STREVEN NAAR MEERWAARDE VOOR WATERBEHEER IN REGIO

Het proces rond de Kaderrichtlijn Water in Flevoland

Afgelopen juni verzorgden de Provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland de eerste bijeenkomst over de Kaderrichtlijn Water voor alle betrokken partijen in de regio (zie H_2O 14/15 van 11 juli). De dag vormde een belangrijke stap in het proces om in Flevoland te gaan voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water. Provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland begonnen hier een jaar geleden mee. Dit artikel geeft een beeld van de belangrijkste keuzes en de ervaringen tot nu toe. Sleutelwoorden hierbij vormen samenwerken, een pro-actieve benadering, maximale efficiëntie bij het inzetten van mensen en geen 'papieren tijger' maar een zo groot mogelijke meerwaarde voor het waterbeheer in de regio. Nu de uitvoering in volle gang is, blijkt de zorgvuldige start van het proces in Flevoland zich dubbel en dwars terug te betalen.

Bij de aanvang van de werkzaamheden rond de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in de zomer van 2002 is bewust ervoor gekozen eerst de strategie en aanpak in Flevoland te bepalen. Hiervoor zijn de Provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland parallel intern een bestuurlijk traject ingegaan. Door de Provincie Flevoland is de discussienotitie voor bestuurders 'Kaderrichtlijn Water: Een nieuw beleid voor waterkwaliteit?' opgesteld. Dit leidde in september 2002 tot een groen licht van de besturen voor het gezamenlijk opstellen van een actieprogramma. De provincie besloot een actieve regierol te gaan vervullen, niet alleen bij het regisseren van het proces, maar ook bij het vaststellen van de waterkwaliteitsdoelstellingen.

Actieprogramma

Vervolgens is een actieprogramma opgesteld. Doel hiervan was om zo effectief en efficiënt mogelijk te werk te gaan. In het programma is aangegeven welke producten opgeleverd moeten worden en wanneer, wie hiervoor verantwoordelijk is, hoe de besluitvorming plaats gaat vinden en hoeveel menskracht en tijd hiervoor nodig is. Werkplannen van de werkgroepen van de deskundigen op gebied van waterkwaliteitsdoelstellingen, emissies, monitoring en grondwater van provincie en waterschap leverden de basis voor het actieprogramma.

In maart en april van dit jaar stelden de colleges het actieprogramma vast, was duidelijk wat moest gebeuren en waren tijd en geld gereserveerd.

In het actieprogramma is een werkstructuur uitgewerkt. De projectctgroep KRW Flevoland vervult binnen deze structuur een spilfunctie. In deze projectgroep zitten de coördinatoren KRW van waterschap en provincie en de voorzitters van de Flevolandse KRW-werkgroepen. Het werk van de projectgroep wordt voorbereid door de coördinatoren en voorgezeten door de provincie. De werkgroepen zijn zo ingedeeld dat het huiswerk voor eind 2004 is afgedekt. De werkgroepen bestaan uit een mix van provincie- en waterschapsmedewerkers. Op verzoek van de bestuurders is het KRW-programma Flevoland inmiddels een vast agendapunt bij het bestuurlijke Portefeuillehouders Overleg Water (POW), waarin de waterbestuurders van Rijkswaterstaat, directie IJsselmeergebied, alle Flevolandse gemeenten, waterschap en provincie zitting hebben. Dit POW wordt voorgezeten door de watergedeputeerde van de provincie Flevoland.

Keuzes

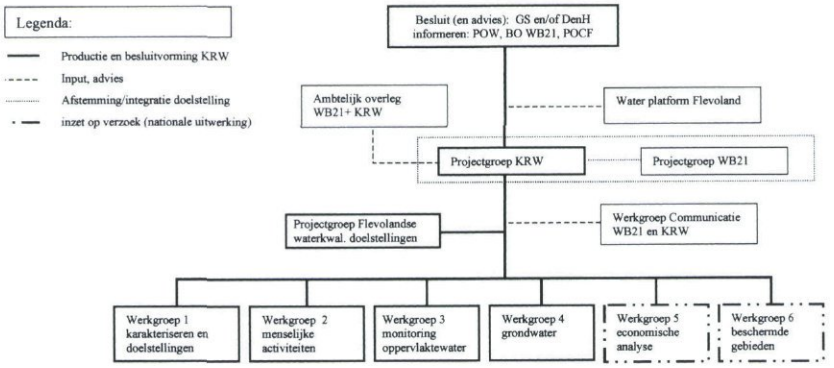
Binnen het proces zijn tot nu toe de volgende keuzes gemaakt:

