

Roeien met de riemen die je hebt. Patronen in het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat



**Roeien met de riemen die je hebt. Patronen in het beleid van het  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

**Achtergrondrapport voor de BeleidsMonitor Water - Chemische water-  
kwaliteit**

**J.E.M. Klostermann  
M. Pleijte**

**Alterra-rapport 966**

**Alterra, Wageningen, 2005**

## REFERAAT

Klostermann, J.E.M. & M. Pleijte, 2005. *Roeien met de riemen die je hebt. Patronen in het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Achtergrondrapport voor de BeleidsMonitor Water - Chemische waterkwaliteit*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 966. 120 blz.; 1 fig.; 4 tab.; 20 ref.

In het kader van een evaluatie van het beleid voor chemische waterkwaliteit worden in dit rapport de bestuurskundige aspecten onderzocht. Omdat diffuse bronnen als grootste probleem voor de waterkwaliteit zijn overgebleven, wordt vooral aandacht besteed aan de manier waarop het Directoraat Generaal Water (DGW) omgaat met het grote aantal actoren dat voor verbetering van de waterkwaliteit moet worden beïnvloed. Er zijn twee casussen uitgewerkt: nutriënten en bouwmetalen. De resultaten uit de casussen zijn getoetst in een workshop. Uit het onderzoek zijn zeven patronen in het beleid naar boven gekomen: selectief contact vanuit DGW met doelgroepen; blijven werken via oude, gescheiden netwerken; splitsing van doelstellingen en uitvoering; gehechtheid aan het eigen instrument WVO; weinig regie; strategische en politieke selectiviteit; en beperkte aanwezigheid in Brussel.

Trefwoorden: actoren, beleidsevaluatie, waterkwaliteit

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €25,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 966. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2005 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Kader en doel van dit rapport	11
1.2 Gebruikte methoden	12
1.3 Beschrijving datamateriaal	15
1.4 Afbakening en beperkingen van het rapport	17
2 Casus nutriënten	19
2.1 Procesverloop nutriëntenbeleid	19
2.2 Fase 1. probleemsignalering	26
2.3 Fase 2. analyse	28
2.4 Fase 3. strategie bepalen	30
2.5 Fase 4. beleid formuleren	32
2.6 Fase 5. beleid bekrachtigen/aanvaarden	36
2.7 Fase 6. beleid uitvoeren	38
2.7.1 Uitvoering door waterbeheerders	38
2.7.2 Uitvoering door gemeenten	40
2.7.3 Uitvoering door boeren en industrie	40
2.7.4 Conclusies ten aanzien van uitvoering	41
2.8 Fase 7. handhaving, controle	41
2.9 Fase 8. evaluatie	42
3 Casus bouwmetalen	43
3.1 Procesverloop bouwmetalen	43
3.2 Fase 1. probleemsignalering	49
3.3 Fase 2. analyse	50
3.3.1 Normstelling	50
3.3.2 Emissie bronnen	55
3.4 Fase 3. strategie bepalen	57
3.5 Fase 4. beleid formuleren	60
3.6 Fase 5. beleid bekrachtigen/aanvaarden	70
3.7 Fase 6. beleid uitvoeren	71
3.8 Fase 7. handhaving, controle	77
3.9 Fase 8. evaluatie	78
4 Bestaande evaluatierapporten	81
4.1 Evaluatie aanpak diffuse bronnen	81
4.2 Inbedding van waterkwaliteit in waterbeheersplannen en waterplannen	82
4.3 Onderzoek naar de samenwerking binnen V&W	84

4.4	Vergelijking van bestaande rapporten met casussen	85
5	Conclusies: Sturing door V&W in zeven hoofdpatronen	87
5.1	Patroon 1: DGW heeft selectief contact met doelgroepen	87
5.2	Patroon 2: blijven werken via oude, gescheiden netwerken	89
5.3	Patroon 3: splitsing doelstellingen en uitvoering	90
5.4	Patroon 4: gehechtheid aan eigen instrument WVO	91
5.5	Patroon 5: weinig regie	92
5.6	Patroon 6: strategische en politieke selectiviteit	93
5.7	Patroon 7: beperkte aanwezigheid in Brussel	94
5.8	Slotbeschouwing patronen	94
	Literatuur	97
	Bijlage 1 Interviewvragenlijst bestuurskundige analyse Beleidsmonitor Water	100
	Bijlage 2 Verslag Discussiebijeenkomst BMW Chemie 11 maart 2004, Antropia, Driebergen	104

## Woord vooraf

In 2003 heeft het Directoraat-Generaal Water (DGW) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten het evalueren van het eigen beleid in handen van een onafhankelijke instantie te leggen, in plaats van het door de eigen huis-instituten RIZA en RIKZ te laten doen. Bij wijze van proef is aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van het RIVM gevraagd om de projectleiding op zich te nemen. In het project genaamd 'BMW-Chemie' zijn vervolgens veel deskundigen vanuit RIZA en RIKZ betrokken. Voordelen van de nieuwe aanpak zijn dat de neiging tot zelfcensuur minder wordt, dat de evaluatie een meer onafhankelijke status krijgt, en dat nieuwe invalshoeken bij de evaluatie meer kans krijgen. Innovatief aan de BMW-Chemie is onder andere de keus om expliciet bestuurskundig en juridisch onderzoek te laten uitvoeren door respectievelijk Alterra en de Universiteit Utrecht. Dit rapport is het bestuurskundige resultaat. Conclusies en uitspraken in dit rapport zijn gebaseerd op interviews en een workshop, tenzij een andere bronvermelding wordt vermeld.

De auteurs





## Samenvatting

Voor het realiseren van het waterkwaliteitsbeleid is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat afhankelijk van een groot aantal andere actoren. In dit onderzoek worden twee belangrijke samenwerkings-sporen afgelopen, te weten het spoor van het beleid voor nutriënten: V&W naar LNV, VROM, de landbouwsector en de waterschappen, en ten tweede het spoor van het beleid voor emissies van bouwmetalen: V&W naar VROM, de industrie en de waterschappen. In het onderzoek wordt gezocht naar succesvolle en niet succesvolle patronen van communicatie en sturing vanuit V&W. De conclusies zijn weergegeven als zeven hoofdpatronen in het beleid:

- 1. Het Directoraat-Generaal Water heeft selectief contact met doelgroepen, mede vanwege beperkte personele capaciteit, en dat kan een probleem gaan vormen bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water;
- 2. V&W en ook andere ministeries blijven werken via oude, gescheiden netwerken, wat leidt tot verschillen in percepties, inefficiëntie in beleidsprocessen en ondergraving van de legitimiteit van het beleid;
- 3. Het vaststellen van doelen en de uitvoering van beleid zijn gescheiden trajecten; er worden ambitieuze doelen vastgesteld die soms bij de uitvoering niet haalbaar blijken te zijn en moeten worden uitgesteld;
- 4. Bij V&W en ook bij de waterschappen is men gehecht aan het eigen instrument WVO, hierdoor kan men slagvaardig opereren maar wordt wellicht te weinig van andere instrumenten gebruik gemaakt;
- 5. Er is de afgelopen paar jaar weinig strategische procesregie geweest vanuit DGW, dit kan een tijdelijk probleem zijn vanwege de ontvlechting die in 2002 heeft plaatsgevonden;
- 6. Er is sprake van strategische en politieke selectiviteit, in de zin dat de haalbaarheid van de oplossingen sterk meeweegt in de selectie van de problemen, en die haalbaarheid is weer gerelateerd aan de beschermende opstelling van de Tweede Kamer ten aanzien van de landbouw;
- 7. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is beperkt aanwezig in Brussel, wat deels te maken kan hebben met de beperkte personele capaciteit maar deels ook een algemeen patroon is bij de Nederlandse beleidsmakers.



# 1 Inleiding

## 1.1 Kader en doel van dit rapport

In 2003 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) gevraagd om in het kader van de 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) regeling het beleid voor de chemische waterkwaliteit te evalueren. Dit is door het MNP ondergebracht in het project BeleidsMonitor Water -Thema Chemische Waterkwaliteit (afgekort BMW Chemie). Door het MNP is een indeling in stofgroepen gemaakt, waarvoor trekkers zijn gezocht bij RIZA, RIKZ en RIVM:

- Nutriënten
- Zware metalen
- Bestrijdingsmiddelen
- PAK's
- Organotin/antifouling
- Onbekende stoffen/ bio-assays

Daarnaast is bestuurskundig, juridisch en economisch onderzoek gedaan door 'aspect-trekkers'. Dit rapport gaat over het deelonderzoek naar de bestuurskundige aspecten dat Alterra in 2004 heeft uitgevoerd. In dit onderzoek is samengewerkt met de stofgroep-trekkers, in het bijzonder met die voor nutriënten en zware metalen. Dit bestuurskundige achtergrondrapport is gebruikt door het MNP bij het opstellen van een geïntegreerd evaluatierapport voor de BMW Chemie.

Het doel van dit onderzoek is bouwstenen aan te leveren voor de evaluatie van het beleid van het Ministerie van V&W vanuit bestuurskundige invalshoek op zodanige wijze, dat het Ministerie van V&W ervan kan leren. Voorwaarden om van een evaluatie te kunnen leren zijn ons inziens:

- dat er niet alleen wordt beschreven hoe processen zijn verlopen maar ook naar verklaringen wordt gezocht ('verstehen');
- dat er meerdere perspectieven op het probleem aan bod komen;
- dat zowel positieve als negatieve aspecten aan bod komen.

Het onderzoek zal zich in hoofdzaak richten op één onderdeel van het ministerie, namelijk het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat en het daaruit in 2002 losgemaakte Directoraat-Generaal Water (DGW), waar het beleid op landelijke schaal wordt geformuleerd en de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) is gemaakt.

Het Ministerie van V&W is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de chemische waterkwaliteit in Nederland. De boodschap die de afgelopen jaren uit 'Water in Beeld' naar voren kwam is dat het beleid voor puntbronnen (met name de uitvoering van de WVO) succesvol is geweest, maar dat het beleid voor diffuse bronnen stagneert. Uit de Vierde Nota Waterhuishouding blijkt dat bij het ontwikkelen van beleid voor diffuse bronnen en bij de uitvoering ervan het

Ministerie V&W afhankelijk is van een groot aantal andere actoren. De verwachting is dat juist het omgaan met al die actoren van groot belang is om het beleid verder te brengen, maar er is weinig bekend over hoe het Ministerie van V&W dat organiseert. Daarom is voor dit onderzoek nagegaan hoe het contact tussen het Ministerie V&W en deze andere actoren verloopt, en met welk resultaat.

De hoofdvraag voor het onderzoek was dus: welke succesvolle en niet succesvolle patronen van communicatie en sturing zijn er in het beleid van het Ministerie van V&W richting andere actoren?

Het onderzoeksterrein is complex, onder andere door de veelheid aan actoren, en de periode voor het onderzoek was beperkt. Het onderzoek is ingeperkt tot twee casussen, namelijk het nutriëntenbeleid en het bouwmetalenbeleid. Daarmee kon niet het totale ‘gedrag’ van V&W ten aanzien van andere actoren in kaart worden gebracht, maar kon wel worden onderzocht of er bepaalde patronen van succes en falen te herkennen zijn in de manier waarop het Ministerie van V&W haar waterkwaliteitsbeleid via andere actoren probeert te realiseren.

## 1.2 Gebruikte methoden

Het evaluatieonderzoek is in een kort tijdsbestek en met beperkte middelen uitgevoerd. Een volledige bestuurlijke analyse was binnen deze kaders niet mogelijk. Daarom is besloten in te zoomen op basis van de volgende redenering:

- qua inhoud van het beleid ligt het grootste probleem bij de diffuse bronnen;
- bij het maken van beleid voor diffuse bronnen is het omgaan met een groot en divers netwerk van actoren waarschijnlijk een probleem;
- uitmondend in de vraag: hoe communiceert V&W met al deze actoren, en hoe organiseert zij het beleid in dit netwerk?

Dit levert nog steeds een breed onderzoeksterrein op. De nadruk lag op het verzamelen van empirische gegevens over de wijze waarop V&W stuurt. Daarom is gekozen voor twee casussen.

De casussen zijn als volgt geselecteerd. Achterin de Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie V&W, 1998) staat een actiepuntenlijst, met op pagina 160 de acties ten aanzien van emissies. Deze lijst is weergegeven in tabel 1.1. Bij zes van deze tien acties wordt het Ministerie V&W niet als hoofdverantwoordelijke genoemd. Daardoor komt de vraag op: hoe organiseert V&W in deze gevallen de beleidsvoorbereiding en de uitvoering? In overleg met de stofgroeptrekkers zijn voor dit onderzoek acties 1 en 2 gekozen. Bij beide acties is een ander ministerie de hoofdverantwoordelijke (resp. VROM en LNV). Voor beide acties is een deelproject geformuleerd, te weten ‘nutriënten’ en ‘bouwmetalen’.

De casussen zijn dus nutriënten en zware (bouw)metalen, waarbij:

- de emissies naar het oppervlaktewater als problematisch worden ervaren;
- niet het ministerie van V&W eerstverantwoordelijke is voor de problematiek, maar ander ministeries (LNV voor nutriënten en VROM voor bouwmetalen);

- V&W voor de uitvoering van haar beleid in hoge mate afhankelijk is van lagere overheden als provincies, gemeenten en waterschappen;
- de EU beleid voert en dus afstemming nodig is met het nationaal beleid.

Tabel 1.1. Actiepuntenlijst uit Vierde Nota Waterhuishouding met de acties ten aanzien van emissies

4.3 Emissies	Verantwoordelijke	Betrokkenen	Periode
1. Meer aandacht voor de ketenbenadering bij het verminderen van de emissies uit zowel diffuse bronnen als puntbronnen	VROM	V&W, provincies, waterschappen, gemeenten	1998-2006
2. Landbouw: uitvoering mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid, doorvoeren aangescherpt toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen	LNV	V&W, VROM, provincies, gemeenten, doelgroepen	1998-2006
3. Scheepvaart en offshore: beperken calamiteuze lozingen en emissies, verminderen morsingen bij laden en lossen, beperken vuilwaterlozingen pleziervaart en passagiersschepen, stimuleren gebruik alternatieven voor biocide houdende verven	V&W	VROM, provincies, waterschappen, doelgroepen	1998-2006
4. Bouw: toepassing van duurzame bouwmaterialen bij nieuwbouw en renovatie bevorderen	VROM	V&W, doelgroepen, gemeenten	1998-2006
5. Beperken gebruik bestrijdingsmiddelen in openbaar groen in beheer bij overheden en andere terreinbeheerders	gemeenten	V&W, doelgroepen	1998-2006
6. Stimuleren van schone technologie en preventie bij industrie	V&W	VROM, waterschappen, doelgroepen	1998-2006
7. Implementatie van de methode voor totaal effluent beoordeling	V&W	VROM, waterschappen, doelgroepen	1998-2006
8. Vergunningverlening en handhaving afstemmen op bedrijfsinterne milieuzorg en bedrijfsmilieuplannen	V&W	waterschappen, VROM	1998-2006
9. Programma stikstofverwijdering RWZI's afronden	waterschappen	V&W	1998-2006
10. Beperken rioloverstorten in samenhang met de functies van het ontvangende water	waterschappen	V&W, VROM	1998-2006

Vervolgens was binnen de casussen een beperkt aantal interviews mogelijk (zes per casus). In de twee deelprojecten is de verwachte communicatie-lijn afgelopen: van V&W naar het andere ministerie, en van daar weer naar lagere overheden en doelgroepen. De interviews zijn verdeeld over zoveel mogelijk actoren in de beleidsketen.

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op twee typen databronnen:

- Half gestructureerde diepte-interviews: tijdens de interviews is gewerkt met een checklist van vragen die van te voren zijn opgesteld (vragenlijst: zie bijlage 1). Daarnaast werden nieuwe vragen gebaseerd op de informatie die tijdens de interviews naar boven kwam. Van iedere organisatie is slechts met één persoon gesproken en het totaal aantal organisaties is beperkt tot circa 6 per deelonderzoek.

- Bestaande onderzoeksrapporten die specifiek op bestuurlijke en organisatorische aspecten van het waterkwaliteitsbeleid van Verkeer en Waterstaat ingaan. Deze zijn deels behandeld in de twee casus-hoofdstukken en deels in hoofdstuk 4, afhankelijk van de scope van deze rapporten.
- Om het nutriënten-spoor beter in beeld te krijgen werd ook actiepunt 9 uit de 4e nota (over de RWZI's) onderzocht. Verder is aandacht besteed aan de N en P acties uit de Derde Nota en aan de tussendoelen uit Rijn Actie Plan en Noordzee Actie Plan.

Daarnaast is gebruik gemaakt van data die in grotere geheel van de BMW Chemie beschikbaar kwamen, o.a. de algemene interviews.

De casussen beginnen met een procesbeschrijving: een historisch overzicht van de interacties tussen actoren in ruwweg de afgelopen 10-20 jaar. Voor de bouwmetalen kon dit nauwkeuriger worden weergegeven omdat teruggevallen kon worden op een procesbeschrijving tot en met 1999 (Klijn et al., 2000) en met dossiergegevens een reconstructie van het procesverloop van de afgelopen vijf jaar kon worden gemaakt; voor nutriënten is het verhaal minder volledig.

Het overige deel van de casussen is ingedeeld volgens de beleidscyclus, zoals die is beschreven in een brochure over DGW die in 2002 ter gelegenheid van de ontvlechting is geschreven en die te vinden is op het internet (DGW, 2002). In elke fase spelen andere actoren de hoofdrol, hoewel dit vaak niet scherp te scheiden is. In tabel 1.2 is de paragraaf-indeling met de actoren weergegeven. Delen van de teksten uit de brochure vormen het begin van de paragrafen om te laten zien hoe DGW deze fasen interpreteert. Omdat dit rapport zelf deel uitmaakt van een evaluatie is de laatste fase (evaluatie) niet uitgewerkt in dit rapport.

Het onderzoek was kwalitatief van aard, wat wil zeggen dat ernaar gestreefd werd om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het onderzochte fenomeen (zijnde de communicatie en sturing in het beleid van het Ministerie van V&W richting andere actoren). De methoden waren er dus op gericht om zoveel mogelijk factoren boven water te krijgen en daarnaast om de relaties tussen die factoren in kaart te brengen. Hiermee konden hypothesen worden geformuleerd over de sociale mechanismen achter de waargenomen processen. Deze hypothesen hebben we 'patronen' genoemd. Na bestudering van de casussen afzonderlijk, vergelijking van de casussen en bestudering van andere evaluatierapporten hebben de onderzoekers uiteindelijk zes patronen geformuleerd die het beleid van V&W karakteriseren.

Deze zes patronen zijn tijdens een workshop van een halve dag voorgelegd aan een breder forum van 25 personen, ook weer afkomstig uit zoveel mogelijk geledingen van de beleidsketen. De zes patronen zijn voorgelegd om te toetsen in hoeverre ze gedragen en herkend werden. Een verslag van deze workshop is opgenomen als bijlage 2. De aanwezigen gaven aan de meeste patronen in algemene zin te herkennen, al waren voor enkele patronen wel uitzonderingen te bedenken. Verder is een zevende patroon aangedragen met betrekking tot de Nederlandse rol in Europa. De patronen zijn hierop aangepast en weergegeven als conclusies in hoofdstuk 5.

Tabel 1.2. Indeling voor de casussen

Fase	DGW brochure 'Een nieuwe waterlijn' (2002)	Actoren in de hoofdrol
1. probleemsignalering	Signalen komen meestal vanuit de samenleving.	belangengroepen, wetenschap
2. analyse	De eerste fase van de beleidscyclus begint met een analyse van ontwikkelingen en trends die voor het waterbeleid gevolgen kunnen hebben.	RIZA, RIKZ, RIVM, Alterra , overige wetenschappelijke instellingen en adviseurs
3. strategie bepalen	Via een dergelijke analyse komt een strategie tot stand waarbij keuzes worden gemaakt over wat de komende tijd wel en niet zal worden aangepakt. (...) Welke andere departementen, waterbeheerders, instellingen, bedrijven e.d. moeten er in welk stadium bij worden betrokken?	DGW
4. beleid formuleren	In de volgende fase komen de voorstellen tot stand (...) In de beleidsvoorstellen staat duidelijk om welke doelen het gaat. Wat moet wanneer op welke wijze zijn bereikt? Tijdens dit proces kan worden besloten om samen met uitvoerende instanties (...) te onderzoeken of de voorgestelde doelen en werkwijzen haalbaar zijn.	DGW, VROM, LNV, provincies, IPO, Unie van Waterschappen  doelgroepen
5. beleid bekrachtigen/aanvaarden	Na aanvaarding van de beleidsvoorstellen door de minister of de staatssecretaris, en zonodig door het kabinet en de Tweede Kamer, kan met de uitvoering worden begonnen.	Tweede Kamer, Ministers, staatssecretarissen  doelgroepen
6. beleid uitvoeren	De uitvoering van het beleid is in de eerste plaats de taak van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, de provincies, gemeenten en de waterschappen. Tijdens de gehele beleidscyclus werkt DGW daar vanzelfsprekend nauw mee samen.	RWS-Hoofdkantoor, Regionale Directies, waterschappen, gemeenten, doelgroepen
7. handhaving, controle	De handhaving van het beleid is in handen van de onlangs opgerichte Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De Inspectie voedt het DGW met voor de beleidscyclus relevante informatie over de praktijk van de uitvoering en van de handhaving.	IVW, Regionale Directies, waterschappen
8. evaluatie	Sluitstuk van de beleidscyclus is de evaluatie. Nagegaan wordt in welke mate de doeleinden zijn bereikt en of de beschikbare middelen goed zijn ingezet. (...) De resultaten van de evaluatie kunnen tevens de start vormen voor een nieuwe beleidscyclus.	RIVM, RIZA, RIKZ, Alterra, Algemene Rekenkamer, overige wetenschappelijke instellingen en adviseurs

### 1.3 Beschrijving datamateriaal

Het onderzoek is in de eerste plaats gebaseerd op een serie half gestructureerde interviews, die op band zijn opgenomen en grotendeels letterlijk zijn uitgewerkt. Voor de twee casussen is dezelfde vragenlijst gebruikt (zie bijlage 1).

Voor de casus nutriënten zijn zes interviews gehouden met:

- V&W/RIZA
- V&W (voormalig medewerker)
- LNV Afdeling Meststoffen
- Unie van Waterschappen
- Waterschap Rijnland
- LTO

Daarnaast zijn voor deze casus twee interviews gebruikt die door andere leden van het projectteam BMW-Chemie zijn gehouden: met een medewerker van VROM en met een medewerker van Verkeer en Waterstaat.

Voor de casus bouwmetalen zijn zeven interviews gehouden met:

- VROM-directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling (SAS) (voormalig medewerker)
- Adviseur bouwmetalenindustrie
- Verkeer en Waterstaat
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht/Dienst Waterbeheer en riolering (DWR) (twee medewerkers)
- Unie van waterschappen
- Gemeente Nijmegen (twee medewerkers)
- Stichting Reinwater

Verder is gebruik gemaakt van een interview door andere leden van het projectteam BMW-Chemie met een medewerker van de Stichting Reinwater.

Er is gebruik gemaakt van diverse secundaire bronnen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Breemen, Arno van, Ruud Teunissen, Fons Nelen, Liesbeth Hersbach, Alice Fermont (2003). *Inbedding van waterkwaliteit in waterbeheersplannen en waterplannen*. RIZA, Unie van waterschappen en Nelen en Schuurmans Consultants. Lelystad.
- Nelen, Fons, Floor Heinis en Alice Fermont (2002). *Evaluatie aanpak diffuse bronnen. Werken we voldoende samen voor schoon water? Evaluatie van de aanpak van diffuse verontreinigingen van oppervlaktewateren; en in het bijzonder van het Actieprogramma Diffuse Bronnen 'Samenwerken voor Schoon Water'*. Nelen en Schuurmans Consultants, in opdracht van het RIZA. z.pl.
- Ruijter, A. de, A.M Gravemeijer, A. Harreman (2003). *Onderzoek naar de samenwerking tussen de onderdelen betrokken bij de waterkwaliteit binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Centrum voor Management en Communicatie Onderzoek, Universiteit Utrecht. Utrecht.
- Klijn, E.-H., E. van Bueren en J. Koppenjan, 2000. *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.

Voor de overige bronnen wordt verwezen naar de literatuurlijst.

Bij de workshop op 11 maart in Driebergen waren personen aanwezig vanuit de volgende organisaties:

- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
- V&W Hoofdkantoor Rijkswaterstaat
- V&W DGW



- V&W-RIZA (2 personen),
- V&W-RIKZ,
- V&W-IVW
- VROM/SAS
- Provincie Flevoland
- Provincie Fryslân
- Provincie Utrecht
- Waterschap Roer en Maas
- Waterschap Delfland
- Waterschap Vallei en Eem
- DWR
- Stichting Duurzaam Bouwmetaal
- CTB, beoordeling bestrijdingsmiddelen
- ZLTO
- LTO Nederland
- Waterleidingsbedrijf Amsterdam/RIWA
- Stichting Noordzee

#### **1.4 Afbakening en beperkingen van het rapport**

Dit rapport bevat geen volledige beleidsanalyse. Het maakt deel uit van een evaluatie door het Milieu- en NatuurPlanbureau van het RIVM. In het hoofdrapport (Milieu- en Natuurplanbureau-RIVM, 2004) en in de andere achtergrondrapporten komen aspecten als doelbereiking en doelmatigheid aan de orde.

