebieden.  |
| 2.2.6 Bij conflicterende natuurdoelen doen we alles wat we kunnen om landnatuur en bijzondere soorten en habitats te beschermen, maar als we moeten kiezen, plaatsen we systeemherstel boven landnatuur (verdroging) en de bescherming van bepaalde soorten of habitats (Natura 2000).  |
| 2.2.7 Van de Natura 2000 doelen nemen we technisch onhaalbare doelen en de daarop gerichte maatregelen niet op in ons WBP en SGBP. Voor de realisatie van de overige doelen spannen we ons in, voor zover dat in ons vermogen ligt.   |
| 2.2.8 We hanteren de Maasbrede ecologische normen voor de KRW (GEP's), ook al schatten we voor specifieke onderdelen in dat een hogere norm haalbaar zal zijn.  |
| 2.2.9 We hanteren per type water drie verschillende sets met normen (GEP's): één voor bebouwd gebied één voor landbouw en één voor natuur.  |
| 2.2.10 We hanteren de landelijke normen voor wateroverlast, maar niet in de overstromingsgebieden van de beekdalen. We onderzoeken de manier waarop de benodigde ruimte voor waterberging en beekherstel planologisch kan worden beschermd.   |
| 2.2.11 Bij een natuurlijk ingericht beekdal hoort een natuurlijk peil. We werken nader uit hoe we dit kunnen vormgeven, inclusief een bijbehorend instrumentarium.  |
| <b><i>Beslispunten m.b.t. strategie / instrumentarium</i></b>   |
| 2.2.12 We hanteren voor het stroomgebiedbeheerplan voor de 1 <sup>e</sup> planperiode een realistisch tempo van uitvoering van maatregelen.   |
| 2.2.13 Voor het Waterbeheerplan kunnen we een ambitieuzer tempo dan voor het stroomgebiedbeheerplan hanteren.   |
| 2.2.14 Maatregelen die een bijdrage leveren aan de doelen van de KRW leveren we aan voor rapportage in het stroomgebiedbeheerplan voor de EC.   |
| 2.2.15 Voor het stroomgebiedbeheerplan 1 <sup>e</sup> generatie streven wij afstemming met onze Vlaamse partners na over de doelen en maatregelen. Wij realiseren ons dat volledige afstemming wellicht niet haalbaar zal zijn.   |
| 2.2.16 In ons maatregelpakket houden we rekening met de doelen in benedenstroomse watersystemen.  |
| 2.2.17 We streven naar het afsluiten van convenanten tussen de vier betrokken overheden voor de deelgebieden binnen ons beheersgebied.  |
| 2.2.18 Wij vatten als waterschap onze regierol zo op dat indien een gemeente geen maatregelen op wil voeren voor het stroomgebiedbeheerplan, we dit via bestuurlijk overleg proberen te beïnvloeden, en in het uiterste geval hiervan melding maken bij provincie en rijk.  |