- Bestuurders zijn vroeg betrokken bij het proces rond de Kaderrichtlijn Water;
- De colleges kozen voor pro-actief omgaan met de Kaderrichtlijn Water;
- De partijen kozen voor het maken van een programma voor binnen de dijken (voor de regionale wateren);
- Samen optrekken als waterschap en provincie, ieder vanuit eigen taken en bevoegdheden;
- Al vroeg aandacht voor een duidelijke bestuurlijke organisatie en een duidelijke ambtelijke organisatie, het vastleggen van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, besluitvormingsroutes van de verschillende producten;
- Zowel het waterschap als de provincie hebben intern een coördinator KRW aangesteld;
- Het in onderlinge afstemming aan het begin van het traject reserveren van tijd en geld;
- Uitgangspunt is maximale efficiëntie bij het inzetten van de mensen, minimale overlappen en maximaal benutten van al bestaande WB21-werkstructuur waar mogelijk. Zo is de Flevolandse werkgroep communicatie WB21 (waarin communicatiedeskundigen van RDIJ, Hydron, waterschap en provincie zitten) verbreed tot werkgroep communicatie WB21 en KRW;
- Het vroeg opzoeken van publieke participatie. Hieraan is invulling gegeven door de eerder genoemde workshop voor alle betrokken partijen in de regio (terreinbeheerders, gemeenten, Hydron, Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, Milieufederatie en Kamer van Koophandel).

Aanvankelijk zat ook Rijkswaterstaat Directie IJsselmeergebied (RDIJ) bij de voorbereidingen van het gezamenlijke programma. Gaandeweg werd echter steeds duidelijker dat dit, gezien de taken en bevoegdheden van RDIJ, niet de meest zinvolle werkvorm was. Bij het toekennen en behalen van oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen zijn in de Rijkswateren andere overheden aan zet dan in de regionale wateren (respectievelijk DG Water en DG Rijkswaterstaat en provincie-waterschap). Afstemming tussen Rijkswateren en regionale wateren speelt met name op het niveau van blauwe knooppunten (in Flevoland zijn dit de gemalen waar het water de polders uitgeslagen of ingelaten wordt). Daarnaast is afstemming tussen RDIJ en provincie op gebied van de ruimtelijke functies in de rijkswateren van belang. Deze afstemming vindt plaats binnen Rijn-midden, de studie 'Water in het natte hart' (WIN), het interprovinciale streekplan IJsselmeer en Markermeer en projecten als de Integrale Inrichting Veluwe Randmeren (IIVR) en Bestrijding Eutrofiering in de Zuidelijke Randmeren (BEZEM).

Wat grondwater betreft is, gezien de taken en bevoegdheden, deze scheiding niet gemaakt. Het programma KRW Flevoland

Werkstructuur KRW regio Flevoland



heeft dan ook betrekking op al het grondwater binnen Flevoland. De beschreven insteek is bepalend geweest bij de werkorganisatie die in de stroomgebieden voor de Rijn en Maas is opgezet, waarbij de regio Flevoland (inclusief RDIJ) een actieve rol vervulde.

Ervaringen

Het eerste jaar heeft de Provincie Flevoland en Waterschap Zuiderzeeland het volgende geleerd:

- Het werken met een centrale visie biedt een kader waarbinnen de vele onzekerheden die de Kaderrichtlijn Water met zich meebrengt een plek kunnen krijgen en zodoende beter hanteerbaar worden;
- Een pro-actieve benadering maakt inspelen op (inter)nationale ontwikkelingen voor de regio mogelijk. Zo heeft Flevoland een inbreng kunnen leveren bij de totstandkoming van de landelijke werkstructuur en in de discussie over de beleidsruimte die de kaderrichtlijn voor de regio biedt;
- Een gemeenschappelijke afgesloten locatie op internet geeft overzicht en ontsluit de enorme informatiestroom die de Kaderrichtlijn Water met zich meebrengt. Tevens is dit handig voor versiebeheer van werkdocumenten;
- De gekozen aanpak heeft geresulteerd in een grote bestuurlijke betrokkenheid. Het onderwerp leeft bij de Flevolandse bestuurders, wat bijvoorbeeld blijkt uit de vaste agendering van de Kaderrichtlijn Water in het portefeuillehoudersoverleg Water;
- Het markeren van een duidelijk startpunt voor samenwerking via het gezamenlijk vastgestelde programma geeft wederzijds vertrouwen en een effectieve en efficiënte samenwerking;
- De gekozen projectorganisatie binnen Flevoland werkt. Dit vergroot de kans dat producten goed en tijdig worden opgeleverd.