Dit rapport bevat geen volledige bestuurskundige analyse, omdat er op bepaalde aspecten is gefocust zoals beschreven in 1.2. Juridische en economische aspecten komen ook niet aan bod, omdat daarvoor door het MNP andere deelprojecten voor zijn ingesteld.

Dit evaluatieonderzoek is beschrijvend (descriptief) van aard. Het was de wens van de opdrachtgever om te volstaan met een analyse waaraan conclusies kunnen worden verbonden, maar nadrukkelijk geen voorschrijvende (prescriptieve) aanbevelingen te doen.

Dit evaluatieonderzoek bevat geen geëxpliciteerd theoretisch kader. Begrippen als effectiviteit en efficiëntie dienen deels geïnterpreteerd te worden vanuit de doelstellingen van V&W, waarbij het zowel gaat om doelformulering als doelbereiking. Er zijn twee casussen geselecteerd, waarbij V&W de gestelde doelen niet gemakkelijk zelf kan realiseren, maar afhankelijk is van anderen: andere ministeries, de EU, lagere overheden en natuurlijk de doelgroepen zelf. Kortom, het functioneren van V&W is bezien vanuit een betrokkenheid van veel bestuursniveaus (multi-level perspectief) en veel actoren (multi-actor perspectief). Effectiviteit en efficiëntie worden hiermee gedefinieerd vanuit de perceptie van andere actoren.

Door te kiezen voor de eerste twee acties (resp. VROM-bouwmetaalindustrie, en LNV-landbouw) en bovendien te focussen op twee stofgroepen (resp. zware metalen en nutriënten) komen andere actoren (bv verkeer, scheepvaart), maatregelen (bv gebiedsgericht beleid) en stofgroepen (bv PAK's, TBT, bestrijdingsmiddelen) niet of nauwelijks aan bod in dit onderzoek.

Verder heeft het onderzoek plaatsgevonden in een beperkte periode. Daardoor konden veel hoe- en waarom-vragen niet worden beantwoord, konden de zeven patronen niet in een groter verband worden gebracht of in het kader van het totale waterbeleid worden geplaatst. Een belangrijke zwakte in het onderzoek was dat het verhaal van de kant van DGW zelf onderbelicht is gebleven, omdat geen interviews met DGW zijn afgenomen. Hierdoor ontbreekt in feite een stuk onderbouwing van de patronen. Door het voorleggen van de patronen in een workshop is meer zekerheid verkregen over de mate waarin deze patronen de werkelijkheid benaderen, maar het zijn nog steeds geen 'harde feiten'. Doel van het onderzoek was inzichten te leveren waar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van zou kunnen leren, en hopelijk is dat met deze bouwstenen het geval.

## 2 Casus nutriënten

### 2.1 Procesverloop nutriëntenbeleid

In dit hoofdstuk wordt eerst het procesverloop in het nutriëntenbeleid geschetst (tabel 2.1). In dit beleid zijn drie hoofdlijnen aan te geven: Het beleid van de Europese Unie met de Nitraatrichtlijn als belangrijkste instrument; het beleid van LNV met de mestwetgeving als instrument en het beleid van Verkeer en Waterstaat voor waterkwaliteit, met het Rijn Actieplan in 1987 als belangrijkste aanzet. Het Ministerie van VROM heeft in een vierde lijn diverse ondersteunende rollen, zoals het juridisch vaststellen van milieunormen en het onderhandelen met doelgroepen. Deze vier lijnen worden in tabel 2.1 uitgewerkt. De tabel is niet volledig maar geeft voldoende zicht op de beleidsprocessen van afgelopen 20 jaar om op zoek te kunnen gaan naar de hoofdpatronen in het beleid van Verkeer en Waterstaat.

De tabel laat zien dat de Europese lijn interfereert met de LNV-lijn, bijvoorbeeld wanneer LNV door de Nitraatrichtlijn gedwongen wordt behalve aan fosfaat ook aandacht te besteden aan nitraat. Het is niet zo dat de Nitraatrichtlijn en het Nederlandse mestbeleid via een wissel samengevoegd worden tot één spoor. LNV blijft tot en met 2003 in het verliesnormen- en -heffingsspoor doorgaan, met als doel de boeren economisch te ontzien.

Het spoor van de waterkwaliteit lijkt daar los van te lopen. De Nitraatrichtlijn streeft bijvoorbeeld naar maximaal 50 mg nitraat per liter in grond- en oppervlaktewater; de effluent-eis aan waterschappen is maximaal 10 mg N/liter en de richtinggevende waarde voor stagnant oppervlaktewater is 2,2 mg N/liter<sup>1</sup>. De RAP/NAP afspraken in 1987 lijken een moment dat het beleid samenkomt: er worden reductiedoelstellingen afgesproken voor alle actoren inclusief de landbouw. Dit krijgt echter geen direct vervolg in de mestwetgeving.

Een reden dat het waterkwaliteitsbeleid en het nutriëntenbeleid niet sporen kan zijn dat in het waterkwaliteitsbeleid in de praktijk meer nadruk is gelegd op reductie van toxische stoffen. Voor toxische stoffen is de redenatie en de beleving eenvoudig: 'het hoort er niet in'. Er is consensus over een ecotoxicologische beoordeling van de toxische stoffen (MILBOWA I). Nutriënten zijn in principe geen toxische stoffen. Een risicoanalyse volgens ecotoxicologische begrippen zou leiden tot gigantisch hoge concentraties. Nutriëntenormen moeten daarom op een andere manier afgeleid worden, en over de getalswaarde is nog geen consensus. Bovengenoemde norm van 2,2 mg is vastgesteld voor stagnante wateren, en veel partijen zijn het er niet mee eens dat deze norm voor alle wateren geldt. Ecologisch gezien leidt een teveel aan nutriënten tot eenzijdige ecosystemen en tot schade aan natuurgebieden. Het leidt bijvoorbeeld tot algenbloei in meren, estuaria en de kustzone van de Noordzee, zorgt

---

<sup>1</sup> Mg nitraat en mg N zijn niet te vergelijken maten. N is 14/62 van nitraat (i.v.m. verschillende molecuulgewichten). 50 mg nitraat is 11,3 mg N.

voor kroosbedekking in sloten, en verschuiving van plantensoorten in vennen. In meren kan het leiden tot blauwalg-monocultures in meren die vanwege cyanotoxinen ook nog de zwemwaterfunctie onmogelijk maken.

Iets anders dat opvalt aan de tabel is dat de RWZI's en de industrie stevig zijn aangepakt, via WVO, convenanten en AMvB's, en de landbouw niet. Voor de sector landbouw is er veel beleidsactiviteit geweest, en veel investeringen door boeren in MINAS-boekhouding, emissie-arme apparatuur, mestopslag en mestafzet-overeenkomsten, maar dit alles zonder de beleidsdoelen te halen. Hoewel waterkwaliteit een hoofddoelstelling van de Nitraatrichtlijn is, heeft V&W zich volgens één van de geïnterviewden niet veel met de discussies over nutriënten in de landbouw bemoeid. Vanaf 1995 is V&W bezig geweest om delen van de emissies uit de landbouw onder de Wvo te brengen via de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij. Met de implementatie daarvan zijn de waterschappen sinds 2000 bezig.

De waterschappen hebben een dubbele rol: ze beheren RWZI's en moeten de emissies van deze puntbronnen terugbrengen. Tegelijk zijn ze verantwoordelijk voor de waterkwaliteit in hun regio en monitoren zij de waterkwaliteit. Aan de reductie van de fosfaatbelasting hebben ze loyaal meegewerkt, maar vanaf '95 zijn ze zich kritischer gaan opstellen omdat de landbouw-emissies te weinig werden aangepakt: ondanks hun dure investeringen in stikstofreducerende maatregelen zouden waterkwaliteitsdoelen toch niet worden gehaald. Via een AMvB zijn waterschappen verplicht de maatregelen uit te voeren, maar ze hebben bij het Rijk uitstel bedongen tot 2005. Daarmee voldoet Nederland niet aan de EU Richtlijn Stedelijk Afvalwater, volgens welke Nederland al in 1998 fosfaat en stikstof met 75% moest hebben gereduceerd. Hierover heeft Nederland in 2003 een schriftelijke waarschuwing gekregen van de Europese Commissie.

Vanaf 1998 gaat de Europese Unie de touwtjes aantrekken: de ingebrekestelling voor de Nitraatrichtlijn en de procedure bij het Europese Hof. De Nederlandse insteek om alles op een eigen manier te willen doen en op derogaties (gemotiveerd afwijken van de normen) aan te sturen wordt niet gewaardeerd.

Op dit moment worden nutriënten door veel partijen gezien als het grootste overgebleven probleem voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. De belangrijkste bronnen waren ooit RWZI's, landbouw en industrie. Voor nutriënten is de emissiereductie door de industrie voor fosfor 96% en voor stikstof 85% in 2001. De industrie heeft een goede prestatie geleverd, al was de WVO een goed pressiemiddel. RWZI's en landbouw zijn overgebleven als grootste binnenlandse bronnen en veroorzaken ruwweg ieder de helft. RWZI's zijn met AMvB's over fosfaatverwijdering en stikstofverwijdering flink aangepakt. Ze hebben de maatregelen onder protest uitgevoerd, omdat afdoende maatregelen in de landbouw uitbleven en daardoor geen positief effect op de waterkwaliteit kon worden bereikt. De directe landbouw-emissies (meemesten sloten etc.) zijn wel ver teruggedrongen. Voor de regionale wateren zijn uit- en afspoeling van landbouwgronden het grootste probleem. De grensoverschrijdende vervuiling is uiteraard ook een probleem, voornamelijk voor de grote rijkswateren en de Noordzee.

Waarom bleven die maatregelen bij de landbouw uit? In de paragrafen 2.2 en verder zullen we min of meer systematisch naar verklaringen zoeken. Voor deze paragrafen is de beleidscyclus als indeling gekozen. Uit tabel 2.1 blijkt al dat beleidsprocessen meestal niet zo eenduidig verlopen als de beleidscyclus suggereert, maar de systematiek helpt om uit te zoeken waar de beleidsprocessen soepel gaan en waar ze vastlopen. Zo zullen uiteindelijk de patronen boven komen drijven waar we naar op zoek zijn. De paragrafen beginnen steeds met een citaat uit een brochure van DGW, die aangeeft wat op dit moment in ieder geval de intentie is van DGW.

Tabel 2.1. Procesverloop nutriëntenbeleid (Bronnen: Van den Berge, 1995; Cuijpers, 2002; Van der Bolt, 2003; Van Bavel, 2004; van Liere, 2004; interviews, internet)

	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
1984		Interimwet Beperking Varkens- en Pluimveehouderijen, gericht op stabilisering vee-stapel, noodwet die moest worden aangenomen omdat de Wet Bodembescherming en Meststoffen meer tijd zou vergen.		
1987		Wet Bodembescherming en Meststoffen aangenomen; Besluit Gebruik Dierlijke Mest introduceert fosfaatgebruiksnormen; om politieke redenen soepel gesteld; in steek is grootschalige mestverwerking en evenwichtsbemesting in 2000	Minister Smit-Kroes maakt internationale afspraken in Rijn Actie Plan en Noordzee Actie Plan (RAP/NAP) over 50% reductie van emissies tussen '87 en '93 RWZI effluent eis werd door RAP/NAP 2 mg P en 10 mg N Waterschappen willen fosfaatvrije wasmiddelen.	VROM bereikt in 1987 consensus in onderhandeling over convenant fosfaatvrije wasmiddelen; was gestart in 1979, na acties door milieugroepen, druk naar VROM en publieksvoorlichting. Wasmiddelenindustrie wil liever korrelreactoren bij waterschappen.
1988			Waterschappen vragen om wetenschappelijk onderbouwde normen, CUWVO ingesteld met voorzitter van V&W, deze werd professor en sindsdien onafhankelijke voorzitters. CUWVO vraagt om 75% rendement per beheersgebied, meer in eutrofiërings-gevoelige gebieden; voorkeur voor wettelijke regeling.	

	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
1989	Nitraatrichtlijn ingediend door Commissie; VROM, V&W en L&V geven EU aan heel Nederland als nitraatgevoelig te zien		Publicatie NW3, daarin ambitieuze normen in de geest van de tijd; normen (AMK2000) zijn gebaseerd op LC50 maal veiligheidsfactor voor toxische stoffen en AMK <sub>2000</sub> voor P en N. Weerstand tegen NW3 die zonder externe participatie tot stand is gekomen. CUWVO rapport ecologische normdoelstelling. Bestuursakkoord tussen Rijk, IPO en Unie van Waterschappen. Art 1. P-rendement RWZI's naar 75% voor 1995. Art 2. Het rijk zal 50% reductie bevorderen bij andere actoren (industrie, landbouw en buitenland)	
1990			Start onderzoek diffuse bronnen AMvB 75% reductie fosfaatemissie door RWZI's: te halen in 1995	
1991	Richtlijn Stedelijk Afvalwater in werking: 25% reductie P en N in 1998. Eindelijk consensus over Nitraatrichtlijn dankzij Luxemburgs voorzitterschap, aangenomen onder Nederlands voorzitterschap. Doel Nitraatrichtlijn: belasting van grondwater en zoet oppervlaktewater met nitraat verminderen, max 50 mg nitraat/liter in grond- en oppervlaktewater; middel: gebruiksnormen, max 170 kg stikstof/ha	LNV start met nitraatrichtlijn in te voeren Nederland kiest voor een andere sturing, verliesnormen i.p.v. gebruiksnormen.		MILBOWA I: risicoanalyse waarbij 95% van soorten beschermd zou zijn

	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
1992			AMvB stikstofrendement RWZI's  V&W/VROM sturen idee voor pre-pre-KRW naar EU	MILBOWA II: nutriënten toegevoegd  Convenant fosfaatvrije wasmiddelen geslaagd
1993		tot '93 regelde LNV mest alleen via fosfaatgebruiksnormen	CUWVO omgevormd tot CIW: integraal waterbeheer, meer beleid, weer onafhankelijke voorzitter. Start beleid diffuse bronnen.	
1994	Nitraatrichtlijn van kracht	Door van kracht worden nitraatrichtlijn kwam ook nitraat in MINAS	Aandacht van waterkwaliteit afgeleid door hoogwater	
1995	EU dringt bij Nederland aan op implementatie Nitraatrichtlijn. Reageert niet positief op het Nederlandse Actieprogramma Nitraatrichtlijn	Convenant glastuinbouw: ministeries LNV, VROM, V&W en EZ  Grootschalige mestverwerking blijkt niet haalbaar; Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid door VROM en LNV: nitraatrichtlijn implementeren met verliesnormen (MINAS) en regulerende heffingen Nederland dient eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn in met derogatieverzoek: 250 kg N op 50% areaal	WVO voor puntbronnen een succes; diffuse bronnen als grootse probleem gezien, inclusief grensoverschrijdende belasting.  V&W start werken aan AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij, overleg met LNV en VROM, later ook klankbord met provincies, waterschappen, gemeenten, boeren en milieubeweging. Waterschappen dreigen niet mee te werken aan stikstofverwijdering als boeren niet aangepakt	
1996	EU neemt initiatief voor KRW		RWZI's moeten in '98 aan richtlijn Stedelijk Afvalwater voldoen; fosfaat gehaald maar stikstof is niet haalbaar: samen met V&W traject gemaakt tot 2005	
1997		Nederland dient herzien actieprogramma in. Debatten in Tweede Kamer leiden tot veel uitzonderingen in MINAS		

	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
1998	Europese Commissie stelt Nederland in gebreke t.a.v. Nitraatrichtlijn	Vanwege ingebrekestelling aanscherping normen en invoering Mestafzet Overeenkomsten (MAO's)  LNV/LTO/boeren vinden waterkwaliteitsnormen te streng, gesteund door Tweede Kamer	Publicatie NW4: met meer participatie tot stand gekomen; MTR-achtig iets voor P (0,15 mg/l) en N (2,2 mg/l); ook paragraaf over gebiedsgericht beleid onder druk van externe partijen; daarnaast streefwaarden geformuleerd (0.05 mg P per liter; 1 mg N per liter) CIW, provincies en waterschappen starten met gedifferentieerd, gebiedsgericht beleid, later gesteund door VROM	
1999	Europese Commissie brengt advies uit aan Nederland en vraagt binnen 2 maanden aan Nitraatrichtlijn te voldoen. (Inbreukprocedures Nitraatrichtlijn lopen tegen alle EU staten)	Tweede Kamer vraagt beleidsintensivering ten aanzien van mest	Willem-Alexander voorzitter CIW: sindsdien meer pers aanwezig bij vergaderingen, meer DG's, meer gedeputeerden	convenant WVO kunstmestindustrie
2000	KRW wordt van kracht  Commissie daagt Nederland voor Europees Hof vanwege Nitraatrichtlijn	Eerste evaluatie mestbeleid door LNV  LNV verscherpt verliesnormen en haalt doelen naar voren	AMvB Open Teelten en Veehouderij wordt van kracht	
2001			Industrie heeft P met 96% gereduceerd en N met 85%	



	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
2002	<p>Advies-uitspraak Advocaat-Generaal van het Hof: geeft Commissie op alle punten gelijk</p>	<p>Systeem Mestafzet Overeenkomsten (MAO's) in werking</p> <p>LNV en VROM evalueren mestbeleid; V&amp;W zit ook in de stuurgroep en projectgroep; RIVM, Alterra, LEI-DLO, RIZA en RIKZ nemen deel in de onderzoeksgroep; LNV minister en VROM staatssecretaris pleiten voor wetsvoorstel (mede ondertekend door V&amp;W) voor lichte versoepeling van de beoogde 'scherpere' mestnormen voor 2003 als gevolg van EU-nitraatrichtlijn, maar Tweede Kamer wil flinke versoepeling, Regering zit klem tussen EU en 2<sup>e</sup> Kamer</p> <p>AMvB Glastuinbouw als vervolg op convenant</p>	<p>V&amp;W begint intern aan stroomgebiedsvisies; LNV focust op monitoring-problemen, V&amp;W vindt dit minder relevant dan feit dat mestgift nog veel te hoog is. Staatssecretaris belooft actie op monitoring. CIW5 monitoring-club aangezet tot actie; bij LNV is dit niet bekend? LNV zit wel in CIW plenair maar komt vaak niet.</p> <p>Waterschappen werken hard aan implementatie AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij Ontvlechting bij V&amp;W: DGW en IVW apart van RWS. Van circa 60 mensen bij DGW werken er 3 aan waterkwaliteit. CIW levert rapport met methode om gedifferentieerde normen voor P en N af te leiden RIVM produceert i.s.m. RIZA, RIKZ en STOWA watertypegerichte normstelling</p>	<p>VROM adviseert aan Advocaat-Generaal nog geen beleidsconsequenties te verbinden, omdat het slechts een advies is</p>
2003	<p>EU laat Fraunhofer wetenschappelijke basis voor KRW normen maken.</p> <p>Uitspraak Europese Hof van Justitie: Europese Commissie in gelijk gesteld, Nederland verplicht om gebruiksnormen in te voeren</p>	<p>LNV zet Aquarein uit bij Alterra om consequenties KRW door te rekenen: tweederde landbouw moet weg? Dit is start van publiek debat over KRW.</p>	<p>RIZA betoogt in CIW dat mestbeleid afvaldumping is, maar verhaal wordt niet geaccepteerd. V&amp;W maakt implementatievoorstel voor KRW. Dit komt op de agenda in december maar Tweede Kamer weigert deze te behandelen naar aanleiding van Aquarein: staatssecretaris V&amp;W moet eerst consequenties helder maken</p>	

	EU/Nitraatrichtlijn	LNV/mestbeleid	V&W/oppervlakte-waterkwaliteit	VROM/doelgroepoverleg
2004		LNV zet onderzoek uit bij Alterra, LNV/LTO willen een meer meetkundig onderbouwde relatie van N en P naar oppervlaktewater als gevolg van landbouwkundig handelen, een zeer lastig te bepalen iets. Tot nu toe werd alleen op basis van schattingen gewerkt. VROM en LNV zijn meer cijfermatig ingesteld. Dat komt ook door de structuur van MINAS. Wetenschappers geven aan dat wanneer nu zou worden opgehouden met bemesten, voor sommige locaties het nog vele tientallen jaren duurt voordat MTR fosfaat wordt bereikt vanwege verzadiging bodem.	V&W werkt aan ambitienotitie KRW met andere overheden; vanwege KRW neemt aantal mensen voor waterkwaliteit bij DGW iets toe naar 4-5. Voor V&W is het van ondergeschikt belang of het nu 80 of 72% is waardoor N en P van de landbouw het oppervlaktewater beïnvloedt: het is grofweg teveel; gij zult niet lozen. V&W betaalt mee aan LNV/Alterra onderzoek.	

## 2.2 Fase 1. probleemsignalering

*“Signalen komen meestal vanuit de samenleving.” (DGW, 2002)*

Probleemsignalering is een moeilijk af te bakenen proces: het vindt voortdurend plaats, op allerlei niveaus (van principieel tot praktisch), en door allerlei soorten partijen. Uit het citaat blijkt dat DGW vooral input vanuit de samenleving verwacht. In deze paragraaf bekijken we daarom hoe DGW het overleg met maatschappelijke belangengroepen organiseert.

Een belangrijke structuur voor overleg door Verkeer en Waterstaat met allerlei partijen is de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). Onder een ambtelijke hoofdcommissie die wordt voorgezeten door de Kroonprins functioneren vijf werkgroepen (CIW1 t/m CIW5) waarin lagere overheden en maatschappelijke groepen deelnemen (VNO, LTO, milieugroepen). Voor waterkwaliteit zijn met name CIW4 ‘Water en Milieu’ en CIW5 ‘Monitoring en evaluatie’ van belang. Onder de werkgroepen vallen projectmatig werkende subwerkgroepen waarin veel onderzoekers participeren. Uit de interviews blijkt dat CIW en de voorloper daarvan (CUWVO) door alle partijen wordt gewaardeerd. Het is een consensus-commissie: desnoods wordt er een half jaar langer overlegd, tot iedereen zich in een tekst kan vinden. Volgens de geïnterviewden worden goede producten geleverd zoals Water in

Beeld, en zowel CUWVO- als CIW-richtlijnen worden door de Raad van State gebruikt als een soort pseudo-wetgeving. Er is ook een veelbezochte CIW-website waar alle rapporten kunnen worden gedownload. Een probleem van CIW voor deelnemers van de meer strategische niveaus, zoals de Staatssecretaris, Gedeputeerden en Directeuren-Generaal, is dat CIW vaak erg uitvoeringsgericht is, terwijl deze personen liever over brede beleidsthema's praten.

De laatste paar jaar is de houding ten opzichte van 'polderen' wat veranderd. Als nadeel van het polderen wordt genoemd dat Nederland in Europa niet op tijd met één standpunt kan komen. De staatssecretaris heeft per 12 februari 2004 het CIW opgeheven. Tegelijkertijd heeft ze de Adviescommissie Water opgericht om te adviseren over het hele waterbeleidsveld, inclusief waterveiligheid. Naast kroonprins Willem-Alexander nemen de volgende personen zitting in de commissie: mevrouw M. de Boer en de heren J. Jansen, T. Toonen, P. Biesheuvel, E. Togtema en F. Tielrooij. De werkgroepen die onder CIW functioneerden zijn overgeheveld naar het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Het LBOW is een overlegplatform van rijk, provincie en waterschappen dat, onder leiding van de staatssecretaris, sinds oktober 2003 maandelijks bijeenkomt. Het platform is vooral bedoeld voor de onderlinge afstemming van het nieuwe beleid rond WB21 en de Kaderrichtlijn Water. In het LBOW zouden alleen nog overheden deelnemen; maatschappelijke groepen zouden voortaan verwezen worden naar het reeds bestaande Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzeeaangelegenheden (OWN). Door diverse partijen (V&W ambtenaren, Unie van Waterschappen) wordt echter juist de mengvorm van het CIW gewaardeerd: zowel overheden als maatschappelijke groepen, en zowel uitvoering als beleidsdiscussies.

De ministeries LNV en VROM hebben veel directer contact met maatschappelijke groepen dan V&W: natuur en milieubeweging zijn gesprekspartners van zowel VROM als LNV, tussen LNV en LTO is veelvuldig contact, en VROM heeft veel overleg met de industrie. Als deze groepen er niet in slagen bij de Nederlandse overheid voet aan de grond te krijgen, kloppen ze vaak met succes aan in Brussel. De geïnterviewden van zowel LNV als VROM geven aan dat directer contact tussen V&W en de maatschappelijke organisaties gewenst zou zijn. Een uitzondering op dit patroon is de gang van zaken rond de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij, waarbij ambtenaren van V&W wel degelijk nauw met LTO hebben samengewerkt en zeer direct de confrontatie met de boeren zijn aangegaan. Dit laatste proces wordt zowel door V&W als door LTO als een succes gezien. De beperkte capaciteit van DGW zou debet kunnen zijn aan de beperkte externe contacten.

De manier waarop belangengroepen tot nu toe werden betrokken bij de implementatie van de KRW oogst veel kritiek bij belangengroepen. Het is een complexe richtlijn waarvan de consequenties tot ongeveer 2002 door veel maatschappelijke groepen niet werden voorzien. Voor de implementatie van de richtlijn moest DGW veel werk verzetten met weinig mensen (ordegrootte: 3 personen), vandaar dat DGW volgens de geïnterviewden besloot eerst alles technisch in kaart te brengen: stroomgebiedsplannen, 55 watertypen met ecologische

maatlaten in 5 klassen enzovoorts. Er vindt wel overleg plaats met andere departementen (VROM en LNV) en met de koepels van de lagere overheden (Unie van Waterschappen, IPO, VNG). Het plan was om vanaf 2004 breder met de maatschappij in discussie te gaan, aangezien de KRW ook participatie voorschrijft. LTO en LNV wilden daar echter niet op wachten en lieten Alterra een onderzoek doen naar de mogelijke consequenties van de KRW voor de landbouw en natuur. Uit een worst-case-scenario bleek dat tweederde van de landbouw uit Nederland zou moeten verdwijnen om een 'goede ecologische toestand' te halen.

Het patroon dat in deze paragraaf naar boven komt is dat V&W moeite heeft met het omgaan met complexe netwerken: bestuurlijke partijen en belangengroepen worden van elkaar gescheiden in respectievelijk LBOW en OVN, en de implementatie van de KRW wordt eerst intern zover mogelijk uitgewerkt voordat maatschappelijke partijen mogen participeren. De manier waarop de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij tot stand is gebracht vormt daarop een uitzondering. V&W heeft daarbij direct contact gelegd met LTO. In samenwerking met de waterschappen zijn V&W ambtenaren het land in getrokken om in volle zalen met boeren over de maatregel te praten. Door de waterbeheerders zijn afspraken gemaakt met de landbouw voordat men door de Tweede Kamer kon worden teruggefloten. Enkele waterschappen en milieufederaties hebben het proces versneld door een juridische procedure om een vergunningstelsel af te dwingen. Waterschappen noch boeren zagen het zitten om aan 100.000 vergunningen te gaan werken, dus toen werd een compromis gevonden.

### 2.3 Fase 2. analyse

*"De eerste fase van de beleidscyclus begint met een analyse van ontwikkelingen en trends die voor het waterbeleid gevolgen kunnen hebben." (DGW, 2002)*

De hoofdrol bij de probleemanalyse is weggelegd voor RIZA en RIKZ, hoewel DGW ook een belangrijke rol heeft. Daarnaast dragen onderzoeksinstituten als RIVM, LEI en Alterra bij. In het algemeen kan gesteld worden dat V&W een 'onderzoek-minded' ministerie is, en dan vooral in de technisch-inhoudelijke hoek. De CIW-werkgroepen (Commissie integraal Waterbeheer) werden bijvoorbeeld structureel door subwerkgroepen ondersteund met onderzoek.

Voor een deel van de toxische stoffen hebben RIVM en RIZA normen ontwikkeld met een ecotoxicologische methode (risico-analyse). Voor nitraat en fosfaat werkt deze methode niet. Er zijn wel andere methoden ontwikkeld (modelmatige berekeningen) om te bepalen welke gehalten wenselijk zouden zijn, maar deze worden door de landbouwsector zoals uit interviews bleek, niet aanvaard, met het gevolg dat de normen voor fosfaat en nitraat wat hen betreft nog steeds ter discussie staan. Op het niveau van waterschappen vindt veel monitoring plaats, maar die gegevens worden vaak niet op landelijke schaal gecombineerd en geanalyseerd. Er is met betrekking tot de monitoring weinig coördinatie geweest tussen waterschappen en de data zijn vaak niet op bruikbaarheid voor landelijke conclusies geëvalueerd. Het

idee bestaat dat deze data zouden kunnen helpen om de relatie tussen landbouw en waterkwaliteit beter te leggen. LNV laat nu onderzoek doen door Alterra naar de relaties tussen emissies uit de landbouw en de kwaliteit van het oppervlaktewater, en V&W betaalt hier aan mee.

V&W zet niet in op heel veel onderzoek naar die precieze relatie, omdat men vindt dat het daar niet om gaat. Er is consensus dat de gehalten op dit moment ver boven het gewenste niveau liggen, en het is ook voor iedereen duidelijk dat er nog steeds geen evenwichtsbemesting plaatsvindt. V&W vindt dat de discussie over de normen wordt aangegrepen door de landbouwsector om maatregelen uit te stellen.

De Kaderrichtlijn Water is een ander onderwerp waar LNV vindt dat V&W tekort schiet in analyse. LNV vindt dat de consequenties van ambitieuze doelstellingen beter in kaart moeten worden gebracht voordat deze doelen worden vastgelegd in beleid. Als schot voor de boeg heeft LNV daarom door Alterra een 'worst case scenario' laten maken, waaruit bleek dat om een 'goede ecologische kwaliteit' te halen, in dat scenario tweederde van de landbouw uit Nederland diende te verdwijnen (Van der Bolt, 2003).

Regioplatforms diffuse bronnen hebben de afgelopen tien jaar de diffuse bronnen onderzocht. Om het diffusebronnenprobleem aan te pakken is omstreeks 1997 het idee ontstaan om per regio een Regioplatform Diffuse Bronnen op te richten. Inmiddels hebben alle provincies zo'n platform. Deze platforms bestaan onder andere uit vertegenwoordigers van de provincie, waterschappen, Regionale Directies Rijkswaterstaat, gemeenten, milieuorganisaties, landbouworganisaties, de Kamer van Koophandel en waterleidingmaatschappijen. De Regioplatforms hebben hun tijd vooral gestoken in de inventarisatie van probleemstoffen en -bronnen, en daarnaast in het opstellen van actieprogramma's. De meeste Regioplatforms zijn nog niet aan de uitvoering daarvan toegekomen (Cuijpers, 2002).

Tenslotte is er nog de onderzoekslijn van de gedifferentieerde, gebiedsgerichte normstelling voor nutriënten. Deze lijn is niet bewust gekozen door DGW maar wordt door veel andere partijen gesteund en uitgevoerd: in eerste instantie de provincies en de waterschappen, en in tweede instantie hebben zij ook VROM, RIVM en RIZA voor dit onderzoek weten te interesseren. In de gebiedsgerichte aanpak komt de samenhang tussen chemische waterkwaliteit en andere aspecten van het waterbeheer meer aan bod, maar op dit gebied is nog wel een gebrek aan kennis.

Samenvattend de punten waar volgens geïnterviewden nog gebrek aan kennis is:

- Wat de nutriëntengehaltes moeten zijn voor een goede ecologische kwaliteit in diverse watertypen, en hoe je dat moet bepalen;
- Hoe ecologische kwaliteit bereikt kan worden door een combinatie van maatregelen (inrichting, beheer), waar chemische kwaliteit er één van is;
- Het precieze verband tussen landbouwkundig handelen, grensoverschrijdende belasting en chemische waterkwaliteit;
- De economische consequenties van de KRW.

Hoewel er nog kennisvragen zijn, bestaat bij ons de indruk dat kennisgebrek niet de bottleneck is voor het waterkwaliteitsbeleid. Er is veel (technische) kennis beschikbaar en voor bovengenoemde onderwerpen is de kennisinfrastructuur van de watersector waarschijnlijk al ingeschakeld.

## 2.4 Fase 3. strategie bepalen

*“Via een dergelijke analyse komt een strategie tot stand waarbij keuzes worden gemaakt over wat de komende tijd wel en niet zal worden aangepakt. (...) Welke andere departementen, waterbeheerders, instellingen, bedrijven e.d. moeten er in welk stadium bij worden betrokken?” (DGW, 2002)*

De hoofdrolspeler in het bepalen van de strategie ten aanzien van het waterkwaliteitsbeleid is uiteraard DGW. Dat ziet het zelf zo, en ook alle andere spelers zien het zo. Een belangrijk gegeven bij de strategiebepaling is de beperkte omvang van DGW (ordegrootte 60 personen) en het zeer beperkte aantal daarvan dat met waterkwaliteit bezig is (ordegrootte 3-5 personen). Hierdoor moet DGW extreem selectief zijn in de problemen die het aanpakt. Men kiest er voor om voor bepaalde probleem-oplossing-combinaties volledig ‘te gaan’, en probeert niet het waterkwaliteitsprobleem in zijn volle breedte aan te pakken.

Dit is een begrijpelijke strategie onder deze omstandigheden, en het verklaart ook veel op het eerste gezicht merkwaardige verschijnselen:

- het ‘eigengereide’ optreden van RIZA in de keuze van onderzoek: niet eigengereid dus maar het instandhouden van een brede kennisbasis waardoor gaten die DGW noodgedwongen moet laten vallen snel kunnen worden opgevuld, een ‘vliegende keep’ functie dus;
- het gebrek aan feedback en communicatiemogelijkheden vanuit doelgroepen en lagere overheden;
- het gebrek aan regie dat bij VROM, LNV en lagere overheden wordt ervaren;
- de spaarzame aanwezigheid bij overleggen in Brussel.

Hoe vindt nu de selectie van problemen plaats? Op de eerste plaats door analyse, wat bovenstaande cursieve tekst uit de DGW-brochure al aangeeft. Een eerste, logische stap in de prioritering wordt gemaakt door analyse van de grootste probleembronnen. Zo is rond 1995 geconstateerd dat de puntbronnen onder controle zijn, en dat de diffuse bronnen nu de meeste aandacht verdienen (Van den Berge, 1995). De volgende stap lijkt een kenmerkend patroon voor DGW: er vindt selectie plaats op de haalbaarheid van de oplossing:

- Op de eerste plaats kijkt men naar het beschikbare instrumentarium: bij voorkeur wordt de eigen WVO ingezet. Een voorbeeld daarvan is de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij, waar de emissies naar water vanuit de landbouw deels mee onder de WVO zijn gebracht. Instrumenten die onder andere ministeries vallen, zoals de Meststoffenwet (LNV) worden aan de andere ministeries overgelaten.

- De AMvB leidde wellicht ook tot voorzichtiger opereren ten aanzien van het mestbeleid: ‘eerst maar dit eruit slepen’.
- Men geeft de voorkeur aan generieke maatregelen (gelijke monniken, gelijke kappen; in één keer alle bedrijven aanpakken) boven gecompliceerde gebiedsgerichte maatregelen.
- Verder kijkt men naar de sector die moet worden aangepakt. Op sectoren die binnen de waterwereld vallen heeft men meer zicht, meer greep en zijn er meer relaties, dus RWZI's worden sneller en harder aangepakt dan bijvoorbeeld de landbouw. Ook de overzichtelijkheid van de sector lijkt een rol te spelen: liever een beperkt aantal actoren (fosfaat uit wasmiddelen, de kunstmestindustrie) dan 100.000 landbouwbedrijven of grensoverschrijdende belasting.
- Tenslotte vindt er selectie plaats op basis van stoffen. Men had bij V&W lang het idee dat je beter eerst de ‘vervelende stofjes’ aan kunt pakken, de toxische stoffen, dan de natuurlijk voorkomende nutriënten. Dit is een makkelijker ‘verhaal’ naar de andere actoren (het hoort er niet in) en het leek ook haalbaarder dan reductie van nutriënten, waar blijkbaar het voortbestaan van de boeren van afhangt. Daarom heeft men in de richting van de landbouwsector meer ingezet op reductie van bestrijdingsmiddelen in het oppervlaktewater.

Deze strategie heeft als voordeel dat er af en toe een succes behaald kan worden: de fosfaat-emissies door industrie en RWZI's zijn gereduceerd volgens plan en voor stikstof zijn deze actoren goed op weg. Ook de AMvB Open Teelten en Veehouderij wordt als een succes gezien. Het nadeel van een selectie op haalbaarheid van oplossingen is dat er weinig tot geen voortgang is bij de moeilijk haalbare, complexe bronnen, met name dus de landbouw en de grensoverschrijdende belasting. Dit wordt als oneerlijk ervaren door de actoren die zich wel hebben ingespannen: zij hebben al die kosten moeten maken, maar de doelen wat betreft waterkwaliteit zijn nog niet eens in zicht.

In het citaat uit de DGW-brochure staat dat ook de selectie van gesprekspartners voor het formuleren van beleid deel uitmaakt van de strategie. In deze paragraaf gaan we daarom verder in op het eerstgenoemde punt van ‘wiens instrumentarium is het.’ Hoe organiseert V&W de contacten met VROM en LNV? Ook de contacten met doelgroepen en lagere overheden zijn van belang, maar die worden behandeld in respectievelijk paragraaf 2.2 en 2.5.

Voor de maatregelen die nodig zijn om het beleid voor diffuse bronnen te realiseren is Verkeer en Waterstaat voor een groot deel afhankelijk van de ministeries VROM en LNV.

VROM is verantwoordelijk voor de milieuwetgeving en daaronder vallen ook de waterkwaliteitsnormen. Er is een interdepartementaal project Integrale Normstelling Stoffen, waarvoor RIZA en RIVM veel ondersteunend werk doen. Ambtenaren van VROM zetten de uitkomsten om in wetgeving. Ook bij de KRW wordt deze route gevolgd: VROM trekt de aanpassing van de normen. In dit werk wordt soms de input vanuit DGW gemist. VROM voelt zich betrokken bij de KRW en heeft twee jaar geleden het RIVM opdracht gegeven om een projectplan te schrijven voor

implementatie van de KRW. Dit plan is naar V&W gestuurd maar voor zover bekend werkt men daar niet volgens het RIVM-plan.

De verantwoordelijkheid van VROM voor milieuwetgeving betekent verder dat VROM in principe een breder instrumentarium ter beschikking heeft om watervervuiling te voorkomen, dan alleen de WVO die onder V&W valt. V&W kan dus gebruik maken van bijvoorbeeld de Wet Bodembescherming en het doelgroepenoverleg om waterkwaliteitsdoelen te bereiken. Er vindt in de praktijk echter weinig interactie plaats tussen V&W en VROM. Tenslotte heeft VROM nog historisch gegroeide verantwoordelijkheden voor enkele waterterreinen: zwemwater, drinkwater en riolering. VROM en V&W zitten meestal op één lijn wat betreft de waterkwaliteitsdoelen en het emissiebeleid, al zijn er wel eens uitzonderingen: bij gecreosoteerd hout en bij nutriënten zijn VROM-ambtenaren ook wel eens in de bres gesprongen voor de doelgroepen.

LNV is verantwoordelijk voor het mestbeleid. Dat wil zeggen dat LNV eigenlijk mestbeleid zouden moeten maken waarmee de waterkwaliteitsnormen worden gehaald. Zoals in paragraaf 2.4 al is aangeduid is er bij LNV geen draagvlak voor de bestaande normen voor P en N, en met de bestaande mestwetgeving komt de waterkwaliteit er voorlopig niet in de buurt. Door ingrijpen van de EU wordt de Nederlandse mestwetgeving nu herzien (zie tabel 2.1). Dit biedt V&W in principe een kans om het waterkwaliteitsbelang weer onder de aandacht te brengen, maar die kans is tot nu toe niet gegrepen. LNV geeft aan dat ze te weinig input van V&W krijgen en trekt de laatste twee jaar samen met VROM op om bij V&W meer belangstelling voor het mestbeleid te vragen.

Het patroon dat hieruit naar voren komt is dat V&W, VROM en LNV onwillekeurig in gescheiden netwerken blijven opereren en weinig van elkaars instrumentarium gebruik maken. Dit gebeurt ondanks het feit dat V&W en VROM er inhoudelijk wel uitkomen met elkaar. Er wordt wellicht teveel geredeneerd vanuit een machinebureaucratie: V&W verwacht dat VROM de scherpste van de mestnormen bewaakt en dat LNV de mestwetgeving op tijd in orde maakt. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat waterkwaliteitsdoelen elders anders geïnterpreteerd kunnen worden. Doelen krijgen geen prioriteit als er geen sociale druk achter zit. Als iemand van VROM een boodschap voor Brussel meegegeven wordt, of als bij een hoorzitting van de Tweede Kamer over het mestbeleid wel de Minister van Landbouw en de Staatssecretaris van Milieu verschijnen, maar niet de Staatssecretaris van V&W, dan wordt dat opgevat als een teken dat het weinig prioriteit heeft bij V&W.

## 2.5 Fase 4. beleid formuleren

*“In de volgende fase komen de voorstellen tot stand (...) In de beleidsvoorstellen staat duidelijk om welke doelen het gaat. Wat moet wanneer op welke wijze zijn bereikt? Tijdens dit proces kan worden besloten om samen met uitvoerende instanties (...) te onderzoeken of de voorgestelde doelen en werkwijzen haalbaar zijn.”(DGW, 2002)*



Bij het formuleren van beleid heeft DGW een hoofdrol en daarnaast zijn VROM en LNV belangrijke spelers, zoals in paragraaf 2.4 al is aangegeven. In het citaat uit de DGW brochure wordt met enige voorzichtigheid gesteld dat ook uitvoerende instanties *kunnen* worden geraadpleegd. In de praktijk betreft het bij V&W vaak IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Provincies hebben daarnaast ook een rol in het doorvertalen van nationaal beleid in Provinciale Waterhuishoudingsplannen.

Beleid formuleren is in principe een iteratief proces van ideeën ontwikkelen, anderen daarvan proberen te overtuigen, je laten overtuigen dat het anders moet, de ideeën weer verder ontwikkelen, enzovoorts. Tabel 2.1 heeft al laten zien dat het een proces is met horten en stoten, waarbij ook nog meerdere beleidslijnen naast en door elkaar heen lopen. Om in deze paragraaf desondanks een helder verhaal te kunnen vertellen wordt het als volgt ingedeeld: een beschrijving van het beleid dat er nu ligt, de zwakke plekken daarin en de gevolgen van die zwakke plekken, gebiedsgerichte normen als mogelijke oplossing en tenslotte een beschrijving van de manier waarop het beleid uit de KRW nu in nationaal beleid wordt omgezet.

Er zijn in principe twee sporen van beleid: het waterkwaliteitsbeleid en het emissiebeleid. In het waterkwaliteitsbeleid worden normen vastgesteld over de gewenste chemische kwaliteit. De normen komen als volgt tot stand: eerst wordt een Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) bepaald met een ecotoxicologische methode. Dit is de wetenschappelijke norm, waarover vervolgens een beleidsbeslissing genomen moet worden: kiest men voor een tiende van de MTR, de helft, of het dubbele? Hierbij wordt in principe de haalbaarheid meegewogen. In de Vierde Nota worden de wetenschappelijke normen vaak direct omgezet in beleidsdoelen, en er zijn weinig partijen bij betrokken. Dit proces leidt in het algemeen tot ambitieuze normen en dat is een bewuste keus van V&W (en VROM).

De ecotoxicologische methode werkt niet voor nutriënten. Fosfor is (als fosfaat) niet toxisch, nitraat wel maar die hoeveelheden komen in het oppervlaktewater niet of nauwelijks voor. NW4 is onnauwkeurig geweest door voor nutriënten een MTR te definiëren, terwijl ze niet als toxische stoffen behandeld kunnen worden. Er is geen risicoanalyse uitgevoerd, de grenswaarde uit vorige nota's werd overgenomen onder een andere naam (Van Liere & Boers (red.), 2004). Voor nutriënten is het MTR vastgesteld voor eutrofiëringsgevoelige stagnante wateren, deze waarden zijn 'richtinggevend' voor andere wateren. Voor eutrofiëringsgevoelige stagnante wateren is tevens een streefwaarde vastgesteld. De status van 'richtinggevend' is niet duidelijk.

In hoeverre de doelen worden gehaald, wordt gemonitord door de Regionale Directies van Rijkswaterstaat en door de waterschappen. De weerslag daarvan is jaarlijks te vinden in 'Water in Beeld'. Als blijkt dat de doelen niet worden gehaald, is dat niet heel erg, omdat iedereen in Nederland begrijpt dat ze ambitieus gesteld zijn. Het is formeel een inspanningsverplichting. Voor nutriënten worden de doelen niet gehaald, en op basis van het nu geformuleerde beleid kan het ook niet worden gehaald. De industrie heeft al gesaneerd en de RWZI's zijn bezig met implementatie

van de AMvB over het stikstofrendement. Grensoverschrijdende belasting is de grootste bron en daarna de landbouw.

Daarnaast loopt het redelijk los gekoppelde emissiebeleid: het terugdringen van lozingen in oppervlaktewater. De koppeling van het beleid vindt plaats via de monitoring: als voor bepaalde stoffen de doelen niet worden gehaald, volgt een nadere analyse welke bronnen daarvoor verantwoordelijk zouden kunnen zijn, en dan wordt nagedacht over aanvullende instrumenten in het emissiespoor. De puntbronnen zijn aangepakt via de WVO. Voor de diffuse bronnen is het beleid sinds ongeveer 1993 in ontwikkeling. Voor de landbouw is daar intussen een AMvB Glastuinbouw en een AMvB Open Teelten en Veehouderij uitgekomen. Deze maatregelen verminderen de hoeveelheid nutriënten die direct in het oppervlaktewater terecht komen, maar de uitspoeling vanuit de bodem is er niet mee geregeld.

Een aanvullende structuur voor de realisatie van het beleid was het CIW. In deze commissie werd vooral over de uitvoering van het beleid gepraat. De overheid (V&W en VROM) hield zich het recht voor om de beleidsdoelen ten aanzien van de waterkwaliteit te bepalen, maar wilde wel overleggen met lagere overheden en doelgroepen over hoe en per wanneer dit uitgevoerd moest worden. In dit uitvoeringsbeleid streefde V&W naar consensus. Zoals in paragraaf 2.2 al is gemeld is er vanuit LTO waardering voor het CIW. Zowel CUWVO als CIW brachten generieke richtlijnen voort waarvan individuele bedrijven gemotiveerd mochten afwijken. Hieraan gaf V&W de voorkeur, omdat bij een wettelijke regeling de zwakste schakel tot norm moest worden gekozen. In de iets soepelere CUWVO- en CIW-richtlijnen kon de lat dus wat hoger worden gelegd. Bij de waterschappen betekent de vrijwilligheid wel dat waterkwaliteitsmedewerkers elke richtlijn weer bij het waterschapsbestuur moeten verdedigen. Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is het CIW in februari 2004 opgeheven, en wordt het werk vanaf dat moment in een andere vorm voortgezet.

In de normstelling zitten drie zwakke plekken: bij de normstelling in het algemeen wordt in het algemeen niet aan breed draagvlak gewerkt of over haalbaarheid gediscussieerd, over de wijze van normstelling voor nutriënten bestaat geen consensus, en er is geen harde koppeling tussen waterkwaliteitsdoelen en emissiebeleid. Voor de toxische stoffen en voor de puntbronnen waren deze zwakke plekken geen probleem. V&W had als standpunt: gij zult niet lozen, want het hoort er niet in. Dit verhaal werkte, want de meeste mensen waren het daar wel mee eens.

Voor nutriënten werkte het echter niet: deze stoffen komen van nature voor, en hoeveel is dan teveel? Ecologen en natuur & milieuorganisaties vinden de MTR niet scherp genoeg, de landbouw vindt de norm veel te scherp. De landbouw grijpt alledrie de zwakke plekken in het normstellingspoor aan om maatregelen in het emissiespoor te voorkomen: de haalbaarheid had vooraf besproken moeten worden, want er hoeft toch geen natuur in elke sloot; er moeten gebiedsgerichte normen komen in samenhang met beheersmaatregelen; de relatie tussen emissies uit de landbouw en de waterkwaliteit moet eerst maar eens keihard worden aangetoond.

De landbouw wil graag gebiedsgerichte normstelling voor nutriënten omdat nu de norm voor de meest eutrofiëringsgevoelige, stagnante wateren voor heel Nederland geldt. ‘Gebiedsgericht’ betekent dan een versoepeling. Voor gebiedsgerichte normstelling is draagvlak bij veel andere partijen, niet zozeer vanwege een mogelijke versoepeling, maar omdat men daarin de oplossing ziet voor een beter onderbouwde norm. De argumenten voor gebiedsgerichte normen:

- Verschillende watertypen vereisen verschillende normen, met name in stromend water, waar stroming, meandering en beschaduwning belangrijker worden geacht dan nutriëntenconcentraties.
- Normen kunnen gedifferentieerd worden naar de functie van een gebied: wat strenger voor natuur of recreatiegebieden, wat minder voor sterk verstedelijkte of intensief beelantbouwde gebieden.
- De economische gevolgen kunnen zo wat gedempt worden: rustig opbouwen van steeds meer schoon gebied.
- Gedifferentieerde normen voor chemische waterkwaliteit kunnen gecombineerd worden met andere maatregelen in integrale projecten voor ecologische kwaliteit.

Provincies en waterschappen zijn als eerste begonnen dit te ontwikkelen. Dat provincies interesse hebben in gebiedsgerichte normen is logisch, omdat zij verantwoordelijk zijn voor integratie van beleid in regionale plannen zoals streekplannen en reconstructies. Provincies wijzen grondwaterbeschermingsgebieden aan en vinden het vaak van belang natuurdoelen te realiseren. Hiervoor kunnen provincies strengere kwaliteitsnormen vaststellen.

Provincies en waterschappen werden in de gebiedsgerichte benadering later gesteund door VROM, RIVM, Alterra, Stowa en zelfs ook door RIZA. In een project ‘Koeien en kansen’ werken boerenbedrijven bijvoorbeeld aan mestreductie in samenhang met inrichting- en beheermaatregelen en ze bereiken daar ecologisch gezonde sloten mee.