Aandachtspunten

De ervaring leert ook dat er enige aandachtspunten zijn voor de toekomst:

- Goed oog blijven houden voor faseverschillen (in bijvoorbeeld kennis van de kaderrichtlijn) tussen de verschillende bestuurslagen en partijen (dit bleek mede bij de eerste publieke participatie op 17 juni);
- Alhoewel het project centraal loopt, dient de bestuurlijke besluitvorming in de afzonderlijke organisatie teruggelegd te worden. Dit vraagt tijd en afstemming;
- De wisselwerking tussen ambitie en kosten voor de regio in beeld brengen. Ook het generieke beleid van de rijksoverheid hierbij is van belang (bijvoorbeeld mestbeleid en toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen, diffuse bronnenbeleid in relatie tot de doelstellingen van de richtlijn);
- De integratie van de Kaderrichtlijn Water en 'Waterbeheer 21e eeuw' verlangt een intensieve uitwerking van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Hierbij is van belang om wel 'de vaart erin houden'. Beide sporen moeten in Flevoland resulteren in één geïntegreerde kaart voor Flevoland met de waterkwantiteits- en waterkwaliteitsdoelen. De provincie zal deze doelen vaststellen in het tweede provinciale omgevingsplan Flevoland. Het waterschap en de gemeenten zijn bij de opstelling van de waterkwaliteitsdoelstellingen nauw betrokken en zijn bij de realisatie aan zet;
- Tijdig en afdoende betrekken van de disciplines ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. ¶

ir. Floor Huis in 't Veld
ir. Pepijn Abbink Spaink
(**Provincie Flevoland**)
ir. Rens Huisman
(**Waterschap Zuiderzeeland**)

KRW-normen strenger dan Nederlandse normen

Het Duitse Frauenhofer Instituut heeft in opdracht van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar kwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen in oppervlaktewater, sediment of biota. De normen die het instituut voorstelt voor de Kaderrichtlijn Water zijn voor sommige stoffen strenger dan de huidige Nederlandse normen. Als de waterkwaliteit niet verbetert neemt het aantal normoverschrijdingen door de nieuwe normen toe van 11,3 naar 18,3 of 22,9 procent, afhankelijk van de gevolgde procedure.

In Nederland wordt gebruik gemaakt van het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR). De voorgestelde methodiek lijkt op de Nederlandse methode, maar wijkt af op punten als statistische extrapolatie en veiligheidsfactoren voor het marine milieu en voor de extrapolatie van vogel- en zoogdiergegevens. Daardoor is de nieuwe methode op sommige punten strenger dan de huidige Nederlandse methode.

In het rapport 'Toetsing van milieukwaliteitsnormen uit de KRW' zijn de voorgestelde normen vergeleken met de huidige MTR's. Voor 22 van de 44 stoffen liggen de normen lager dan het huidige MTR. Voor twee stoffen ligt de norm hoger, voor de resterende 20 stoffen is nog geen vergelijking te maken.

Uit toetsing van meetgegevens over de periode 1992 tot 2001 blijkt dat, met gebruikmaking van het 90-percentiel aan de MTR, 11,3 procent van de metingen het MTR overschrijdt. Volgens de nieuwe normen zou, als het jaargemiddelde gebruikt wordt, 18,3 procent van de metingen de norm overschrijden. Als het 90-percentiel gebruikt wordt, is de overschrijding zelfs 22,9 procent. De grootste probleemstof is nikkel. Dit geldt voor zowel de toetsing aan de huidige als aan de voorgestelde nieuwe normen. Andere grote probleemstoffen bij de huidige MTR-norm zijn chloorfenvinfos, pentachloorfenol, simazine en diuron. Bij de voorgestelde normen zijn benzofluorantheen, alfa-endosulfan, pentachloorfenol en diuron de grootste probleemstoffen.

De conclusie is dat door de invoering van de voorgestelde norm het aantal Nederlandse normoverschrijdingen aanzienlijk zal toenemen. Bij het gebruik van de strengste variant zou het aantal overschrijdingen verdubbelen. ¶