V&W heeft hier tot nu toe niet aan meegedaan. Gebiedsgerichte normen hebben ook nadelen:

- Verruiming van de normen in een bepaald gebied mag niet afgewenteld worden op een benedenstrooms kwetsbaar gebied.
- Alle wateren staan met elkaar in verbinding en worden in laag Nederland alle kanten op gepompt, dus hoe voorkom je dat de vieze en schone stukken mengen?
- Er is weer 10 jaar onderzoek en discussie nodig voordat de landbouw echt iets moet gaan doen.

Onder druk van het IPO is er wel een tekst over gebiedsgericht beleid in de Vierde Nota opgenomen. V&W gaf zelf de voorkeur aan generiek beleid en is dus de reeds genoemde AMvB’s voor glastuinbouw en open teelten gaan ontwikkelen. Het mestbeleid wordt aan LNV en VROM overgelaten, zoals al beschreven in paragraaf 2.4.

Hieruit komt een patroon van V&W naar boven, om in huis ambitieuze doelen te produceren, dan met de buitenwereld over de uitvoering ervan in debat te gaan, en in

de onderhandelingen alleen nog met de deadlines te schuiven. Het probleem dat externe partijen signaleren is dat voor de KRW dit oude patroon niet goed werkt: voor de Europese Unie zijn de afgesproken doelen hard, dus voor ze worden vastgesteld moet het maatschappelijk debat over de haalbaarheid gevoerd worden.

Een patroon dat daaraan toegevoegd kan worden is de gehechtheid aan de eigen WVO ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Volgens LTO zijn er in het gebiedsgerichte spoor harde resultaten te halen met zachte maatregelen, maar V&W prefereert toch wettelijke en technologische maatregelen.

Voor de KRW is het bovenbeschreven patroon van ambitieus beleid formuleren, en bijstellen in de praktijk niet geschikt. De KRW gaat uit van een resultaatsverplichting en schrijft bovendien participatieve besluitvorming voor. De haalbaarheid moet nu dus meegenomen worden in het stellen van de beleidsdoelen en daar is een maatschappelijk debat voor nodig. De KRW stelt geen specifieke eisen aan nutriëntengehaltes in oppervlaktewater maar werkt met ecologische normen.

In 2004 moet V&W de toestand van het watersysteem beschrijven: de stroomgebieden, de ecologische toestand en de menselijke invloed daarop. V&W lijkt in het oude patroon van ambitieuze doelen bezig te zijn: experts hebben een indeling in 5 watertypen gemaakt, waarvoor weer een ecologische maatlat wordt gemaakt in 5 klassen (zeer slecht, slecht, matig, goed, zeer goed). LTO is bang dat daarmee het beleidsdoel al vastligt, en volgens VROM is die angst min of meer terecht. DGW heeft in 2002 en 2003 vooral met ander departementen overlegd en soms met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Men wil niet met alle achterbannen praten uit vrees voor een 'Poolse landdag'. Het Nederlandse polderen vertraagt het overleg met Brussel. DGW wil tussen 2004 en 2009 het maatschappelijk debat voeren. Overigens heeft Nederland 90% van de wateren als voorlopig sterk veranderd aangemeld, en daarvoor kunnen eigen normen worden gesteld.

De KRW lijkt het gebiedsgericht werken wel meer te ondersteunen door middel van stroomgebiedsvisies en ecologische kwaliteit als belangrijkste ijkpunt. Hierdoor wordt ook de samenhang van waterkwaliteit, inrichting en beheer relevanter. Ook zal de koppeling tussen lozing en kwaliteit meer moeten worden gelegd.

## **2.6 Fase 5. beleid bekrachtigen/aanvaarden**

*"Na aanvaarding van de beleidsvoorstellen door de minister of de staatssecretaris, en zónodig door het kabinet en de Tweede Kamer, kan met de uitvoering worden begonnen." (DGW, 2002)*

De tekst uit de DGW brochure over de politieke besluitvorming is erg optimistisch gesteld als we kijken naar het nutriëntenbeleid. Een besluit kan namelijk ook lang vooruitgeschoven worden. Hoofdróspelers in deze fase zijn de Tweede Kamer en de ministers en staatssecretarissen van V&W, LNV en VROM.

Uit tabel 2.1 bleek al dat de Tweede Kamer een duidelijke rol speelt in het mestbeleid. De afgelopen 20 jaar hebben vooral CDA-bewindslieden de mestoverschotten wel aangepakt, maar voorzichtig. Het beeld van de afgelopen 10 jaar is dat zowel LNV, VROM als alle kabinetten (Paars I en II, Balkenende I en II) hebben gepleit voor strenger milieubeleid in de landbouw, mede door Brusselse druk, maar dat het al die tijd door VVD, CDA, en waar nodig ook door LPF en klein rechts is geblokkeerd. In 2002 hebben LNV en VROM naar aanleiding van de tweede mestevaluatie ervoor gepleit dat de normen voor fosfaat en nitraat werden aangescherpt met het oog op het oppervlaktewater. Maar in de Tweede Kamer was de reactie: over fosfaat staat niets in de Nitraatrichtlijn, de KRW hoeft pas in 2015, en voor nitraat is alleen grondwater richtinggevend. De Tweede Kamer, meer specifiek de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, had het idee: de boeren krijgen al zoveel over zich heen, daar kan geen scherp mestbeleid meer bij. De economische gevolgen voor de boeren worden onaanvaardbaar geacht.

Diezelfde Tweede Kamer heeft wel de Vierde Nota Waterhuishouding aangescherpt door er termijnen in op te nemen (2006 en 2010), termijnen die ambtenaren van V&W destijds voor veel stoffen niet realistisch achtten. Maar omdat het om een inspanningsverplichting ging, was dit geen probleem.

V&W was grotendeels afwezig in de mestdiscussies: men had het idee dat dit ‘wel liep’ bij LNV en schatte in dat er niet veel meer te halen was, gezien de opstelling van de Tweede Kamer. Bij V&W gaven de ambtenaren die aan waterkwaliteit werkten de voorkeur aan andere probleemstoffen, waar meer succes te behalen viel (zie ook paragraaf 2.4).

Daarbij speelde ook mee dat vanaf 1993 door diverse hoogwaters de waterkwantiteitsbeleid steeds meer in de belangstelling kwam. Het waterkwaliteitsbeleid kwam daardoor in de schaduw te staan.

De processen bij de waterschappen zijn een afspiegeling van de tendensen op het nationale niveau:

- Bestuurders van provincies en waterschappen hebben een rol in het afwegen van beleidskeuzes. De waterschapslasten mogen bijvoorbeeld niet te snel omhoog.
- Ook de Unie van Waterschappen is ontmoedigd door de opstelling van de Vaste Kamercommissie LNV: reden om het voorlopig op te geven wat betreft nutriëntenbeleid voor de landbouw.
- De verschuiving van de aandacht naar kwantiteit speelde ook bij de waterschappen.

Door het van kracht worden van de KRW heeft waterkwaliteit weer meer prioriteit. Dat geldt in ieder geval voor de ambtenaren, maar volgens deze ambtenaren wordt de KRW door de Tweede Kamer nog steeds onderschat: ‘Met versoepelingen kom je straks niet meer weg’.

## 2.7 Fase 6. beleid uitvoeren

*“De uitvoering van het beleid is in de eerste plaats de taak van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, de provincies, gemeenten en de waterschappen. Tijdens de gehele beleidscyclus werkt DGW daar vanzelfsprekend nauw mee samen.”(DGW, 2002)*

De uitvoerders die we in het waterkwaliteitsbeleid tegenkomen op het gebied van de nutriënten zijn vooral de waterschappen en de Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Gemeenten hebben een rol in het beheer van de riolering en de overstorten. Een groep actoren die we in bovenstaand citaat niet tegenkomen, maar in de interviews wel, zijn de vervuilers, ofwel de boeren, omdat zij het mestbeleid moeten uitvoeren. De provincies komen we niet tegen als uitvoerders van het beleid, maar als vertalers van het nationale beleid naar de eigen regio. Dit is al beschreven in paragraaf 2.5 onder ‘beleid formuleren’.

### 2.7.1 Uitvoering door waterbeheerders

Zoals in paragraaf 2.5 is uiteengezet, is er in het waterkwaliteitsbeleid een waterkwaliteitsspoor en een emissiespoor. In beide sporen hebben de waterbeheerders een grote rol. De Regionale Directies beheren de Rijkswateren en doen voor die wateren de monitoring, de WVO vergunningverlening en de handhaving. De waterschappen beheren en monitoren de regionale wateren, exploiteren de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), en doen de WVO vergunningverlening en handhaving voor de regionale wateren. De belangrijkste bron voor de rijkswateren is aanvoer vanuit het buitenland, voor de regionale wateren de landbouw, met de RWZI's als goede tweede. In deze paragraaf gaan we in op de rol van waterschappen bij de aanpak van het nutriëntenprobleem.

Waterschappen zijn over het algemeen loyaal aan het waterkwaliteitsbeleid van Verkeer en Waterstaat. Zij hebben als uitvoerder een extra belang, namelijk dat ze binnen hun budget willen blijven, en dat ze de waterschapslasten niet teveel willen laten stijgen.

In het emissiespoor is veel werk verzet door de waterschappen. De twee belangrijkste bronnen voor nutriënten in oppervlaktewater zijn de huishoudens en de landbouw. Het afvalwater van de huishoudens komt in de RWZI's terecht, en RWZI's zijn puntbronnen in overheidshanden, die dus redelijk makkelijk kunnen worden aangestuurd. Naar aanleiding van de RAP/NAP-afspraken in 1987 en de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater in 1991 (zie tabel 2.1) zijn door V&W AMvB's gemaakt voor fosfaat- en nitraatverwijdering in RWZI's. Waterschappen hadden een voorkeur aangegeven voor een wettelijke regeling: “Als er vrijwillige richtlijnen komen doen onze besturen het niet, maar de wet zullen ze volgen, dus maak liever een AMvB”. De fosfaatverwijdering is zonder veel protest uitgevoerd tussen 1990 en 1995.

Toen tussen 1995 en 1998 de stikstofverwijdering moest volgen, was bij de waterschappen enige frustratie ontstaan ten aanzien van het mestbeleid. De boeren waren na RAP/NAP niet in dezelfde mate aangepakt, dus dan zouden de waterkwaliteitsdoelen ondanks de inspanningen bij RWZI's niet gehaald worden.

Bovendien bleken er grotere uitvoeringsproblemen te zijn: voor stikstofverwijdering was veel ruimte nodig, wat vooral in de Randstad tot lange procedures en zeer hoge kosten leidde. Daarop heeft V&W een aantal waterschappen uitstel gegeven tot maximaal 2005. Daarmee voldeed Nederland niet aan de Richtlijn Stedelijk Afvalwater, volgens welke de maatregelen in 1998 klaar moesten zijn.

Wat betreft de landbouw heeft het WVO-instrument tot nu toe weinig betekend voor de overmaat nutriënten in het water. Wellicht dat met de nieuwe AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij, die alle waterschappen de laatste jaren aan het implementeren zijn, de gehalten iets verbeteren. Doordat er echter nog steeds geen evenwichtsbemesting is, zal er voorlopig nog teveel fosfaat en nitraat naar het oppervlaktewater blijven uitspoelen.

Wat betreft het waterkwaliteitsspoor zijn waterschappen 'end of pipe'. Afgezien van de RWZI's hebben ze beperkte mogelijkheden om de waterkwaliteit te verbeteren. Waterschappen monitoren zelf de waterkwaliteit en meten dan bij voortdurend dat de doelen voor nutriënten bij lange na niet gehaald worden, onder andere vanwege het tekortschietende mestbeleid. De Unie van Waterschappen brengt dit met enige regelmaat onder de aandacht van de Tweede Kamer.

De derde methode waarmee waterschappen proberen de waterkwaliteit te verbeteren (naast RWZI's en beïnvloeding van de Tweede Kamer) is integraal waterbeheer, dat is vastgelegd in waterbeheerplannen. De waterschappen baseren deze waterbeheerplannen op het provinciale beleid. Dit is neergelegd in provinciale waterhuishoudingsplannen, maar ook in streekplannen. Provincies bepalen welke functies waar moeten, vaak onafhankelijk van het watersysteem. Voor de waterschappen is het niet mogelijk om heel verschillende kwaliteits- en kwantiteitseisen vlak naast elkaar te realiseren. Bouwen in lage gebieden kan leiden tot nitraatrijke, zoute kwel, wat het halen van de nitraatnorm bemoeilijkt. Strak peilbeheer is nodig voor landbouw en bewoning. Het leidt tot inlaten van gebiedsvreemd water in de zomer en tot rondpompen van dit water in alle richtingen. Men vermoedt dat deze verstoring mede bijdraagt aan de problemen met blauwalgmonocultures.

Waterschappen doen de afweging van kwaliteit en kwantiteit, van eisen van diverse actoren, en van ecologie en economie volgens een bepaald prioriteitenlijstje, wat per waterschap kan verschillen, bijvoorbeeld:

- veiligheid voorop, daarna peilbeheer en pas daarna waterkwaliteit;
- in de eerste plaats doen wat wettelijk verplicht is, dan kijken wat verder nog kan bij niet te grote tariefstijging;
- eerst de functie landbouw bedienen en daarna kijken wat voor natuur nog mogelijk is.

Het feit dat MTR's een inspanningsverplichting zijn maakt dat de kwaliteitsdoelen vaak het onderspit delven tegenover kwantiteitseisen, die wel als hard worden gezien. Ook in de tijd kan het prioriteitenlijstje verschillen: afhankelijk van de politieke aandacht is het soms makkelijker geld te krijgen voor het één of juist het ander.

Door gebiedsgericht te werken worden de dilemma's deels opgelost: voor het totale gebied alleen doen wat wettelijk verplicht is, en voor enkele gebieden die voor natuur en recreatie van groot belang zijn veel meer doen, in een poging de MTRs te halen. Zoals gemeld in paragraaf 2.5 ondersteunen provincies dit gebiedsgerichte beleid. Ook wordt met terreinbeheerders samengewerkt. Een voorbeeld van veel meer doen dan wettelijk is vereist, aangegeven door Rijnland, is effluent lozen dat voldoet aan de normen van oppervlaktewaterkwaliteit. Dit is technisch allang mogelijk, maar zou te duur zijn om in het hele gebied toe te passen. Waterschap Rijnland past ook defosfatering van ingelaten water toe bij de Nieuwkoopse plassen en heeft op drie plaatsen beluchttingsinstallaties om ontwikkeling van blauwalgen te voorkomen.

### **2.7.2 Uitvoering door gemeenten**

Gemeenten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het onderhoud aan rioleringen en voor het beperken van overstorten. In het kader van RAP/NAP zijn ook daarvoor reductiedoelen van 50% afgesproken. De rioleringen zouden in 2005 op orde zijn. Veel gemeenten zijn daar niet voortvarend in geweest, deels vanwege de hoge kosten maar deels ook uit desinteresse. Zie ook paragraaf 2.8 over het gebrek aan handhaving van deze afspraken.

Gemeenten hebben invloed op de realiseerbaarheid van waterkwaliteitsdoelen door hun ruimtelijke ordeningsbeleid. De druk om in lage gebieden te bouwen is erg groot, ook al is in het algemeen afgesproken om dat niet meer te doen.

Tenslotte kunnen gemeenten duurzaam bouwen bevorderen, wat verder wordt uitgewerkt in de casus bouwmetalen (hoofdstuk 3).

### **2.7.3 Uitvoering door boeren en industrie**

Veel boeren worden in hun bestaan bedreigd als er strenge mestwetgeving zou komen. Bij boeren is op zich draagvlak voor een schone sloot, maar er hoeven niet overal hoge natuurwaarden te zijn: er zijn ook gewone landbouwsloten en een boer moet nog wel kunnen produceren. Voor boeren zijn overstorten en bestrijdingsmiddelen grotere problemen dan fosfaat en nitraat. Onder boeren zijn wel verschillen: er zijn 'echte producenten' die vooral economisch geïntereerd zijn, en er zijn 'landschapsbeheerders' die best wat maatregelen willen nemen.

Zoals hierboven al is beschreven zijn de maatregelen in het mestbeleid onvoldoende om de waterkwaliteitsdoelen te halen, omdat nog steeds mestoverschotten zijn toegestaan. Terwijl alle andere bronnen naar aanleiding van de RAP/NAP afspraken hun nutriënten-emissies met 50% terug moesten brengen, is dat voor de landbouw al snel bijgesteld naar 30% (bron: interviews). Daar staat tegenover dat de boeren de afgelopen twintig jaar veel tijd en geld hebben geïnvesteerd in maatregelen vanuit het mestbeleid:



- in mestopslag
- in emissie-arme mestaanwenders
- in MINAS-administratie
- in mestafzetovereenkomsten

Verder hebben Rijk en Provincies circa 1 miljard Euro in het opkopen van productierechten geïnvesteerd.

Wat betreft de industrie waren twee bedrijfstakken van belang: de fosfaat-kunstmestindustrie en de wasmiddelenindustrie. Met beide bedrijfstakken zijn in convenanten vergaande maatregelen afgesproken. Daardoor zijn wasmiddelen fosfaatvrij geworden. De kunstmestindustrie is deels uit Nederland verdwenen, mede vanwege een krimpende markt. Het standpunt van de industrie in het algemeen ten aanzien van emissies naar water is: we zijn klaar, we hoeven niet meer verder te saneren. De bedrijven zijn zelf vanuit interne milieuzorg nog bezig met emissie-reductie, maar willen dat in hun eigen tempo doen.

#### **2.7.4 Conclusies ten aanzien van uitvoering**

Sectorale wetgeving begint bij de EU en loopt vaak door tot bij de waterschappen. Dit probleem speelt overigens niet alleen in het waterbeleid, maar bij alle beleidsterreinen. Het gevolg van sectorale, ambitieuze doelen voor waterkwaliteit is dat de afweging uiteindelijk op het uitvoeringsniveau moet plaatsvinden. Gemeenten en waterschappen moeten de keuzes maken. De resultaten voldoen uiteindelijk aan geen enkele sectorale doelstelling. Binnen de Nederlandse context is dit nooit een probleem geweest, maar door de meer juridische benadering van de EU kan dit bij de KRW wel problemen geven.

### **2.8 Fase 7. handhaving, controle**

*“De handhaving van het beleid is in handen van de onlangs opgerichte Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De Inspectie voedt het DGW met voor de beleidscyclus relevante informatie over de praktijk van de uitvoering en van de handhaving.”(DGW, 2002)*

Hoofdrospelers in deze fase zijn vooral de waterschappen en de Regionale Directies RWS. De nieuw opgerichte IVW zal in de toekomst een steeds belangrijker rol krijgen. De mestwetgeving wordt gehandhaafd door het Bureau Heffingen van LNV (600 mensen, het administratieve deel) en de AID (100 mensen, op de bedrijven). Waterschappen werken steeds meer samen met AID en gemeenten in de milieuhandhaving.

Het nutriëntenbeleid is lastig te controleren: er zijn zo'n 100.000 landbouwbedrijven, de activiteiten zijn diffuus in de tijd en vinden plaats op een groot areaal. Voor maatregelen is daarom in ieder geval draagvlak nodig, waardoor sociale controle ook invloed kan hebben. Voor de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij

zijn de waterschappen de afgelopen jaren met een grote handhavingsinspanning bezig. Daar zit een opbouw in: het eerste jaar wordt nog niet opgetreden maar wel dringend geadviseerd, het tweede jaar wordt wel opgetreden. De teeltvrije zones zijn moeilijk te handhaven op smalle percelen in het veengebied, en controle op het gebruik van de juiste apparatuur kan eigenlijk alleen ‘op heterdaad’. De Unie van Waterschappen monitort de handhaving eens in de twee jaar: hoeveel bedrijven zijn bezocht, hoeveel proces-verbalen heeft dat opgeleverd etc. De conclusies komen in Handhavingsoverzichten te staan.

Een knelpunt dat uit de interviews naar voren kwam is de handhaving van afspraken tussen overheden. Als gemeentes hun riolering niet op orde hebben zoals afgesproken, dan meldt een waterschap dat bij de provincie, en de provincie gaat dan met de gemeente praten. Er zijn geen echte sancties. Provincies controleren wel of waterschappen op tijd een waterbeheersplan schrijven, maar niet of waterschappen dat plan ook uitvoeren. De verwachting is dat door de komst van het IVW dit soort zaken intensiever zullen worden gecontroleerd. Ook van de EU wordt een extra handhavingsinspanning verwacht vanwege de KRW (op het nationale niveau).

## **2.9 Fase 8. evaluatie**

*“Sluitstuk van de beleidscyclus is de evaluatie. Nagegaan wordt in welke mate de doeleinden zijn bereikt en of de beschikbare middelen goed zijn ingezet. (...) De resultaten van de evaluatie kunnen tevens de start vormen voor een nieuwe beleidscyclus.”(DGW, 2002)*

Hoofdpelers in de evaluatiefase zijn RIVM, RIZA, RIKZ, Alterra en diverse universiteiten. Omdat dit rapport deel uitmaakt van zo’n evaluatie zijn we als auteurs niet in de positie om daarover te oordelen. Daarom zullen we deze fase verder niet uitwerken.

## 3 Casus bouwmetalen

### 3.1 Procesverloop bouwmetalen

In dit hoofdstuk wordt het procesverloop geschetst van de beleidsontwikkeling voor met name zink als bouwmetaal. Het procesverloop kenmerkt zich door het naast en door elkaar heen lopen van de verschillende beleidsfasen, zoals die in het vorige hoofdstuk voor de casus nutriënten zijn onderscheiden. De analysefase is tot op heden niet afgerond. Er bestaat wetenschappelijke onduidelijkheid en onenigheid zowel over de ernst van de effecten van de metalen in het oppervlaktewater en daarmee over de normstelling, als over de bijdragen die de verschillende bronnen hebben aan de emissies. Mede hierdoor is het beleid niet bekrachtigd door de betrokken partijen en niet consistent.

In het beleid om de emissies van bouwmetalen naar het oppervlaktewater tegen te gaan, zijn verschillende beleidssporen naast elkaar te duiden. VROM is verantwoordelijk voor de normstelling, het stoffen-, producten- en bouwbeleid en V&W is verantwoordelijk voor de water(bodem)kwaliteit: het al dan niet halen van de normen in water en waterbodem, en voor het emissiebeleid via de Wvo. De waterschappen en gemeenten zijn de verantwoordelijke overheden voor de uitvoering.

Tabel 3.1 geeft beknopt de gebeurtenissen weer in het beleidsproces rond bouwmetalen tussen 1985 en 2003. Naast voortdurende discussies over het aandeel van verschillende diffuse bronnen bij de emissies van bouwmetalen naar het oppervlaktewater, waren er ook veel discussies over de wetenschappelijke onderzoeksmethodiek om de ernst van de effecten in oppervlaktewater te bepalen en normen vast te stellen. Het heeft lang geduurd voordat men de omvang van de uitspoeling uit vooral landbouwgronden beseftte. Volgens de jongste inzichten zijn niet de bouwmetalen, maar is deze uitspoeling de belangrijkste binnenlandse bron. Door de beide onduidelijkheden, over de emissies en over de normen, ontbrak de basis om verdedigbare en uitvoerbare maatregelen te nemen. Onduidelijkheid verzwakt de positie van de overheden. Tegenargumenten, afkomstig van belanghebbenden (de metaalindustrie) zijn regelmatig niet serieus genomen en evenmin samen met de betrokkenen onderzocht. Op diverse punten is een open dialoog geweigerd maar heeft de industrie inmiddels wetenschappelijk gelijk gekregen.

Het rijksbeleid gericht op bouwmetalen is verkokerd. V&W ontwikkelt emissiebeleid, VROM-DGM/SAS ontwikkelt stoffenbeleid, VROM-DGM/IBPC ontwikkelt productenbeleid en beleid voor duurzaam bouwen. Er is geen procesregie geweest om tot een gezamenlijke probleemperceptie te komen. V&W en VROM hebben alleen de instituten die gelieerd zijn aan de eigen ministeries (respectievelijk RIZA en RIVM) geraadpleegd, geen onafhankelijke universiteiten of bureaus, noch is de ervaringskennis bij de doelgroepen zelf benut voor een contra-expertise. De

rijksoverheden hebben hun strategie te weinig op onzekerheid afgestemd. Dit heeft tot een loopgravenoorlog geleid in het zinkdossier.

Het rijksbeleid geeft ruimte voor interpretatieverschillen op regionaal schaalniveau waardoor sprake kan zijn van willekeur. Verkokerd rijksbeleid leidt ertoe dat ieder zijn gang kan gaan. Het leidt tot het benutten van onduidelijkheden of vrijheden en het blijven vragen om helderheid bij andere actoren. Gemeenten vinden het rijksbeleid te versnipperd en vinden dat alle overheden één signaal zouden moeten afgeven.

De rijkswaterstaatsdirecties zijn binnen de regionale platforms voor diffuse bronnen aangezet tot het voeren van ontmoedigingsbeleid voor het gebruik van metalen in de bouw, terwijl het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat vastzat aan een briefwisseling tussen VROM en de bouwmetaalindustrie om productinnovatiebeleid te voeren en het ontmoedigingsbeleid los te laten. Uiteindelijk heeft V&W de rijkswaterstaatsdirecties ingefluisterd om het wat rustiger aan te doen met hun ontmoedigingsbeleid.

Vertegenwoordiging namens organisaties in overlegcommissies als DUIV (DGmilieu, Unie van Waterschappen, IPO en VNG) en CIW is geen garantie voor de indaling van resultaten uit die overleggen in de afzonderlijke organisaties. Daarmee wordt de verkokering dus niet doorbroken. DUIV en CIW zijn ook twee naast elkaar opererende circuits.

Wat is nu de verklaring voor deze vormgeving van het beleid? Verschillen in percepties bij verschillende actoren zijn een belangrijke oorzaak van de manier waarop de beleidsprocessen zijn verlopen: verkokering, contradicties en een 'rapportenoerlog'. Het beleidsveld van de bouwmetalen brengt met zich mee dat er veel verschillende actoren zijn, en perceptieverschillen zijn logisch tijdens de startfase van zo'n beleidsveld. Welke percepties waren er, en hoe is daarmee omgegaan? Dat wordt in de volgende paragraaf verder uiteengezet.

Tabel 3.1 Procesverloop bouwmetalenbeleid (met name zink). (Klijn et al., 2000; Teunissen en Wagemaker, 2000; Teunissen en Van Tilborg, 2003; interviews, memo's en brieven van het ministerie van VROM, het ministerie van V&W, de metaalindustrie en Hoogbeerraadschap Amstel, Gooi en Vecht en provincie Noord-Holland)

Jaartal	Normstelling en emissiebeleid	Waterkwaliteit	Duurzaam Bouwen	Europese discussie
1985	Verschijnen lijst prioritaire stoffen			
1989	Verschijnen NMP 1 Verschijnen NW3	Verschijnen van de Derde Nota Waterhuishouding (NW3)	Verschijnen van het Nationaal Milieu Beleidsplan (NMP 1): bouwsector wordt aangewezen als doelgroep beleid	
1990			Verschijnen van het NMP+ met afzonderlijke bijlage duurzaam bouwen	
1991	Notitie <i>Milbona</i> (Milieukwaliteitsdoelstellingen voor Bodem en Water) verschijnt van VROM  Oprichting <i>INS</i> (Integrale Normstelling Stoffen) waarin VROM, LNV, V&W, EZ en RIVM deelnemen			
1992	November 1992: Het <i>Basisdocument Zink</i> verschijnt, opgesteld door RIVM			
1993		Het <i>SPEED-document 'Zware metalen in oppervlaktewater'</i> verschijnt.	de nota <i>Produkt en Milieu</i> verschijnt, waarin de Levens Cyclus Analyse (LCA) wordt geïntroduceerd door VROM.  Verschijnen eerste versie Duurzaam Bouwen (DuBo); door de Stichting Experimentele Volkshuisvesting (SEV)	
1994	De bouwmetaalindustrie huurt Van Tilborg Business Consultancy BV in als adviseur om het <i>Addendum Industrie</i> te schrijven bij het <i>Basisdocument Zink</i> .		Verschijnen van het rapport LCA-dakgootsystemen 'Tauw 1' in opdracht van RIZA	
1995	Maart 1995: ' <i>Basisdocument Zink, Addendum Industrie</i> ' verschijnt		1995: <i>Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen</i> van VROM verschijnt	

	<p>April 1995: <i>reactie</i> vanuit het ministerie van VROM op het Addendum van de industrie (preventie is uitgangspunt bij waterkwaliteitsbeheer)</p> <p>December 1995: de Minister van VROM dient een <i>adviesaanvraag</i> over het Basisdocument zink incl. het Addendum industrie in bij de Gezondheidsraad</p>		<p>juni 1995: de zinkindustrie spant een kort geding aan tegen de SEV (Stichting Experimentele Volkshuisvesting)</p>	
1996	<p>Begin 1996: oprichting ‘<i>Stichting Zink en Milieu</i>’ door de zinkverwerkende industrie voor bouw en constructie</p> <p>Begin 1996: het rapport ‘<i>A further look at zinc</i>’ van RIVM en RIZA verschijnt.</p> <p>April 1996: het rapport ‘<i>A further look at zinc refuted</i>’ van Van Tilborg Business Consultancy in opdracht van de industrie verschijnt.</p> <p>Incidenteel overleg VROM/V&amp;W met industrie</p>	<p>November 1996: de ‘<i>Landelijke Watersysteemrapportage</i>’ van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) en de nota ‘<i>Waterverkenningen</i>’ van het RIZA verschijnen</p>	<p>Verschijnen van de Tauw-rapportage-2 in opdracht van de Zinkindustrie</p> <p>April 1996: verschijnen van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen Woningbouw Nieuwbouw</p>	<p>Eerste aanzet voor Europese Risk Assessment [RIVM is rapporteur in opdracht van VROM]</p> <p>Aanlevering eerste gegevens door industrie</p>
1997	<p>Mei 1997: <i>Brief</i> van NFI (Non Ferro Industrie) aan Tweede Kamer, waarin NFI stelt dat de overheid feitelijk te veel vooruitloopt op het advies van de Gezondheidsraad en ontmoedigingsbeleid voert voor het gebruik van zware metalen in bouwmaterialen.</p> <p>Juli 1997: brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland mede namens platform diffuse bronnen aan minister van VROM voor promotie van niet-emitterende materialen.</p>	<p>Begin 1997: Actieprogramma Diffuse Bronnen komt uit (CIW)</p>	<p>September 1997: Verschijnen LCA-dakgoten door DHV in opdracht van NVTB</p>	

1998	<p>Februari 1998: Het ‘advies van de Gezondheidsraad’ verschijnt.</p>		<p>Februari 1998: schrappen van de zinkmaatregel uit Nationaal Pakket</p>	
------	---	--	---	--

	<p>Voorjaar 1998: kabinet stuurt reactie op het advies van de Gezondheidsraad naar de Tweede Kamer</p> <p>Begin 1998: de zinkindustrie en de Stichting Zink en Milieu verbinden zich met de koper- en loodindustrie in de <i>Stichting Duurzaam Bouwmetaal</i>.</p> <p>April 1998: Overleg Stichting Duurzaam Bouwmetaal met VROM/V&amp;W: twee sporen: normtraject en product-innovatie traject</p> <p>Juni 1998: in werking treden INS-normen</p> <p>Juli 1998: minister van VROM zegt via een brief aan Tweede Kamer toe om een traject te starten dat aandacht schenkt aan de relevante factoren voor het afleiden van normen voor essentiële metalen (<i>VEM-traject</i>).</p>		<p>Duurzaam Bouwen</p> <p>Regionale seminars van de Stichting Duurzaam Bouwmetaal</p>	
1999	<p>Begin 1999: Zicht op convenant tussen VROM/V&amp;W en industrie verdwijnt vanwege ontbreken van resultaatsverplichtingen. VROM stelt voor om tot briefwisselingen over te gaan.</p> <p>September 1999: brief van de Stichting Duurzaam Bouwmetaal aan VROM: productinnovatievoorstellen in ruil voor afzien van "het ontmoedigingsbeleid"</p>	<p>Maart 1999: Voortgangsrapportage Actieprogramma Diffuse Bronnen van CIW</p>	<p>Verschijnen van het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw met zink-beperkende maatregelen</p>	
2000	<p>Mei 2000: reactie van VROM: productverbetering wordt toegejuicht; Rijksoverheid zal het gebruik van de metalen niet actief ontmoedigen, maar kan niet treden in de bevoegdheden van de lagere overheden</p> <p>Mei 2000: Brief van Provincie Noord-Holland namens projectorganisatie Diffuse Bronnen Noord-Holland aan VROM met verzoek om</p>	<p>Het RIZA-rapport 'Gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmetalen' verschijnt.</p>	<p>Conceptrapport TNO onderzoek corrosiesnelheid in opdracht van RIZA en Stichting Duurzaam Bouwmetaal</p>	

	<p>rijksbeleid en regionaal beleid meer op elkaar af te stemmen. VROM geeft geen reactie.</p>			
2001	<p>Januari 2001: brief van Stichting Duurzaam Bouwmetaal aan VROM waarin zij zich beklagen over het RIZA dat het gebruik van bouwmetalen afraadt, terwijl de Staatssecretaris van V&amp;W had aangegeven geen ontmoedigingsbeleid te voeren. De Stichting Duurzaam Bouwmetaal roept VROM nogmaals op om de op Rijksniveau gemaakte afspraken te communiceren naar provincies, gemeenten en waterschappen.</p> <p>23 februari 2001: overleg VROM/V&amp;W/EZ/ Stichting Duurzaam Bouwmetaal. Hieruit volgt opdrachtverlening aan Op den Kamp Adviesgroep om na te gaan hoe andere overheden met het landelijk beleid inzake bouwmetalen omgaan. Het onderzoek leidt tot de aanbeveling om de andere overheden alsnog op de hoogte te brengen van de afspraken tussen VROM en de metaalindustrie</p> <p>April 2001: op aandringen van metaalindustrie nodigt VROM het Platform Diffuse Bronnen Noord-Holland uit. Doel van VROM is om na te gaan waarom de waterbeherende overheden in de provincie Noord-Holland niet op de hoogte zijn van de afspraak van VROM/V&amp;W met de metaalindustrie. VROM geeft toe communicatief in gebreke te zijn gebleven en zegt toe om eerdere brieven van het platform alsnog te beantwoorden, wat uiteindelijk niet gebeurt.</p>	<p>7 februari 2001: verzending RIZA rapport “gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmetalen”</p>		



	<p>Mei 2001: brief van Corus (producent verzinkt staal) aan V&amp;W/RIZA waarin bezwaar wordt gemaakt tegen de bewering dat bouwindustrie voor 44% van de emissies van zink verantwoordelijk is. Dit zou gebaseerd zijn op verouderde inzichten. Het rapport wordt door de industrie ervaren als een zoveelste afbreukpoging van het productinnovatiespoor.</p> <p>December 2001: Platform diffuse bronnen Noord-Holland vraagt alsnog om antwoord vanuit VROM maar krijgt dit niet.</p>			
2002	<p>Oktober 2002: Platform Diffuse Bronnen stuurt wederom een brief naar VROM dat haar brieven nog steeds niet zijn beantwoord.</p> <p>Het rapport 'Uitspoeling van zware metalen uit landbouwgronden' van Alterra verschijnt, waarmee na 10 jaar de landbouw als belangrijkste veroorzaker van het zinkprobleem wordt onderkend.</p>			Aanvullende studies voor EU Risk Assessment, in opdracht van de industrie.
2003			<p>RIZA rapport <i>'Emissies van bouwmaterialen. Vaststelling van afspoelsnelheden op basis van metingen aan proefopstellingen'</i> verschijnt. Van Tilborg is co-auteur.</p>	Concept rapport EU Risk Assessment voor zink.

### 3.2 Fase 1. probleemsigalering

*"Signalen komen meestal vanuit de samenleving"*(DGW, 2002)

Waterbeheerders constateerden overschrijdingen van de grenswaarden voor metalen in oppervlaktewater. Metalen verschillen onderling sterk in giftigheid voor mens en ecosysteem, arseen en cadmium zijn bij zeer lage concentraties giftig, zink is aanzienlijk minder giftig (MNP-RIVM, 2004). V&W constateert in de derde Nota

waterhuishouding (NW3, 1989) dat de verontreiniging vanuit diffuse bronnen van zware metalen stabiliseert op een ongewenst hoog niveau.

### 3.3 Fase 2. analyse

*“De eerste fase van de beleidscyclus begint met een analyse van ontwikkelingen en trends die voor het waterbeleid gevolgen kunnen hebben” (DGW, 2002)*

De waterkwaliteit verbeterde tussen 1985 en medio jaren negentig voor metalen, daarna trad stagnatie op. De verontreiniging stabiliseerde zich op een niveau dat beduidend hoger ligt dan de doelstellingen voor de waterkwaliteit. Onderzoekers en beleidsmakers schrijven dit toe aan diffuse bronnen (Klijn et al., 2000: 59, 163). Vele bronnen, waaronder consumenten, landbouw, scheepvaart, industrie en verkeer, veroorzaken diffuse emissies van metalen. Milieuvriendelijke alternatieven zijn niet altijd voorhanden (Klijn et al., 2000: 59, 163-164).

De analyse fase in de beleidscyclus is tot op heden niet afgerond. Zowel de normstelling als de bijdragen aan de emissies van verschillende bronnen, staan nog steeds ter discussie.

#### 3.3.1 Normstelling

##### *Afleiding van de normen*

Kenmerkend zijn het door elkaar heen lopen van verschillende trajecten voor normstelling in Europa en Nederland en verschil in mening tussen de doelgroep metaalindustrie en de overheid over gebruikte methoden voor het afleiden van de normen. De inzichten over de schadelijkheid in het milieu van de essentiële metalen (metalen die organismen nodig hebben voor hun levensprocessen, zoals koper en zink) zijn in de tijd verschoven, en daarmee de mening over de normen. Met de discussies over normstelling zijn de percepties op de emissies van bouwmetalen in de tijd ook verschoven. Er is de laatste tijd veel gepraat over hoe groot het probleem wetenschappelijk is. Als blijkt dat nieuwe normen leiden tot een minder groot probleem, zal de strategie van betrokken partijen veranderen. Andersom leidt de voortdurende overschrijding van de normen en het ontbreken van uitzicht op verbetering tot herbezinning op de normen.

##### *Integrale Normstelling Stoffen (INS)*

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig verschijnen de eerste resultaten van onderzoeken naar diffuse emissies van zware metalen (koper, lood en zink) naar oppervlaktewater met een link naar de bouwsector. RIVM schrijft het rapport ‘Streven naar waarden’ (RIVM, 1990). RIVM leidt voor de belangrijke metalen criteriawaarden af die verschillen van de streef- en grenswaarden uit de NW3 (Derde Nota waterhuishouding). VROM produceert een notitie ‘Milieukwaliteitsdoelstellingen voor Bodem en Water’ (Milbowa) en stelt voor de streef- en grenswaarden voor water en bodem uit NW3 bij te stellen en de

waterkwaliteitsnormen aan te scherpen. Dit leidt tot een nieuw traject: Integrale Normstelling Stoffen (INS). VROM is opdrachtgever en LNV, EZ en V&W zitten in de stuurgroep. RIVM doet voorstellen voor herziening van de normen van stoffen, dus ook voor de zware metalen (Klijn et al., 2000: 165). In 1997 verschijnt het document Integrale Normstelling Stoffen (Ministerie van VROM, Interdepartementale Werkgroep Integrale Normstelling Stoffen, 1997), waarin voorstellen worden gedaan voor milieunormen die per juni 1998 in werking treden. De normen (MTR, Maximaal Toelaatbaar Risico, SW Streefwaarde) zijn afgeleid van de risico's op ecosystemen, in laboratorium situaties. Er is bij het vaststellen van de norm niet gekeken naar werkelijke beschikbaarheid van de stof in het veld, de haalbaarheid en de belangrijkste bronnen. Dit is een bewuste beleidskeuze.

### ***Het Basisdocument Zink***

Het ministerie van VROM vraagt begin 90-er jaren aan RIVM om een basisdocument zink op te stellen. Basisdocumenten omvatten “gegevens over de bronnen en het verspreidingspatroon van stoffen en groepen van stoffen, over risico's van heersende en te verwachten concentraties voor de mens, voor ecosystemen of onderdelen daarvan en voor materialen”.

RIVM stelt het Basisdocument Zink in een gesloten proces op: het bedrijfsleven is niet direct betrokken. De begeleidingscommissie bestaat uit medewerkers van VROM, LNV en RIZA. Het bedrijfsleven is indirect betrokken en levert gegevens aan via het Dwarsverband Basisdocumenten van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO) van de werkgeversorganisatie VNO/NCW. Het basisdocument Zink moet VROM de onderbouwing voor de normstelling verschaffen. Het basisdocument Zink verschijnt in november 1992. Als belangrijkste bronnen van zinkemissies wijst het Basisdocument de corrosie van zink en verzinkte producten *en* de landbouw aan (Klijn et al, 2000: 60, 167). Ondanks de signalering van landbouw als bron in het Basisdocument zal het een decennium duren voordat deze bron in de wetenschap weer serieus wordt aangewezen.

Andere partijen kunnen op het Basisdocument reageren. Bij verschil van inzicht bestaat de mogelijkheid voor het bedrijfsleven en de milieubeweging om een Addendum op te stellen. Hierna zal de Gezondheidsraad adviseren over het Basisdocument en eventuele addenda.

Met het verschijnen van het Basisdocument Zink in november 1992 is het ontmoedigingsbeleid op regionaal en lokaal niveau geboren. Waar de conclusies uit het Basisdocument Zink op papier nog niet voelbaar zijn, is dat wel het geval met de opkomst van ‘duurzaam bouwen’ dat in eerste instantie een negatief advies voor de bouwmetalen bevat. Afzetzdalingen schudden de industrie wakker.

In 1994 huurt de bouwmetaalindustrie Van Tilborg Business Consultancy BV in als adviseur om het Addendum Industrie te schrijven. Van Tilborg ontwikkelt een geheel eigen model in samenwerking met de International Zink Association. Dit model houdt in tegenstelling tot het model van RIVM meer rekening met achtergrondconcentraties van zink die van nature in het milieu aanwezig zijn en met de mogelijkheid van soorten om zich aan te passen aan veranderende achtergrondconcentraties. Van Tilborg wijst op tekortkomingen van het

Basisdocument van RIVM dat naar zijn inzicht zich baseert op een gering aantal metingen en soorten betreft die niet relevant zijn voor Nederland. Ook relateert hij de zinkcorrosie ten opzichte van de bestaande zinkconcentratie. De industrie presenteert het Addendum Industrie in het voorjaar van 1995. VROM reageert hierop in april 1995.

Samen met een reactie van RIVM stuurt VROM het Addendum naar de Gezondheidsraad ter commentaar, in het bijzonder op de gehanteerde methoden van zowel RIVM als van Van Tilborg. Pas in februari 1998 zal het advies van de Gezondheidsraad verschijnen.

Begin 1996 verschijnt het rapport 'A further look at zinc' van RIVM en RIZA (RIVM/RIZA, 1996). Op basis van dit rapport ziet RIVM geen reden om de eerder gebruikte methode voor het Basisdocument Zink te wijzigen of te verwerpen en dus ook niet de daarop gebaseerde MTR-waarden. Een reactie van de industrie kan niet uitblijven en de zinkindustrie reageert na enkele maanden met het rapport 'A further look at zinc refuted' (Van Tilborg Business Consultancy BV, 1996). Wederom wordt het model van de zinkindustrie tegenover het RIVM model geplaatst in het rapport dat de industrie aan RIVM en VROM opstuurt.

### ***Het advies van de Gezondheidsraad***

In februari 1998 verschijnt het advies van de Gezondheidsraad (Gezondheidsraad, 1998). De Raad plaatst vraagtekens bij de onderzoeksmethoden die de effecten van zinkconcentraties op het milieu bepalen. De RIVM-methode geeft alleen uitsluitsel over het functioneren van een organisme in relatie tot een specifieke milieufactor, namelijk verontreiniging. Andere factoren die eveneens van invloed zijn op het voorkomen van soorten in ecosystemen neemt het model niet mee. Wel constateert de Raad een toename van de zinkconcentraties en beveelt een gebiedsgerichte differentiatie naar achtergrondconcentraties aan. De Gezondheidsraad moedigt een verdere reductie van emissies aan.

Omdat de Gezondheidsraad een 'dualistisch advies' uitbrengt, komt er geen winnaar uit de strijd en zijn overheid en industrie op elkaar aangewezen.

### ***EU Risk Assessments***

Vanaf 1993 is de EG-Verordening 793/93 van kracht die zich richt op de risico's van 'bestaande stoffen'. Sindsdien worden er voor deze stoffen EU-risicobeoordelingen (EU Risk Assessments) gemaakt. In 1996 wordt een eerste inventarisatie verricht voor het Europese Risk Assessment Report over de ecotoxiciteit van zink, waarvoor RIVM rapporteur is, in opdracht van VROM. Het eerste concept rapport hiervoor is verschenen in december 1999. Sindsdien is zowel tussen RIVM en de industrie en tussen lidstaten gesteggeld over EU Risk Assessment.

### ***Vervolgonderzoek Essentiële Metalen (VEM)***

Als reactie op het advies van de Gezondheidsraad zegt de Minister van VROM in juli 1998 via een brief aan de Tweede Kamer (Ministerie van VROM, 1998) toe een traject te starten voor het afleiden van normen voor essentiële elementen, zoals koper en zink. In de brief staat dat er een onderzoek gedaan zal worden naar de methoden van normstelling en dat de industrie daarbij zal worden betrokken. Er zijn

nieuwe normen in het vooruitzicht gesteld als daar wetenschappelijk aanleiding toe zou zijn.

Met een workshop in maart 1999 gaat dit traject van start. VEM heeft als uitgangspunt genomen dat, om het goed te doen de toxiciteit moet worden gemeten in het milieu zelf, of in een systeem dat daar erg op lijkt. Daarbij kan niet heel Nederland over een kam worden geschoren, want de eigenschappen van het oppervlaktewater die de toxiciteit bepalen variëren daarvoor te sterk. Door drie groepen wateren te nemen (1) de grote rivieren (2) de meren en kanalen en (3) de sloten en beken wordt meer dan 90% van het oppervlaktewater afgedekt. Voor die watertypen kan wel een geschikte MTR afgeleid worden. VEM heeft dat (nog) niet kunnen afronden omdat een beperkt aantal metingen ontbreekt. De aanwezige gegevens laten echter zien dat de uitkomst zeer sterk afwijkt van het huidige MTR. Nu ontstaat er een probleem: hoe verhoudt VEM, het nationale recht, zich ten opzichte van het Europese recht uit de EU Risk Assessments? Het Europese recht gaat voor.

Bij VEM zijn nieuwe achtergrondconcentraties voor koper en zink afgeleid. De gevonden natuurlijke achtergrondconcentratie voor bijvoorbeeld koper ligt op het huidige MTR-niveau. Dus er is een fundamenteel probleem want het MTR bestaat uit de som van achtergrondconcentratie en maximum toelaatbare toevoeging. Alleen al door de achtergrondconcentratie wordt het MTR voor koper in 90% van de gevallen overschreden. En voor zink in zo'n 40% van de gevallen. Dat hangt dus niet samen met milieuschade, maar met de uitgangspunten die zijn gekozen.

Einde 2003 is de rapportage van het VEM-traject (Vervolgonderzoek Essentiële Metalen) aan de Interdepartementale Stuurgroep INS. Hierin is met name aandacht voor biobeschikbaarheid, achtergrondwaarden en essentialiteit. Het is nog onbekend wat dit voor de huidige normen gaat betekenen.

### ***Europese Kaderrichtlijn Water***

In 2004 moet de implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water (EU-KRW) verder gestalte krijgen. Koper en zink zijn geen prioritaire stoffen. Voor koper en zink worden dus geen generieke EU-normen afgeleid. Per (deel)stroomgebied moeten er wel waterkwaliteitsdoelstellingen worden afgeleid. Het is onbekend wat dit voor de huidige normstelling betekent. Bestaande MTR- en streefwaarden voor koper en zink blijven voorlopig uitgangspunt van het beleid.

### ***Het proces***

Bij de afleiding van normen zijn VROM en V&W betrokken, evenals hun vaste onderzoeksinstituten RIVM en RIZA. Het RIVM vervult een belangrijke rol bij de normstelling. De industrie heeft destijds op een met het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO) van de werkgeversorganisatie VNO/NCW afgesproken procedure een beroep gedaan om het oordeel van de Gezondheidsraad te krijgen en heeft een eigen adviseur aangetrokken. Hiermee verandert niet alleen het speelveld van actoren, maar ook de interacties: de industrie raakt nauw betrokken bij de normstellingdiscussie en de wetenschappelijke onderbouwing is niet meer exclusief het domein van de ministeries of beter gezegd hun 'huisinstituten' RIVM en RIZA.

De Gezondheidsraad is om advies gevraagd vanwege verschil in inzichten. Het wetenschappelijk conflict verhindert dat VROM en de industrie tot elkaar komen. Het proces kenmerkt zich door onderling wantrouwen en gebrek aan samenwerking tussen de overheid en de doelgroep. Dit uit zich in verwijten van de adviseur van de bouwmetaalindustrie aan het RIVM, dat dit instituut werkt vanuit vooringenomenheid, harde informatie die niet strookt met zijn eigen modellen en aannames niet voor waar wil aannemen, geen open discussie wil op basis van gelijkwaardigheid, en niet wil toegeven dat er onvoldoende gegevens zijn om een norm af te leiden. Volgens deze adviseur had het allemaal veel efficiënter kunnen gaan als zij elkaars argumenten hadden gerespecteerd op basis van hun wetenschappelijke merites. Anderzijds bestaat bij de overheden het wantrouwen dat de adviseur van de bouwmetaalindustrie werkt vanuit belangenbehartiging in plaats van objectieve deskundigheid. Zij zien de onderzoeksinstituten als onafhankelijk. Er worden rapporten geschreven ter onderbouwing van de verschillende standpunten. Deze ‘rapportenoorlog’ leidt tot een incidenteel overleg tussen VROM, V&W en afgevaardigden van de non-ferro industrie. Van echte dialogen is echter geen sprake: eerder van monologen waarin standpunten herhaald worden.

Ook in het Europese traject van EU Risk Assessments overheerst wantrouwen. De Nederlandse Zinkindustrie voert de strijd samen met buitenlandse concurrenten. De sfeer wordt als grimmig bestempeld en doorspekt met wederzijds wantrouwen (Klijn et al., 2000: 64). Volgens een adviseur van de bouwmetaalindustrie worden in het EU Risk Assessment bepaalde dingen afgesproken, die door de boodschapper RIVM worden verdraaid en worden nieuwe wetenschappelijke inzichten niet geaccepteerd. “RIVM heeft haar eigen boodschap. Als andere visies ter tafel komen dan domineert de eigen opvatting. RIVM doet het literatuuronderzoek en volgens een Technical Guidance document wordt het beoordeeld. De industrie is daarbij alleen maar waarnemende partij die het oordeel niet meebepaalt. De industrie is wel verplicht om kennis te leveren, maar is geen evenwaardige partij in de discussie. Er is een heel lange discussie geweest omdat dit het eerste essentiële element was dat in een risk assessment aan de orde kwam”.

“De industrie heeft zich, voor zover ik dat kan bekijken, heel open opgesteld. Ze hebben alle informatie die ze maar konden verkrijgen vergaard. Ze hebben daar heel veel energie en tijd ingestoken. Veel onderzoek van de industrie is uitgevoerd in samenspraak met RIVM en experts van andere EU-landen. Toch is de industrie er maar gedeeltelijk in geslaagd om de nieuwste wetenschappelijke inzichten geaccepteerd te krijgen”.

De adviseur van de bouwmetaalindustrie ziet hier twee redenen voor:: allereerst de opstelling van RIVM: “Die denken dat ze weten hoe de wereld in elkaar zit en informatie die daar tegen in gaat laten zij niet toe.” Ten tweede komt het deels door een aantal Europese lidstaten die zeggen: “wat er ook uitkomt, je moet er nog een veiligheidsfactor opzetten. Duitsland en de Scandinavische landen doen dit. Duitsland wilde hoe dan ook een veiligheidsfactor. Daarmee wordt de zogenaamd wetenschappelijke discussie doorkruist door een politieke factor: de Duitsers kunnen niet thuis komen zonder veiligheidsfactor, ongeacht de wetenschappelijke discussie”.

### ***Résumé***

De normen voor de ‘essentiële metalen’ koper en zink zijn tot op heden in diverse fora onderwerp van discussie en niet breed geaccepteerd door alle betrokken partijen; ze worden op dit moment opnieuw onderzocht. Aannames en toegepaste methoden zijn van grote invloed op het eindresultaat en de hoogte van de norm. Een woordvoerder van de waterschappen ziet het vaststellen van de norm dan ook

uiteindelijk als een politieke keuze, die echter wel door kennis onderbouwd moet zijn.

Voortschrijdend inzicht wordt langzaam geïmplementeerd in de normstelling, omdat het de druk van het emissiebeleid afhaalt en kan leiden tot zwabberend beleid, waardoor twijfel ontstaat over de betrouwbaarheid van de overheid.

De vraag kan gesteld worden of overheden niet op een andere manier, vanuit die onzekerheid, hun strategie moeten afstemmen. Partijen kunnen gezamenlijk onderzoek verrichten om tot normafleiding te komen. Actoren zoals de industrie hadden van meet af aan bij de normafleiding kunnen worden betrokken.

### 3.3.2 Emissiebronnen

In de analysefase van de bronnen zijn VROM en V&W betrokken evenals RIZA en RIVM. LNV ontbreekt. De doelgroep industrie is betrokken bij onderzoek naar corrosiesnelheden en uitloging. De analysefase van de bronnen kenmerkt zich door het laat onderkennen van uitspoeling van metalen uit het landelijke gebied, met name landbouwgronden, als grootste binnenlandse bron. Ook zijn er verschillen van inzicht in de omvang van de corrosie van bouwmetalen. Vergelijkbaar met het analyseproces van de normen, zijn partijen moeilijk van eenmaal ingenomen standpunten af te brengen.

#### *Wat zijn de bronnen?*

Als belangrijkste bronnen van essentiële metalen worden gezien: grensoverschrijdende vervuiling via binnenstromend oppervlaktewater, uitspoeling landelijk gebied, allerlei bouwmaterialen en atmosferische depositie in het stedelijk gebied, koper in antifouling.

In het buitenland kampt men met dezelfde verontreinigingsbronnen als in Nederland, maar volgens een medewerker van het ministerie van V&W zijn bouwmetalen bij internationale conferenties over diffuse bronnen geen issue. In het buitenland vindt men koper en zink geen belangrijke afvalstoffen. Duitsland kent veel koperen daken, heeft een sterke metaalindustrie.

Het rapport 'Uitspoeling van zware metalen uit landbouwgronden' van Alterra verschijnt in 2002, waarmee de landbouw na 10 jaar als belangrijkste veroorzaker wordt onderkend. De helft van de zinkuitspoeling komt volgens Alterra vanuit de landbouw. Dat betekent een nieuwe focus voor beleid, tenminste als de doelstelling voor zink gehandhaafd blijft.

2003: Het RIZA-rapport *'Emissies van bouwmaterialen. Vaststelling van afspoelsnelheden op basis van metingen aan proefopstellingen'* verschijnt waarbij een adviseur van de bouwmetaalindustrie coauteur is.

De landbouw is als belangrijkste binnenlandse bron laat onderkend. Vanaf 2003 heeft een verschuiving in probleemperceptie plaatsgevonden. Er is wat aan de uitspoeling van zware metalen te doen door meststoffen niet meer op het land te verspreiden of

te zorgen dat zware metalen niet langer in de mest of het voer zitten. Maar ook dan blijven er processen in de bodem, die in vergelijking met dertig jaar geleden een verhoging van de mobiliteit van metalen in de bodem teweeg brengen. Behalve de boeren is ook de veevoederindustrie een veroorzaker en dus partij in deze problematiek. Koper en zink zitten vooral in het veevoer.

Koperbouwmaterialen en specifiek daarbinnen koperen waterleidingen, zinken en verzinkte materialen zijn grootschalig in onze maatschappij als bouwmaterialen verspreid.

Volgens een adviseur van de bouwmetaalindustrie is de verhouding tussen doel, het verbeteren van de waterkwaliteit, en middel, emissiereductie, in de Vierde Nota niet goed gelegd. De bouwmetaalindustrie wordt onevenredig zwaar voor emissies benaderd om de volgende redenen:

A) De emissies van de bouw worden veel te hoog ingeschat. Uitgegaan is van een corrosiesnelheid van 2 mu per jaar. Dat blijkt achteraf maar 0,3 mu te zijn. Dus die bijdrage wordt overschat.

B) Een aantal bronnen wordt vergeten. De metaalindustrie heeft er een aantal destijds aangegeven. Daarbij zat ook de bodem, maar dat daar zoveel uit kwam hadden zij destijds ook nog niet in de gaten. De metaalindustrie heeft daar uitgebreid over vergaderd met RIVM en RIZA. VROM had dat aangezwengeld omdat zij problemen hadden bij de metaalbalans van de bodem als gevolg van de RIZA-cijfers voor water. VROM heeft er een medewerker van TNO bijgehaald, als onafhankelijke corrosie-expert. Bij die meeting kreeg de industrie gelijk van de medewerker van TNO. Dat kon ook haast niet anders want de industrie had zich gebaseerd op metingen van dezelfde expert in het kader van een UN/ECE-programma. Maar dat betekent volgens een adviseur van de bouwmetaalindustrie niet dat RIZA in 1997 bereid was om ook maar enige bijstelling te doen. "Het RIZA heeft de bevoegdheid om die emissieaanpassingen uit te voeren, maar als RIZA blijft volhouden dat het gewoon zus of zo is, dan neemt VROM dat over. Dit gaat over de watersysteemverkenningen en NW-4. Dat was belangrijk voor de hele positie van de overheid. Anderhalf tot twee jaar later is er door de industrie en RIZA gezamenlijk aan TNO de opdracht gegeven om de corrosiesnelheid eens goed uit te zoeken. Dat eerste, gezamenlijke, onderzoek heeft de houding van RIZA gekenterd."

Atmosferische depositie blijkt volgens interviews in een stedelijk-industriële omgeving een grote bron te zijn.

### ***Proces***

Het buitenproportioneel benaderen van de metaalindustrie en het negeren van andere bronnen is deels toe te schrijven aan de loopgravenoorlog waar de rijksoverheden met de industrie in terecht kwamen. Een loopgravenoorlog betekent een zwart-wit discussie. Op zich was die zwart-wit discussie niet nodig geweest. Maar er is niet bewust een koers op gevaren. Het is meer al doende leert men.

Eind 1998 en begin 1999 komt er beweging in het overleg tussen VROM en de industrie bij het opstellen van zogenaamde factsheets. Zij leiden tot toenadering en kleine verschuivingen in standpunten. RIZA en de Stichting Duurzame Bouwmetaal besteden samen onderzoek uit naar de corrosiesnelheid van zink. RIZA heeft samen met de bouwmetaalindustrie overeenstemming bereikt over de afspoelsnelheden en



uitloping van zink (RIZA en Van Tilborg Business Consultancy, 2003). De wijziging van confrontatie naar samenwerking is volgens de adviseur van de industrie ook door de druk van de industrie ontstaan.

### 3.4 Fase 3. strategie bepalen

*“Via een dergelijke analyse komt een strategie tot stand waarbij keuzes worden gemaakt over wat de komende tijd wel en niet zal worden aangepakt. (...) Welke andere departementen, waterbeheerders, instellingen, bedrijven e.d. moeten er in welk stadium bij worden betrokken?” (DGW,2002)*

De oplossingen om het probleem met de diffuse bronnen aan te pakken, worden gezocht in een stofgerichte, productgerichte, doelgroepgerichte of gebiedsgerichte benadering of een combinatie hiervan.

In 1984 zet het ministerie van VROM met de nota ‘Meer dan de som der delen, de planning van het milieubeleid’ in op een verschuiving van sectoraal milieubeleid naar integraal milieubeleid. VROM introduceert een stofgerichte benadering, een gebiedsgerichte benadering en een doelgroepenbenadering. VROM relateert de nieuwe beleidsthema’s niet meer alleen aan volksgezondheid, maar ook aan ecosystemen. Naast de themagerichte benadering zet VROM gelijktijdig in op een doelgroepenbenadering waarmee verinnerlijking wordt nagestreefd. Met het verschijnen van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1) en het NMP+ is de bouwsector een doelgroep; in de nota’s wordt voor deze sector ‘duurzaam bouwen’ bepleit (Klijn et al., 2000: 59, 164).

Een lijst met prioritaire stoffen komt voort uit het thema ‘verspreiding’ in het milieubeleid. VROM merkt zink aan als één van de prioritaire stoffen in het NMP1 waarvoor zij in de planperiode 1989-1993 een basisdocument moet opstellen.

Ook de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geven aan in hun ‘eigen’ nota’s, respectievelijk de Derde Nota Waterhuishouding (NW3, 1989) en het Natuurbeleidsplan (NBP, 1989), te streven naar een integrale benadering van milieuproblemen.

In 1993 verschijnt een interdepartementaal document: het SPEED-document ‘Zware metalen in oppervlaktewater’. Het basisdocument moet dienen ter onderbouwing van de normstelling, het SPEED-document ter onderbouwing van de maatregelen. Omdat het Basisdocument lang blijft liggen, blijven in SPEED de normen uit Milbowa van kracht. Het INS-traject duurt voort.

#### ***Verkokerde strategieën***

De beleidsvoorbereiding voor het verminderen van de emissies van zink van de ministeries van VROM en V&W is te typeren als afzonderlijke, verkokerde beleidsvoorbereiding. V&W laat zich sterk inspireren door decentrale organen als waterschappen en zuiveringsschappen, waar VROM de inspiratie binnen het eigen ministerie zoekt. De wetenschappelijke onderzoeksinstituten van de ministeries,

RIVM voor VROM en RIZA voor V&W, zorgen ieder afzonderlijk voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid (Klijn et al., 2000: 60, 166).

VROM en V&W trekken samen op als het gaat om de normstelling. Zij blijken echter verschillende strategieën te hebben voor de aanpak van de emissies van bouwmetalen. VROM stuurt aan op het ontwikkelen van milieuvriendelijker alternatieven, waarbij vanaf 1993 naar de totale effecten op het milieu wordt gekeken volgens de LCA (Life Cycle Analysis), waarbij de milieu-effecten vanaf de winning van de grondstoffen tot en met het afvalstadium worden betrokken. V&W richt zich lange tijd vooral op ontmoediging van gebruik van bouwmetalen en 0-emissies naar het oppervlaktewater.

De verkokerde beleidsvoorbereiding voor de emissies van zink ontstaat ondanks dat voor het emissiebeleid in het algemeen commissies en werkgroepen actief zijn om verkoking tegen te gaan. Om de beleidskokers en bestuurslagen samen te laten komen en de uitvoering van het emissiebeleid te stroomlijnen, bestaat sinds 1973 de Coördinatiecommissie Uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren (CUWVO). In 1993 is deze omgevormd tot de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) en is het taakveld verbreed tot integraal waterbeheer. In de hoofdcommissie nemen verschillende departementen, provincies, gemeenten en waterschappen deel. Naast deze overheden zijn in de werkgroepen die onder de CIW hangen ook onderzoeksinstituten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. De bouwmetalenindustrie voelt zich desondanks beperkt in haar participatiemogelijkheden, “is meer waarnemer dan actief deelnemer”. In de terugkoppeling van de resultaten van de werkgroep naar de commissie “ziet de industrie weinig van haar inbreng terug” (Klijn et al., 2000: 60, 166).

Het is moeilijk voor het CIW platform om de verkoking te doorbreken. VROM heeft 4 of 5 afdelingen voor emissie- of waterkwaliteitsproblematiek. Er is er maar één vertegenwoordigd in het CW-4, die zelf net zo veel moeite heeft om de schotjes te slechten als partijen van buitenaf. Het beleid is verkokerd en versnipperd. Het gaat niet om onwil, maar er loopt zo ontzettend veel dat het een opgave wordt om alles te ontsluiten.

De Nota Product en Milieu (VROM, 1993) introduceert de Levens Cyclus Analyse (LCA) als methode om milieueffecten van producten te bepalen. Dit is een belangrijke wending in het beoordelen van producten en materialen. Emissies blijven het belangrijkste beoordelingskader vormen voor V&W, maar niet voor VROM. VROM vindt de emissiemethode te beperkt en wisselt die in voor de LCA methode. V&W tekent enerzijds mee voor productinnovatie en voert anderzijds ontmoedigingsbeleid. Dat is verklaarbaar omdat zonder druk niets gebeurt.

Bij de bouwmetalen kon het ministerie van V&W alleen maar koersen op een productverbod. Dit vond VROM te rigoureuus omdat de alternatieven nog niet goed onderzocht waren en het te duur zou worden om uit de bestaande bouw alle zware metalen te verwijderen en te vervangen.

Het emissiebeleid staat bijna los van de waterkwaliteitsdoelen. Emissiereductie wordt een doel op zich en is geen middel meer om de kwaliteit van oppervlaktewater te verbeteren. Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht over versoepeling van normen

wordt langzaam geïmplementeerd omdat met bang is dat dat de druk van het emissiebeleid afhaalt.

Het V&W beleid wordt door waterschappen niet als consistent ervaren. De minister conformeert zich aan het productenbeleid, terwijl het RIZA met het rapport over de gebiedsgerichte aanpak ontmoedigingsbeleid voert. Het Nederlandse emissiebeleid voor bouwmetalen is niet voldoende om de waterkwaliteitsdoelstellingen te bereiken, omdat er nog steeds niet één bouwmetalenbeleid is van 'de' Nederlandse overheid.

Het productenbeleid en duurzame bouw was ondergebracht bij de directie IBPC (Industrie, Bouw, Producten en Consumenten) van VROM/DGM. Doelgroepenbeleid was niet toegeschreven aan één directie maar liep door het hele ministerie heen. Het stoffenbeleid was onderbracht bij de directie SAS van VROM/DGM. Naast het productenbeleid en het stofgroepenbeleid van VROM voert het ministerie van V&W emissiebeleid. De aanleiding voor dat laatste was de niet-afbreekbaarheid van metalen, plus dat op een aantal plekken de normen werden overschreden. Bij het RIZA en V&W was het streven een nulmissie. "VROM wilde er samen met de bouwsector uitkomen, ervan uitgaande dat deze metalen ook van nature voorkomen en dat ze recyclebaar zijn, wat ook als argument door de industrie werd aangedragen. VROM zat niet zo zeer op de insteek van nulmissies, maar van emissiereductie door modificaties aan het materiaal zelf aan te brengen. Dat zijn de innovaties waar de industrie ook zelf mee naar voren is gekomen."

V&W is afhankelijk van andere actoren, vooral van VROM als het productenbeleid betreft en ook van LNV als het de uitloging van metalen uit de landbouw betreft. Bij de totstandkoming van het NMP-4 was DGW echter continu afwezig. Terwijl in het NMP-4 een belangrijke watercomponent zit: de hele emissiekant wordt in principe via de Wet Milieubeheer geregeld. Daar staat VROM voor aan de lat. En het hele beleid erom heen ligt vast in de NMP's.

Tussen VROM en V&W is er wel over gesproken dat het beter zou zijn als de overheid de industrie met één mond tegemoet zou treden, maar verschil van mening bleef bestaan. Vanuit VROM en V&W zou in 1998 elk een notitie verschijnen, de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) en 'Emissiereducties prioritaire stoffen'. VROM en V&W hebben er een tijd naar gestreefd om de nota's complementair aan elkaar te laten zijn in die zin dat er geen tegenstrijdige dingen in staan. Maar de uitgangspunten zijn niet goed verwoord in de notities en er zijn twee notities uitgekomen met een verschillend perspectief. Een verbod van de bouwmetalen vond VROM te rigoureu, omdat de alternatieven niet waren onderzocht en niet realistisch waren voor de bestaande bouw. Uiteindelijk heeft V&W haar doelstelling verlegd van bestaande bouw naar alleen nieuwbouwprojecten. Bij nieuwbouw is de vraag aan de orde in hoeverre er vervangende materialen ingezet kunnen worden. Het streven van V&W naar nulmissies voor bouwmetalen was niet houdbaar en is in 1998 losgelaten.

Het ministerie van V&W zat in een spagaat: niet alleen naar de industrie, maar ook naar regionale directies toe. Die spagaat is ook nooit geheim gehouden richting de industrie en de regionale directies. Met de industrie wordt gesproken over wat mogelijk is, maar aan de andere kant is VenW ook verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en zeker naar regionale directies toe.

### ***Gebiedsgerichte strategieën***

Naast generiek beleid werd er gebiedsgericht beleid bepleit. Het RIZA komt in 2000 uit met een rapport over gebiedsgericht beleid voor bouwmetalen. Het RIZA vult inhoudelijk de gaten op die DGW laat vallen. Maar uiteindelijk stelt het RIZA geen beleid vast. Het gaat ook nooit verder dan advies.

Het rijk kan generieke afspraken maken en vervolgens dingen open laten die lagere overheden moeten invullen. Aan de ene kant generiek, maar niet zwaar verplichtend beleid om emissies te verminderen en aan de andere kant gebiedsgericht de maatregelen aanscherpen waar dat nodig is. Toch was het verschil niet zo groot, omdat het koperprobleem door heel Nederland manifest was. Dus gebiedsgericht beleid en generiek beleid vielen hier nagenoeg samen. Gebiedsgericht beleid wordt dan als alibi opgevoerd om toch te ontmoedigen. Het verband tussen MTR-overschrijding en een bouwwerk van zink kan echter niet worden aangetoond. Juist dit specifieke inzicht ontbreekt in waterbeheersplannen (Nelen & Schuurmans, 2002).

Rapporten van RIZA hebben formeel geen beleidsstatus, maar het kan wel zo zijn dat de rapporten zo worden gebruikt. En dat wordt sterker als het gebiedsrapport van het RIZA (Teunissen en Wagemaker, 2000) met een CIW-rapport onderbouwd wordt. Ook dan heeft het nog geen juridische status, maar de rechter doet er wel wat mee. CIW-rapporten worden door de rechter als toetssteen gehanteerd. Jurisprudentie is ook een middel om zaken voor elkaar te krijgen.

Naar de uitloging van essentiële metalen is onderzoek gekomen mede door toedoen van de industrie: vervolgonderzoek essentiële metalen (Ministerie van VROM, 1998). Dit zegt iets over de uitloging, maar nog niet over de noodzaak om er iets aan te doen. Moeten waterbeheerders nu een Wvo-vergunning verlenen voor een appartementencomplex met zinken daken? Het gaat om volume, om kwantiteit die de kwaliteitsverbetering teniet doet. Zij zijn het wel eens over de uitlogingsgetallen, maar hoe gaan waterbeheerders met de maatregelen om? De discussie is nu wetenschappelijk misschien afgedaan maar nu begint het voor de waterbeheerders, want hoe om te gaan met volumetoename?"

### **3.5 Fase 4. beleid formuleren**

*“In de volgende fase komen de voorstellen tot stand (...). In de beleidsvoorstellen staat duidelijk om welke doelen het gaat. Wat moet wanneer op welke wijze zijn bereikt? Tijdens dit proces kan worden besloten om samen met uitvoerende instanties (...) te onderzoeken of de voorgestelde doelen en werkwijzen haalbaar zijn” (DGW,2002).*

De verschillende meningen over de te voeren strategie tussen VROM en V&W hebben geleid tot beleid dat niet consistent is. Het emissiebeleid van V&W richtte zich op ontmoediging van het gebruik van bouwmetalen, terwijl het productenbeleid

van VROM zicht richtte op productinnovatie. In deze paragraaf komen verschillende beleidsvormen aan de orde: emissiebeleid, waterkwaliteitsbeleid, productenbeleid.

### ***Emissiebeleid***

NW3 neemt het streven uit het Rijnactieprogramma en het Noordzeeactieprogramma over om in 1995 alle emissies van zowel punt- als diffuse bronnen met tenminste vijftig procent te reduceren ten opzichte van de emissies in 1985 (Klijn et al., 2000: 59, 165). Het emissiebeleid moet vorm krijgen via de Wvo vergunningverlening, en voor de bouwmetalen via het stoffen en productenbeleid en het beleid voor duurzaam bouwen.

### **Waterkwaliteitsbeleid**

In december 1998 verschijnt de Vierde Nota Waterhuishouding. Naast MTR-waarden voor diverse stoffen bevat de nota een lijst met maatregelen die realisatie van de MTR-waarden dichterbij moeten brengen. Opvallend is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat over weinig middelen en maatregelen beschikt om zelf actie te ondernemen. Voor veel middelen en maatregelen geeft zij aan welke actoren hiervoor verantwoordelijk zijn. V&W geeft niet aan hoe zij zal controleren of de andere actoren hun verantwoordelijkheden oppakken.

De MTR's in NW4 hebben een hoog ambitieniveau en moeten in een relatief korte periode (1998-2006) worden gerealiseerd. Het beleid legt vaak bewust de lat hoog omwille van het ambitieniveau, maar de middelen werden niet meegegeven om het te realiseren. De uitvoering is niet bij de beleidsdoelen betrokken, waardoor doelen niet vertaald kunnen worden naar geld en instrumenten.

De MTR's zijn niet in realiteit geland, omdat wetenschappers en beleidsmakers hierover geen contacten onderhielden met uitvoerende organisaties. De MTR's laten zien dat het beleid meer wil dan dat het kan realiseren bij de uitvoering. Met de uitvoerende overheden is niet kortgesloten of de MTR's wel realiseerbaar waren.

Het beleid is opgesteld vanuit normen waar men naar toe zou willen, opgezet vanuit ecosystemen, maar dat staat los van welke instrumenten daar voor nodig zijn, welke bronnen daar voor nodig zijn of hoeveel geld er voor nodig is. Anderzijds is beleid ook een soort proefondervindelijke onderneming. Het is niet zo dat eerst tot in de puntjes wordt uitgezocht of doelen wel haalbaar zijn, voordat beleidsdoelen worden geformuleerd.

Gemeenten worden door VROM en V&W niet betrokken bij het opstellen van de MTR's, maar zij overleggen wel via platforms voor diffuse bronnen. Het is allemaal nog in de sfeer van convenanten, omdat de milieuparagraaf in het bouwbesluit er nog steeds niet is. Verwacht wordt dat dat nog tot 2006 duurt. Het hangt op het toetsbaar maken en het definiëren van de prestatie. Als het in het bouwbesluit komt te staan, is het in één keer klaar.

### ***Stoffen- en Productenbeleid: een stroom aan rapporten en brieven***

Productenbeleid is met name vanuit het Ministerie van VROM gevoerd met steun van V&W/DGW. Het productenbeleid van VROM heeft vooral tot een briefwisseling met de bouwmetaalindustrie geleid en tot verwarring bij de uitvoerende overheden.

De minister van VROM reageert in 1995 CHECK op het verzoek van de Nederlandse Ferro Industrie (NFI), een onderdeel van de FME die ondermeer de belangen van de bouwmetaalindustrie behartigt, om het ontmoedigingsbeleid voor het gebruik van zinkproducten te staken. VROM stelt dat preventie, het voorkomen van emissies, een belangrijk uitgangspunt is van het waterkwaliteitsbeleid.

De bouwmetaalindustrie stapt vervolgens naar VROM. VROM verwijst naar de autonomie van de lokale overheden: VROM stelt alleen normen op en niet het beleid om die normen te realiseren.

In juni 1995 spannen NFI en Nedzink bv een kort geding aan vanwege de negatieve zinkkwalificatie en het advies om zink te vermijden in de SEV-handleiding. Zij willen dat SEV die kwalificatie schrapt en de handleiding actualiseert en daarbij het Addendum Industrie betreft. SEV laat TNO het Addendum op basis van literatuurstudie beoordelen. TNO kreeg 9 dagen om het Addendum te beoordelen en had niet de gelegenheid om de aangehaalde literatuur te raadplegen. Volgens TNO ontbreekt een gedegen ecotoxicologische basis. Herziening van het SEV-standpunt is dan ook volgens TNO niet nodig. De rechter verwerpt de eis van de industrie en ziet de opsteller van het Addendum niet als onafhankelijke partij. Toch vervangt SEV wel de categorie 'vermijden' uit de Handleiding Duurzame Woningbouw voor 'minste voorkeur'. SEV probeert ook haar keuzen beter wetenschappelijk te onderbouwen en doet daarbij een beroep op de LCA-methode.

In 1995 presenteert VROM een Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen dat harmonisering van de verschillende lijsten voor duurzaam bouwen bepleit. De Stichting Bouw Research, een gefinancierd onderzoeksinstituut voor de bouw, moet dit vorm gaan geven. Ook kondigt VROM een rapportage aan de Tweede Kamer aan over de gevolgen van de gebouwde omgeving op water.

Begin 1996 richt de zinkverwerkende industrie de 'Stichting Zink en Milieu' op om meer gezamenlijk te kunnen opereren. In de oprichtingsbrief haalt de Stichting het Addendum aan en geeft aan dat SEV en andere voorkeurlijsten het zinkprobleem onnodig opblazen.

In november 1996 verschijnen de Landelijke Watersysteemrapportage van het CIW en de nota Watersysteemverkenningen van het RIZA. Zij zetten in op het gebruik van alternatieve materialen. De heersende beleidsopvatting van V&W is duidelijk: verdergaande reductie van zware metalen door het zoeken naar alternatieve bouwmaterialen. Ook het Actieprogramma Diffuse bronnen dat in februari 1997 wordt aangeboden aan V&W bevat deze beleidslijn. Het Actieprogramma bepleit een

gebiedsgerichte aanpak gebaseerd op gebiedsgerichte analyses en monitoring van de voortgang. Samenwerkende overheden stelden dit Actieprogramma op zonder de industrie te betrekken.

Het NFI schrijft hierop in mei 1997 een brief aan de Tweede Kamer en verwijt de overheid vooruit te lopen op het advies van de Gezondheidsraad en ontmoedigingsbeleid te voeren.

In juli 1997 stuurt Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, mede namens de Projectorganisatie Diffuse Bronnen van Noord-Holland, een brief aan de toenmalig minister van VROM, mevr. M. de Boer. Zij vragen VROM zich actief op te stellen in de promotie van niet-emitterende waterleidingmaterialen in diverse regelingen en overleggen en geven daarbij aan hoe de promotie van de kant van VROM vorm kan krijgen. De projectorganisatie Diffuse bronnen refereert voor haar regionale aanpak aan de landelijk overeengekomen aanpak, vastgelegd in het Actieprogramma Diffuse Bronnen, ondertekend door het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en de ministeries van LNV, V&W en ook VROM. Geconstateerd wordt dat generieke en regionale maatregelen vaak allebei nodig zijn om te komen tot een succesvolle aanpak en dat zij daarom zo goed mogelijk op elkaar afgestemd dienen te worden. Dit laatste lukt niet omdat VROM de brief niet beantwoordt.

Ondertussen werken de hoofdlijnen van het Actieprogramma Diffuse bronnen door naar de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) dat in september 1997 in conceptvorm verschijnt. Opvallend is de gebiedsgerichte aanpak waarbij het initiatief ligt bij provincies, gemeenten en waterschappen.

Begin 1998 verbindt de zinkindustrie zich met de koper- en loodindustrie en samen richten zij de Stichting Duurzaam Bouwmetaal op.

Het kabinet stuurt in het voorjaar van 1998 het advies van de Gezondheidsraad naar de Tweede Kamer. Het kabinet wil in overleg met de industrie de emissies verder reduceren. In april vindt dit overleg plaats. De Stichting Duurzaam Bouwmetaal stelt voor om een convenant op te stellen. VROM heeft als uitgangspunt dat dit alleen zinvol is als er voldoende perspectief is voor emissiereductie. Twee nieuwe beleidssporen ontstaan: het ontwikkelen van nieuwe normen (normtraject) en productvernieuwing (innovatie traject).

Regelmatig overleg tussen VROM, V&W en EZ enerzijds en de industrie anderzijds leidt niet tot het wegnemen van knelpunten. De zinkindustrie is geen homogene doelgroep en verkeert in verschillende marktposities en verschillende stadia van productontwikkeling. De overheid blijft vasthouden aan normen en emissieschattingen die de industrie in twijfel trekt. Ontmoedigingsbeleid blijft hierdoor volgens de industrie voortbestaan. De eerdere documentenstrijd omtrent de normstelling komt de wederzijdse beeldvorming niet ten goede. De industrie wil garanties in ruil voor productinnovatie, onder andere dat het ontmoedigingsbeleid van de lagere overheden wordt afgezwakt, of liefst gestaakt.

Begin 1999 verdwijnt het uitzicht op een convenant. De departementen missen resultaatsverplichtingen en vinden de inspanningsverplichtingen onvoldoende afdwingbaar en controleerbaar. De Stichting DBM belooft met een productprogramma het zicht op productverbetering te onderbouwen.

In een brief van september 1999 komt de Stichting DBM met productvoorstellen. en vraagt VROM om steun bij het promoten van deze nieuwe producten. Acht maanden later, in mei 2000, stuurt VROM een brief terug, waarin wordt aangegeven dat productverbetering wordt toegejuicht.

Van de status van de briefwisseling hebben de betrokken actoren verschillende percepties. Volgens een adviseur van de bouwmetaalindustrie staat in die briefwisseling met zoveel woorden, dat zolang de industrie voortvarend werkt aan de vernieuwing van de producten, zal VROM geen ontmoedigingsbeleid voeren. De minister van VROM heeft dit ondertekend, mede namens de minister van V&W. Bij de onderhandelingen die voorafgingen aan de briefwisseling was ook RIZA betrokken. Formeel gesproken is volgens de adviseur van de bouwmetaalindustrie geen sprake van een convenant, maar 'convenant' betekent niets meer dan 'overeenstemming'.

Bij het versturen van een brief namens de bouwmetaalindustrie waarin staat wat op welke termijn zal gebeuren en VROM stuurt een brief terug waarin VROM stelt dat zij geen actief ontmoedigingsbeleid zal voeren, dan is volgens een adviseur van de bouwmetaalindustrie feitelijk sprake van een convenant. Met de brief erkende VROM dat er een adempauze nodig was om tot productinnovatie te komen. En er was afgesproken dat VROM die afspraken zou communiceren met de andere overheden. Dat heeft VROM nagelaten.

Volgens een oud-medewerker van het ministerie van VROM is er nooit een convenant, zoals er in die tijd milieuconvenanten werden afgesloten, geweest. Het is door de industrie zelf wel geopperd. Maar al snel bleek dat voor het afsluiten van een convenant over en weer dingen worden toegezegd. Op dat moment was het niet aan de orde dat VROM iets zou toezeggen. Volgens de industrie moest VROM toezeggen geen ontmoedigingsbeleid te voeren. Maar volgens VROM voerde VROM nooit ontmoedigingsbeleid, en hoefde dus ook niet af te spreken dat VROM dat niet meer zou doen. Een ander punt is dat daar dan ook in moest staan dat de minister de lagere overheden zou aansturen. Er is dus nooit een convenant gekomen, omdat de weegschaal niet in evenwicht was. Een convenant wordt afgesloten als beide partijen iets te bieden of te laten hebben en dat kan dan aan elkaar worden gekoppeld en onderling worden afgewogen. Een convenant was dus wat VROM betreft snel van tafel. Wat VROM ondertussen wel had gemerkt bij de industrie, na diepgaand polsen, is dat er bewezen mogelijkheden waren om de emissies te verminderen. Productinnovaties zijn jaarlijks nagegaan. Productinnovaties zijn: inwendig vertinde koperen waterleidingbuis, coatings voor dakgoten, een nieuwe legering, minder loodslabben.

Een medewerker van het waterschap Amstel, Gooi Vecht/Dienst Water en Riolerings (AGV/DWR) geeft aan dat de briefwisseling tussen de rijksoverheden (VROM, V&W en EZ) en de bouwmetaalindustrie eigenlijk een initiatief van VROM was.



VROM heeft het teruggekoppeld naar Rijkswaterstaat. Maar het had als merkwaardig gevolg dat de Rijkswaterstaatsdirecties, die in de regionale platforms zaten, met het ontmoedigingsbeleid verder gingen, terwijl de minister van V&W had afgesproken met VROM om dit beleid los te laten. Dus Rijkswaterstaat zat in een spagaat wat dat betreft. Uiteindelijk heeft V&W de rijkswaterstaatsdirecties ingefluisterd dat ze het maar wat rustiger aan moesten doen met hun ontmoedigingsbeleid.

### ***Zinsnede uit de brief van VROM***

In de brief van Pronk aan de voorzitter van de Stichting Duurzaam Bouwmetaal staat: “Ik zal andere overheden, zoals provincies, gemeentes en waterschappen, in kennis stellen van uw initiatief via de gebruikelijke kanalen. Zolang de ontwikkeling en de daadwerkelijke toepassing van de productinnovaties voorspoedig verlopen, zal de Rijksoverheid het gebruik van deze metalen niet actief ontmoedigen. Overigens wijs ik u er op dat de Rijksoverheid niet kan treden in de bevoegdheden van deze overheden”. Deze passage is afkomstig van het ministerie van V&W. V&W heeft VROM gevraagd deze passage op te nemen om het emissiebeleid niet te frustreren op uitvoeringsniveau.

Uitvoerende instanties, zoals andere overheden, moeten het landelijk beleid uitvoeren, maar het was onduidelijk wat dat landelijk beleid dan was. Zo hebben de MTR's en de Vierde Nota Waterhuishouding geen wettelijke status. De vraag is of een uitvoerder dat onderscheid kan maken of zich er toch op richt om die doelstelling (MTR's) te halen.

De Zinsnede is enerzijds logisch. Bestuurlijk gezien zijn de andere overheden autonoom. Ze worden wel geacht het rijksbeleid uit te voeren. Zij hebben de taak de norm te handhaven. Maar ook al ligt er een brief, dan nog kunnen zij verwijzen naar een MTR die wordt overschreden en dat ingrijpen rechtvaardigd. Als waterbeheerders zien dat er wel een brief ligt, maar dat die niet wordt doorgezonden dan gaan waterbeheerders hun eigen gang.

De zinsnede wekt anderzijds ook verbazing: er zou toch één overheid moeten zijn. Als er verschillen zijn tussen het rijksbeleid en het regionale beleid, moet het rijk daarop attent worden gemaakt en moet worden geprobeerd om weer tot een gezamenlijk beleid te komen. De industrie voelde zich gemengd tussen de verschillende overheden. Overigens stond niet in die brief dat VROM zou stoppen met het ontmoedigen als zij aan productinnovatie zouden doen, maar “wij staken het ontmoedigingsbeleid zolang als jullie die innovaties ontwikkeld hebben en ook in uitvoering gebracht hebben”. De industrie heeft daarmee de verplichting de innovaties ook in de markt brengen. Het was daarmee dus geen inspanningsverplichting, maar een resultaatverplichting.

Eenzijds waren de waterschappen volgens een medewerker van de Unie van Waterschappen wel blij met de zinsnede in de brief van Pronk, omdat dat beleidsruimte bood. Maar anderzijds, wat moest gebeuren, was volkomen niet ingevuld. De EU-Kaderrichtlijn is daarover dadelijk veel duidelijker. De boodschap naar de waterschappen was ambivalent. Straks verdwijnt de streefwaarde en moeten

waterschappen aan één kwaliteit voldoen. Dat is winst. Of die kwaliteit afdoende is moet blijken.

### **Verwarring over afspraken**

De periode na de brief van de minister van VROM aan de Stichting Duurzaam Bouwmetaal wordt vooral gekenmerkt door verwarring. Deze verwarring komt op verschillende fronten tot uiting: in brieven van de projectorganisatie Diffuse Bronnen Noord-Holland (PODB N-H) aan het ministerie van VROM, die het ministerie van VROM niet beantwoordt; in de briefwisseling vanuit de Stichting Duurzaam Bouwmetaal naar de ministeries van V&W en VROM, waarin de Stichting Duurzaam Bouwmetaal zich beklagt over het RIZA en in de briefwisseling omtrent de Sfinx, een woningbouw in Amsterdam waarvoor een zinken gevel is gepland.

Ook het spoor van het duurzaam bouwen krijgt een vervolg. De DuBo pakketten worden uitgewerkt, waarbij vooral koepelorganisaties van private partijen zijn betrokken. De zinkindustrie is niet betrokken. In de DuBo pakketten wordt het gebruik van zink voor goten, regenpijpen en dakbedekking ontraden. Waterschappen en gemeenten vertalen dit advies naar convenanten die zij afsluiten voor VINEX-locaties. Met name de waterschappen in het westen van het land, niet helemaal verrassend vanwege de hoeveelheid bouwlocaties daar, zien zich genoodzaakt om te netwerken richting gemeenten.

Verkokering binnen het ministerie van VROM heeft de communicatie met lagere overheden bemoeilijkt. VROM heeft meerdere directies die eigen beleid voeren: bijvoorbeeld stoffenbeleid en productenbeleid. Daarnaast heeft VROM vertrouwd op het DUIV-overleg. Maar het feit dat hier vertegenwoordigers namens gemeenten en waterschappen inzitten wil niet zeggen dat de communicatie van VROM indaalt.

In het platform diffuse bronnen bestaat nog steeds discussie over de slechte communicatie van VROM naar de andere overheden en de spanning tussen innovatief productenbeleid en ontmoedigingsbeleid. V&W en de waterschappen zien dat de MTR-waarde flink wordt overschreden. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid om dat terug te brengen. De industrie beroept zich erop dat andere overheden geen ontmoedigingsbeleid mogen voeren. Binnen de commissie woedt nu een discussie: wanneer levert productinnovatie iets concreets op? Dat zal allemaal nog jaren duren. Eerste resultaten worden verwacht in 2005. Maar voordat die innovaties dan echt zijn doorvoerd in de praktijk duurt dat misschien 10 jaar. Zolang dat nog duurt pakken andere overheden hun verantwoordelijkheden op en voeren restrictief beleid.

### ***EU-Kaderrichtlijn Water***

Wat blijft over van het bouwmetalenbeleid op rijksniveau met de EU-Kaderrichtlijn Water (EU-KRW) (europeanisering), die ook leidt tot deelstroomgebieden (regionalisering)? Het rijk zal een standpunt in moeten nemen en dat wordt

waarschijnlijk geforceerd door de Kaderrichtlijn water. Voor die Kaderrichtlijn moeten waterbeheerders een bepaalde waterkwaliteit bereiken, maar dat is niet altijd iets waar een waterbeheerder invloed op heeft. Landbouw is wel in de AMvB's opgepakt, maar dat is nog lang niet genoeg om aan de Kaderrichtlijn water te voldoen. Bovendien is de huidige uitspoeling gerelateerd aan een landbouw van lang geleden. Al zou nu geen mest meer worden opgebracht, zullen de zware metalen nog jaren blijven uitspoelen. Er zijn wel mogelijkheden met effectgerichte maatregelen, zoals kalkbeheer etc., maar daaraan zijn grenzen verbonden.

### ***Twee casussen over verwarrende communicatie***

#### ***Brieven van PODB die VROM niet beantwoordt***

In mei 2000 stuurt de PODB (projectorganisatie Diffuse Bronnen) Noord-Holland aan VROM een brief met het verzoek om rijksbeleid en regionaal beleid meer op elkaar af te stemmen. VROM geeft geen reactie.

In juni 2000 gaat opnieuw een brief met dezelfde strekking naar een betrokken ambtenaar van VROM. Omdat op de voorgaande brieven nooit een ontvangstbevestiging is verkregen, wordt hier nu expliciet door de Projectorganisatie om gevraagd. Na diverse malen telefonisch hierop aangedrongen te hebben verstuurt VROM deze. Een inhoudelijke reactie van VROM op de brief blijft uit.

Op aandringen van de metaalindustrie nodigt VROM in april 2001 de projectorganisatie Diffuse Bronnen Noord-Holland uit. Doel van VROM is om na te gaan waarom de waterbeherende overheden in de provincie Noord-Holland niet op de hoogte zijn van de afspraak van VROM/V&W met de metaalindustrie. VROM geeft toe communicatief in gebreke te zijn gebleven en zegt toe om eerdere brieven van het platform alsnog te beantwoorden, wat uiteindelijk niet gebeurt. Onderzoek wordt uitgezet bij Op den Kamp adviesgroep. Ambtenaren van VROM zeggen alsnog toe snel over te gaan tot beantwoording van de brieven. Dit gebeurt echter niet.

In het najaar van 2001 voert bureau Op den kamp het *Informatieonderzoek Zware Metalenbeleid* uit. Opvallend is dat van VROM zelf geen vertegenwoordigers worden geïnterviewd en ook niet van PODB-NH, terwijl zij juist de hoofdrolspelers zijn. Bij becommentariëring van het conceptverslag vormt dit echter geen aanleiding om het onderzoek naar deze betrokken instanties uit te breiden of in het rapport melding te maken van de correspondentie-impasse tussen VROM en de PODB-NH. Wel wordt in de eindversie van het rapport de aanbeveling gedaan om de andere overheden alsnog op de hoogte te brengen van de afspraken tussen VROM en de metaalindustrie, wat niet wordt overgenomen door VROM.

In december 2001 vraagt het Platform diffuse bronnen Noord-Holland alsnog om antwoord vanuit VROM maar krijgt dit niet. Het Noord-Hollands regioteam zet een aantal acties in tegen bouwmetalen, dat regelrecht ontmoedigingsbeleid genoemd kan worden. De bouwmetaalindustrie is op een namiddag bij Pronk binnengelopen en daar is toen iets ontstaan. De projectorganisatie PODB-NH heeft daarop als reactie

een brief geschreven, eerst aan Minister de Boer en later aan Pronk om opheldering te vragen of afgestapt wordt van het spoor van het ontmoedigingsbeleid. POdB-NH voerde en voert nog wel steeds een actief ontmoedigingsbeleid. POdB-NH vraagt aan VROM om betere afstemming op elkaar, zodat de bouwmetaalindustrie dezelfde geluiden hoort. POdB-NH heeft daar in de loop van enkele jaren vijf opeenvolgende brieven over geschreven. Zij hebben nooit van VROM een reactie gehad en ook geen ontvangstbevestiging. POdB-NH is zelfs naar Den Haag geweest en hebben een gesprek gehad met een ambtenaar van VROM, die zich duizend verontschuldigen uitsprak waarom die brief nooit gekomen was, maar zelfs daarna volgde nooit iets. Het had te maken met het feit dat VROM kennelijk in zijn maag zat met die toezeggingen en dat in hun eentje zonder goede samenspraak met de waterbeheerders hadden bepaald.

In oktober 2002 verzendt de Gedeputeerde Milieu, Water en Groen van de provincie Noord-Holland, die tevens voorzitter is van de Projectorganisatie Diffuse Bronnen wederom een brief naar VROM dat haar brieven nog steeds niet zijn beantwoord. Opvallend is dat de gedeputeerde een relatie legt tussen actief ontmoedigingsbeleid en het RIZA rapport voor een gebiedsgerichte aanpak van koper, lood en zink: "Om de overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen van koper en zink terug te dringen, voert de projectorganisatie een actief ontmoedigingsbeleid wat betreft de toepassing van uitlopende bouwmetalen. Dit wordt gedaan aan de hand van instrumenten die het RIZA heeft aangereikt in haar rapport Gebiedsgerichte aanpak koper, lood en zink (mei 2000)". De gedeputeerde doet ook haar beklag over de Stichting Duurzaam Bouwmetaal. De metaalindustrie neigt er volgens de Gedeputeerde toe om het gebiedsgericht beleid van regionale overheden inzake bouwmetalen als verouderd te kenschetsen. De metaalindustrie versterkt hiermee volgens de gedeputeerde de verwarring die de verschillen tussen rijks- en regionaal beleid bij de verschillende partijen in het bouwproces reeds hebben teweeggebracht.

Gezien de inspanningsverplichting van de regionale waterbeheerders om de gestelde waterkwaliteitsdoelstellingen te verwezenlijken, ziet de Gedeputeerde geen reden om af te zien van het verder ontwikkelen en uitvoeren van hun gebiedsgericht beleid. De waterbeheerders van Noord-Holland continueren derhalve, inmiddels in samenwerking met hun collega's van Zuid-Holland en Utrecht, het actieve ontmoedigingsbeleid inzake de toepassing van uitlopende bouwmetalen. Deze ontmoediging vindt plaats met behulp van de instrumenten in voornoemd RIZA-rapport. Het betreft onder andere voorlichtingsacties richting gemeenten, architecten, aannemers en woningcorporaties, sturing in het bouwproces via planvorming en -beoordeling, inzet van het vergunningverleninginstrument (WM, WVO en Aansluitvergunning) en bekendmaking in publicaties van resultaten van eigen onderzoeksprojecten. Volgens de Gedeputeerde maken laatstgenoemde resultaten duidelijk dat nog steeds sprake is van aanzienlijke emissies van uitlopende bouwmetalen naar het oppervlaktewater. Afstemming van beleid en een goede communicatie naar betrokkenen zijn dan ook zeer gewenst. De gedeputeerde verzoekt VROM hiertoe actie te ondernemen.

In februari 2003 reageert de staatsecretaris van VROM op de brief van de gedeputeerde van Noord-Holland van oktober 2002. Hij juicht het ontmoedigings-

beleid voor uitlogende bouwmetalen toe en vindt dat het beleid in de aanpak van de problematiek van diffuse bronnen past. Dat een vijftal brieven niet schriftelijk is beantwoord betekent volgens hem niet dat er geen aandacht aan is besteed: medewerkers van VROM zouden onder andere in de CIW subgroep Diffuse bronnen regelmatig gesproken hebben met vertegenwoordigers van de projectorganisatie Diffuse Bronnen Noord-Holland. De staatssecretaris is het met de gedeputeerde eens dat er verschil kan zijn tussen het rijksbeleid en het beleid van een provincie over de aanpak van diffuse bronnen. Hij refereert daarbij aan een brief van voormalig VROM minister De Boer (13/7/1998) en een brief van voormalig VROM minister Pronk (5/11/2001), beide gericht aan de Tweede Kamer, waarin wordt aangegeven dat een regionale of lokale situatie aanleiding kan geven tot aanvullende eisen van lokale en regionale beheerders. VROM zal de Stichting Duurzaam Bouwmetaal hierop in ambtelijke contacten wijzen.

### ***Briefwisseling omtrent rapport RIZA over gebiedsgericht beleid***

In mei 2000 verschijnt het RIZA-rapport "*Gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmetalen*". RIZA stelt hierin een handreiking op waarmee regionale en lokale overheden gebiedsgericht beleid kunnen ontwikkelen om hun beleid aan te passen om de emissie van zink, lood en koper terug te dringen.

De Stichting Duurzaam Bouwmetaal verstuurt in januari 2001 een brief aan VROM waarin zij zich beklagen over een bijdrage van een RIZA medewerker tijdens een symposium 'Water en Duurzame Stad' in oktober 2000 waar hij het gebruik van zink, lood en koper afraadt, terwijl dit onderzoeksinstituut wordt aangestuurd door V&W, waarvan de Staatssecretaris had aangegeven geen ontmoedigingsbeleid te voeren. De Stichting Duurzaam Bouwmetaal roept VROM nogmaals op om de gemaakte afspraken op rijksniveau goed te communiceren naar provincies, gemeenten en waterschappen.

Eind januari komt VROM/SAS met een reactie waarin productinnovatie wordt toegejuicht. De afspraak is dat deze nieuwe producten zo snel als redelijkerwijs mogelijk is op de markt worden gezet. Zo lang de ontwikkeling en de daadwerkelijke toepassing van de productinnovaties voorspoedig verlopen, voert de Rijksoverheid geen actief ontmoedigingsbeleid ten aanzien van lood, koper en zink. Ofschoon deze afspraken wat betreft VROM helder zijn, geven ze blijkbaar toch interpretatieverschillen. De uitlatingen van het RIZA tijdens een presentatie van het RIZA op het symposium 'Water en Duurzame Stad' gaan volgens VROM niet voorbij aan de bestaande afspraken.

In februari 2001 verzendt het ministerie van V&W het RIZA-rapport "*Gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmetalen*" aan vele uitvoerende overheden: provincies, gemeenten en waterschappen.

Corus, een bedrijf dat producten van staal en aluminium maakt, spreekt in mei 2001 het ministerie van Verkeer en Waterstaat er op aan dat zij het RIZA-rapport naar andere overheden stuurt, terwijl Pronk in zijn brief van mei 2000 mede namens V&W en EZ belooft om geen ontmoedigingsbeleid te voeren. Het rapport richt zich volgens Corus alleen op de emissies van bouwmetalen. De bouwindustrie wordt voor

44% van de zink emissies verantwoordelijk gehouden. Het rapport zou aanzetten tot ontmoedigen en zou onjuistheden bevatten: de bijdrage uit andere bronnen zoals verkeer en landbouw wordt niet meegenomen. Door de emissies in relatieve zin te vermelden lijkt deze substantieel. De emissie in absolute zin is echter marginaal. Corus wijst V&W fijntjes op de verzinkte vangrails die zij levert aan V&W en de productinnovatie die in gang is gezet voor geleiderail en verwacht een corrigerende actie van V&W voor de negatieve beeldvorming. Het rapport wordt door de industrie als een zoveelste afbreukpoging van het productinnovatiespoor ervaren.

In juli 2001 reageert een RIZA-medewerker op de brief van Corus. Naar zijn mening is sprake van een misverstand. Essentie van het rapport is dat eerst een regionale analyse wordt uitgevoerd. “In de ontwikkelde systematiek wordt eerst de noodzaak van maatregelen aan de orde gesteld. Pas als er sprake is van een relevante bron hebben maatregelen om de waterkwaliteit effectief te verbeteren zin. Dit geldt voor alle bronnen van verontreiniging in een gebied. In de regionale diagnose krijgen dus alle mogelijke bronnen aandacht en vindt een prioritering plaats van de meest relevante bronnen. Er is daarom nadrukkelijk geen sprake van ontmoedigingsbeleid voor bouwmetalen. Als casus is voor een bron, de bouwmetalen, een aanpak uitgewerkt. Voor deze casus is gekozen naar aanleiding van de vele vragen van regionale beheerders hierover. Dit laat onverlet dat ook andere bronnen aangepakt moeten en zullen worden”.

Volgens de RIZA medewerker zijn geen afspraken geschaad: “het Rijk heeft inderdaad toegezegd de toepassing van bouwmetalen niet actief te ontmoedigen, maar het Nederlandse emissiebeleid blijft vanzelfsprekend van kracht. Het emissiebeleid kent een inspanningsverplichting voor het halen van de waterkwaliteitsdoelstellingen”.

Een adviseur van de metaalindustrie is verbolgen over de opstelling van het RIZA, omdat een medewerker van het RIZA bij de onderhandelingen had gezeten. Het rapport ‘Gebiedsgericht emissiebeleid’ is na de briefwisseling verschenen. “Dus mensen die notabene bij de briefwisseling en de onderhandelingen daarover betrokken waren, hebben de afspraken met VROM bewust in de wielen gereden. VROM en RIZA hebben dus beiden de overeenkomst over het productontwikkelingsbeleid gesaboteerd. V&W (hoofdkantoor) heeft een veel loyalere positie ingenomen: geen ontmoediging. RIZA heeft het beleid van V&W doorkruist en vanuit VROM is nooit een duidelijke boodschap gekomen. Het ontmoedigingsbeleid door de lagere overheden wordt nog steeds gevoerd, wat sterk is geïnitieerd door RIZA. Op een gegeven moment is het Actieplan Diffuse Bronnen gekomen. Dat stelde eerst weinig voor, maar later werkte dat wel. Op een gegeven moment zijn de lagere overheden attent geworden op zware metalen. Je merkt dat nu in beperkingen om die materialen toe te passen”.

### **3.6 Fase 5. beleid bekrachtigen/aanvaarden**

*“Na aanvaarding van de beleidsvoorstellen door de minister of de staatssecretaris, en zónodig door het kabinet en de Tweede Kamer, kan met de uitvoering worden begonnen” (DGW,2002)*

De problematiek van de bouwmetalen laat zien dat er meer nodig is dan bekrachtiging door de minister, staatssecretaris, het kabinet of de Tweede Kamer, om beleid uitgevoerd te krijgen. Aanvaarding door de doelgroepen en uitvoerders,

eensgezindheid over de ernst van de problematiek en over de omvang van de bronnen, één consistent rijksbeleid, en de beschikbaarheid van alternatieve, minder schadelijke producten zijn minstens zo belangrijk. Dit geldt voor Nederland maar ook voor de aanpak van de grensoverschrijdende vervuiling.

Het buitenland kan alleen worden aangesproken als het eigen huis op orde is. Daarnaast zijn de oorzaken bovenstrooms vergelijkbaar met de oorzaken in Nederland: de landbouw, de bouwmetalen, de overstort. Het buitenland heeft echter niet dezelfde probleemperceptie als Nederland. Als Duitsland een heel andere perceptie van het koper- en zinkprobleem heeft, dan is het een illusie, zeker ten tijde van de Vierde Nota Waterhuishouding, dat zij het daar zullen aanpakken. De aandacht ligt internationaal vooral op de landbouw en de internationale stedelijke problematiek, maar niet zozeer op de bouwmetalenproblematiek. De verhalen die vanuit Nederland gehouden zijn op de internationale symposia, die waren in dat circuit een openbaring.

Nederland heeft een koper en zink-probleem gezien de overschrijding van het MTR. Het buitenland heeft niet dezelfde perceptie van dit probleem. In België liggen de normen veel ruimer voor koper en zink. In de toekomst wordt het makkelijker voor Nederland om de MTR-doelen te realiseren, ook als Duitsland niet dezelfde probleemperceptie heeft. Met de deelstroomgebiedbenadering en straks de stroomgebiedbenadering kan degene die een probleem heeft alle mogelijkheden benutten om de bovenstroomse partners te gaan aanspreken.

### 3.7 Fase 6. Beleid uitvoeren

*“De uitvoering van het beleid is in de eerste plaats de taak van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, de provincies, gemeenten en waterschappen. Tijdens de gehele beleidscyclus werkt DGW daar vanzelfsprekend nauw mee samen” (DGW,2002).*

Zoals uit bovenstaande blijkt, ontbreekt het aan duidelijkheid in het rijksbeleid voor de uitvoering. Maar ook de uitvoerders, de waterschappen en gemeenten, spreken met verschillende monden. De één wil een regel, omdat zij dan weten hoe zij de bouwmetaalindustrie moeten benaderen. Dus die zijn gefocust op het krijgen van rijksboodschappen. Een ander wil zo veel mogelijk vrijheid, bijvoorbeeld om ze zo streng mogelijk te kunnen pakken.

#### ***Uitvoering provincies: regionale platforms voor diffuse bronnen***

Het diffuse bronnenbeleid is voornamelijk ontwikkeld in regionale platforms voor diffuse bronnen, waarvan de gebiedsgrenzen overeenkomen met de provinciegrenzen. De EU-KRW vraagt om (deel-)stroomgebieden en niet om provinciegrenzen, dus de regioteams passen niet goed in de toekomstige structuur. De platforms voor diffuse bronnen hebben bijgedragen aan bewustzijn van de problematiek van meerdere partijen. De vraag is alleen of bewustwording voldoende is om het probleem op te lossen. Er is niet echt voor gekozen om vanuit die platforms bestuurlijk iets aan de emissies van bouwmetalen te doen.

Door het diffuse bronnenbeleid in regioteams onder te brengen hebben de waterbeheerders het beleid voor diffuse bronnen buiten de eigen organisatie geplaatst. Vanuit de waterschappen werd een houding aangenomen van: dat wordt allemaal wel in de regioteams geregeld. Het ongunstige neveneffect was dat het heel weinig eigen werd aan de waterbeheerders, terwijl zij een heel belangrijk instrument hebben: de Wvo. Maar het diffuse bronnenbeleid werd door de waterschappen gezien als het beleidsveld waar de Wvo niet van toepassing is, maar eerder overleg en voorlichting, de meer zachte instrumenten. Later is dat meer losgelaten en zijn ook stukjes van dat diffuse bronnenbeleid onder de Wvo getrokken of binnen andere wetten zoals de bestrijdingsmiddelenwet voor de antifouling. Het bouwmetaalbeleid is tot nu toe nergens hard in de Wvo-vergunningen terecht gekomen. In combinatie met de Wet Milieubeheer en de Wet Bodembescherming biedt de Wvo wel kansen. Vanwege de hoge administratieve lasten bij de Wvo bieden ook AMvB's kansen, bijvoorbeeld een AMvB voor regionaal water.

Alhoewel sprake is van lozing op oppevlaktewater doen waterbeheerders hier niets aan op basis van de Wvo omdat zij er dan een hele handhavingprocedure achteraan moeten zetten en de waterschapsbestuurders andere handhavingsprioriteiten stellen.

*Resumerend:* Door de taaktoedeling aan regionale platforms voor diffuse bronnen hebben de waterbeheerders diffuse bronnen minder prioriteit gegeven, en zijn de mogelijkheden voor wettelijke aanpak door waterbeheerders weinig benut.

### ***Uitvoering door gemeenten***

De bijlage Duurzaam Bouwen van het NMP+ agendeert de milieueffecten van bouwen niet alleen bij de bouwsector, maar ook bij de gemeenten die een belangrijke actor zijn in bouwprojecten.

Gemeenten 'storten' zich vervolgens op het item 'duurzaam bouwen'. Zij bundelen de kennis en vervaardigen checklists met maatregelen. Grotere gemeenten maken hun eigen checklists. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) maakt een Handleiding Duurzame Woningbouw en stuurt deze naar gemeenten. In 1994 verschijnt van de Stichting Natuur en Milieu in samenwerking met de bouw- en houtbonden van CNV en FNV en de Nederlandse Woonbond een Milieupakket Woningbouw. Gemeenten gebruiken vooral de SEV-lijst. Ook waterschappen krijgen interesse in duurzaam bouwen vanwege de directe relatie die te leggen is naar de waterkwaliteit.

Gemeenten en waterschappen willen bij de uitvoering van beleid de onderzoeksresultaten van RIZA op het gebied van de afspoeling van bouwmetalen niet aannemen en meten zelf hoe het zit. De bouwmetaalindustrie ondervindt hiervan hinder omdat gemeenten en waterschappen de vergunningverlening laten afhangen van de meetresultaten.

Voor veel DUBO-gemeenten is het thema 'bouwmetalen' een ver-van-mijn-bed-show, omdat zij zelf geen last hebben van de MTR-waarden en zolang waterschappen niet aan de bel trekken, hebben gemeenten maar heel weinig van doen met Rijkswaterstaat.



Het beleid van de rijksoverheden en de lagere overheden is nu te versnipperd. Vanuit de rijksoverheden, provincies en waterschappen zou er één signaal moeten zijn. Die discussie speelt nu in de commissie Integraal Waterbeheer. Rijksoverheden moeten lagere overheden machtigen om iets aan het probleem te kunnen doen, door het te legitimeren. Niet via generiek beleid, maar uiteindelijk via regionaal maatwerk: laat regionale waterkwaliteitsbeheerders in kaart brengen hoe groot het probleem is in hun regio. Als er geen MTR-waarden worden overschreden, is verbieden niet aan de orde.

De gemeente Nijmegen voert afkoppelingsbeleid voor koper en zink: regenwater uit zinken dakgoten mag nog wel in de bodem infiltreren, maar regenwater van zinken daken of koperen elementen niet. In het KAN-convenant (Knooppunt Arnhem-Nijmegen) wordt ontmoedigingsbeleid gevoerd voor de zware metalen koper en zink. Polyethyleen leidingen worden voorgeschreven. Momenteel is een productinnovatie bij koperen leidingen te bespeuren (het coaten). De stand der techniek haalt daarmee het convenant in.

De gemeente Nijmegen heeft met een club waarin projectontwikkelaars zijn vertegenwoordigd, afspraken gemaakt over het inkorten van de lijst voor duurzaam bouwen, vanwege achterhaalde doelen of doelen die niet uitvoerbaar of handhaafbaar zijn. Nu wordt alleen ingezet op een aantal speerpunten waarvan wordt verwacht dat het echt milieuwinst oplevert. Emissies van bouwmetalen hebben weinig politieke prioriteit en projectontwikkelaars bagatelliseren bouwmetalen in de zin van het belemmeren van de voortgang van het bouwtempo en het prijsverhogende effect, wat in de huidige economische omstandigheden niet kan.

Het RIZA rapport over een gebiedsgerichte uitwerking voor de aanpak van bouwmetalen geeft technisch-bestuurlijke sturingsmogelijkheden aan, maar hieraan vooraf gaat het vraagstuk van politiek commitment op alle schaalniveaus en daaraan ontbreekt het: een heldere onderbouwing van wat het beleid moet zijn.

Het rapport van het RIZA biedt in principe voldoende aanknopingspunten voor het omgaan met bouwmetalen, bijvoorbeeld het regelen via een bouwvergunning. Het hangt echter niet op de technisch instrumentele haalbaarheid, maar op het politiek en bestuurlijk niet haalbaar zijn, wat uiteraard vooraf gaat aan de technisch instrumentele haalbaarheid. Politiek commitment wordt pas verkregen als het beleid voor bouwmetalen goed is te onderbouwen. Gemeenten beproeven echter verwarring in de commissie diffuse bronnen, bij de waterschappen waar nog wordt getwijfeld over de MTR-normen die worden overschreden en het onzekere toekomstbeeld omdat de MTR-normen ter discussie komen te staan, bijvoorbeeld vanuit de EU-Kaderrichtlijn Water. Die onduidelijkheid zorgt voor het ontbreken van bestuurlijke prioriteit van wethouders.

Gemeenten missen de legitimiteit in het rijksbeleid van V&W en VROM om bouwmetalen te verbieden, zowel qua instrumentarium als qua wetenschappelijke onderbouwing. Vanuit het rijksbeleid komen zowel signalen om wel als niet te ontmoedigen.

Puur formeel heeft een gemeente niet de last van uitlogende bouwmetalen, die komt bij de waterbeheerders terecht. Gemeenten missen 'een stok' vanuit de waterbeheerders om af te kunnen dwingen richting projectontwikkelaars. Waterschappen bewandelen volgens gemeenten nog de zachte weg en dwingen niet af richting gemeenten. Ook aan waterschappen kunnen gemeenten dus geen legitimiteit ontlenen voor een hardere opstelling richting de bouw. Wanneer waterbeheerders zich harder zouden opstellen naar gemeenten (bijvoorbeeld intrekken ontheffing om te lozen) dan hebben gemeenten ook argumenten om projectontwikkelaars strenger te benaderen. Nu vormt het bouwbesluit de ondergrens en is alles wat de gemeenten extra willen bereiken afhankelijk van de bereidwilligheid van projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars hebben hun handen vol aan wat wettelijk verplicht is, waardoor zij niet meer open staan voor alles wat vrijwillig is.

Lokaal sluiten gemeenten hier en daar convenanten af met de bouwmetaalindustrie waarin ook bepalingen worden opgenomen. In Den Bosch is dat al tien jaar geleden gebeurd. Meestal zijn dat botte bepalingen: gij zult geen koper of zink gebruiken. Gemeenten kunnen bij uitgiften van grond in de overdrachtsakte bepalen dat bepaalde metalen niet meer mogen worden toegepast. Dat gebeurt, ook al is het niet legaal, maar er is er geen één die dat gaat uitprocederen, omdat dat de bouw veel te veel zou vertragen. Wat dat betreft ligt er een ontzettende macht bij gemeenten als vergunningverleners.

De Vierde Nota Waterhuishouding spreekt zich niet expliciet uit over duurzaam bouwen. Wat er in staat is het bevorderen van duurzame bouwmaterialen bij nieuwbouw en renovatie. De industrie heeft aangekaart dat het MTR discutabel is. Daarop hebben de redacteuren van het DUBO pakket aangegeven dat zij alleen positieve of negatieve adviezen geven als zij onomstreden zijn. Het negatief advies voor zink is uit de lijsten gehaald en later gebeurde hetzelfde voor koper en loodslabben. Het negatief advies voor koper en zink is dus uit het pakket voor duurzaam bouwen gehaald. 'Duurzaam bouwen' heeft nooit een voorschrijvende, maar alleen een adviserende functie gehad (hoewel het op een gegeven moment wel als voorschrijvend is geïnterpreteerd door lagere overheden).

Eenzijds wordt dan vanuit Duurzaam Bouwen koper en zink toegestaan, anderzijds hebben zij het RIZA rapport in handen dat ontmoedigingsbeleid voorstaat voor bouwmetalen. Daarmee bestaat toch een zekere tweespalt op het laagste niveau van uitvoering.

De Stichting Duurzaam Bouwen heeft bij de bouwmetalen aangestuurd op een evaluatie waarbij een heleboel factoren van duurzaamheid moesten worden meegenomen, een levenscyclusanalyse (LCA). Een LCA neemt afstand van het enge emissiebeleid. Emissies zijn maar één van de factoren om te laten meewegen, naast vele andere factoren.

Gemeenten beoordelen de bouwmetalen koper en zink vooral op emissies en niet vanuit een LCA. In het Waterplan van Nijmegen heeft de gemeente Nijmegen in afspraak met de waterbeheerders gesteld dat voor een succes met afkoppelen, wat

een speerpunt is in het Waterplan, in zekere mate moet worden toegestaan dat ook zinken dakgoten worden afgekoppeld. In het convenant bij de Waalsprong wordt geprobeerd wel verdergaande afspraken te maken met projectontwikkelaars. Daar is de gemeente Nijmegen nu mee bezig, maar in het verleden was dit veel moeilijker, omdat overheden op veel vlakken iets proberen af te dwingen, ook bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer en energie.

### ***Uitvoering door waterschappen***

Bij de uitvoering van emissiebeleid wordt bij een waterschap het uitgangspunt gehanteerd om vooral in te zetten op bronnen waar met een redelijke mate van inspanning emissiereductie bereikt kan worden. Daarbij is verwachte effectiviteit en efficiëntie dus een criterium voor het benaderen van bronnen en leidt daarmee tot selectiviteit.

Waterschappen kunnen bij diffuse bronnen met emissiebeleid slechter uit de voeten dan bij puntbronnen, omdat het ontzettend veel tijd kost en de administratieve lasten toenemen, om het met de Wvo te regelen. Ook daarom bestaat de wens om het via AmvB's te doen. Langzamerhand ontstaan die AMvB's.

In het algemeen valt het diffuse bronnenbeleid in de uitvoering tegen. Veel onderzoek en tijd is nodig geweest om bronnen regionaal te achterhalen en dan maatregelen te verzinnen die de verontreiniging tegen kunnen gaan. De lange doorlooptijd van beleidsontwikkeling op regionaal niveau vertraagt de implementatie.

Een aantal waterschappen (Amstel, Gooi en Vecht, Zuid-Hollandse eilanden, Brabantse Delta en Stichtse Rijnlanden) hebben op de een of andere manier instrumenten gevonden om met de emissieproblematiek van bouwmetalen om te gaan: soms een convenant, soms de aansluitvergunning op de zuivering die benut wordt, soms een Wvo-vergunning voor lozing op oppervlaktewater dat afgekoppeld is of niet en tenslotte een aanvulling op het dubo-pakket: dubo-plus, wat geen juridische status heeft.

Volgens een medewerker van de Unie van Waterschappen krijgt een aantal waterschappen gemeenten zo ver dat ze aan de bouwkant eisen stellen, waardoor de uitloging teruggedrongen wordt. "Dus op basis van vrijwilligheid is er iets te regelen dat verder gaat dan generieke regelgeving, passend bij de regio. Dat is iets waar de industrie tegen te hoop loopt. Want het gaat om hun voortbestaan in feite". Wel geeft hij aan dat gemeenten die er iets mee willen in de minderheid zijn.

Waterschappen weten maar in beperkte mate wat de kwaliteit is van het water wat binnenkomt en wat er in het gebied aan wordt toegevoegd. Voor waterschappen is het geen gemeengoed om bovenstroomse beheerders aan te spreken op de kwaliteit van het water dat het gebied binnenkomt. Het binnenkomende water wordt als een gegeven beschouwd. Waterbeheerders voeren dus emissiebeleid zonder te weten wat dat voor de waterkwaliteit betekent.

Waterbeheersplannen dragen bij aan emissiereductie. Daarin worden maatregelen gedefinieerd die moeten leiden tot emissiereducties, meestal in een apart programma, maar vaak toch wel duidelijk gekoppeld aan een waterbeheersplan. Alleen de mate waarin die reducties bijdragen aan de waterkwaliteitsdoelstellingen, dat wordt meestal

niet geanalyseerd. Het wordt gebaseerd op ervaringen dat bepaalde maatregelen positieve uitwerkingen zullen hebben.

De slechte kwaliteit van het aangevoerde water is tot het nabije verleden als een gegeven beschouwd: er werd gekeken wat men er zelf aan kon doen in het eigen gebied. Het emissiebeleid was vooral gericht op puntbronnen en de laatste tijd ook op diffuse bronnen, maar niet gerelateerd aan wat er het gebied binnenkomt of uit gaat. Dat betekent in principe dat waterbeheerders emissiebeleid voerden zonder dat ze wisten wat dit voor de waterkwaliteit betekende.

Bij stagnatie of verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater wil een waterschap traceren waardoor het komt: is er een doelgroep vergeten, zijn er doorrijlende effecten, ligt het aan de momenten van meten (bijvoorbeeld een natte versus een droge zomer) of komt er nu meer uit het buitenland? Waterschappen willen zicht hebben op de oorzaken, zodat zij weten of het beleid moet worden geïntensiveerd of niet. Een individueel waterschap moet bepalen wat er zijn gebied binnenkomt en wat er in het gebied aan toegevoegd wordt.

De waterschappen hebben in principe wel handvatten om actoren in het bovenstroomse deel aan te spreken op de waterkwaliteit, bijvoorbeeld het waterakkoord, maar het is geen gemeengoed om daarvan gebruik te maken.

Er is nu wel een kentering gaande: op stroomgebiedsniveau worden kwaliteitsdoelstellingen afgesproken en die moeten ook gerealiseerd worden. Als beheerder van het laagst gelegen stroomgebied is het voor de waterkwaliteitsdoelen noodzakelijk om de bovenstroomse gebieden aan te kunnen spreken. Om hiertoe over te kunnen gaan moeten waterschappen eerst weten welk deel van de waterkwaliteit door de eigen bronnen wordt vervuild. Ook daar ontbrak veel kennis. Eén van de eerste acties van het Actieprogramma Diffuse bronnen, gestart in 1998, was dat waterschappen de balans in hun eigen gebied in beeld moesten brengen.

De waterschappen zijn actief rond de Kaderrichtlijn. Of het voldoende is, moet nog blijken. Omdat de Kaderrichtlijn zelf nog in beweging is en de regie niet erg strak, gaat het verschillende kanten op. Tussen, maar ook misschien binnen deelstroomgebieden. "Hoe erg is dat nou? Als die rapportage dadelijk weer achter de rug is heb je nog alle tijd om te convergeren. Maar sommige mensen denken hier anders over. Die vinden dat alles een uniforme en strakke regie zou moeten hebben. In de praktijk zie je dat de Commissie Rijn Maas een behoorlijk stempel drukt. Eigenlijk is het statusloos voor waterschappen. Want het is een rijksclub, die uitspraken doet over regionale wateren. Maar de besturen van waterschappen klagen nu al dat er van alles wordt besloten waar zij niets van weten. Als DGW het zou doen, zou het meer status hebben".

Waterschappen zijn momenteel betrokken bij de regie via het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Een medewerker van de Unie van Waterschappen spreekt zijn afschuw uit van de huidige organisatorische structuur en de slechte aansluiting hiervan op wat de EU-KRW beoogt. Volgens hem is de EU-KRW iets anders dan de poldercultuur:

"Als je die hele organisatorische kerstboom in Nederland bekijkt dan is het natuurlijk organisatorisch een monster. Er zouden veel kortere en strakkere lijnen opgezet kunnen worden. Niemand heeft mij nog duidelijk kunnen maken waarom er een bestuurlijk overleg, een regiegroep, een coördinatiegroep, werkgroepen en PT-teams zijn: vijf lagen! Dat is de Nederlandse ziekte, die voor een groot deel voortkomt uit angst. Angst om dingen aan anderen over te laten. Angst om macht kwijt te raken.

Angst om niet mee te kunnen beslissen. Dit soort problemen veroorzaakt ook die kerstboom. Ook gebrek aan regie is te relateren aan die grote kerstboom. Als je die structuur ziet dan zit die gewoon niet logisch in elkaar. Ik denk dat als je vanuit deelstroomgebieden denkt, dan kom je op een organisatorisch vraagstuk. Hoe hebben we het in het verleden bestuurlijk met elkaar ingericht?”.

### **3.8 Fase 7. handhaving, controle**

*“De handhaving van het beleid is in handen van de onlangs opgerichte Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De Inspectie voedt het DGW met voor de beleidscyclus relevante informatie over de praktijk van de uitvoering en van de handhaving”(DGW,2002).*

#### ***Handhaving van rijksdoelen***

Achter in NW4 staat een tabel met taken die andere ministeries moeten regelen. V&W spreekt andere ministeries daar niet op aan, terwijl V&W-medewerkers daar toch wel aardig zicht op zouden moeten hebben. Veel doelen worden gesteld, maar niet gehandhaafd.

#### ***Handhaving door gemeenten en waterschappen***

Gemeenten handhaven door inspectie op locatie en via toetsingssituaties waarin architecten met materiaalvoorstellen komen bij een commissie beeldkwaliteit. Ook als er bouwplannen zijn, passeren die verschillende bureaus. De milieuambtenaren van gemeenten geven dan vaak advies mee over het afkoppelen van regenwater en het gebruik van bouwmaterialen.

Op plaatsen waar het beleid op papier goed is geregeld, gaat vaak in de uitvoering nog veel verloren, omdat amper wordt gehandhaafd. Gemeenten moeten het bouwbesluit handhaven. Wanneer wordt afgesproken om geen zink toe te passen, passen aannemers met hun vaste leveranciers het uiteindelijk wel toe.

Het emissiebeleid voor bouwmetalen wordt door de waterschappen niet gehandhaafd, want er valt niets te handhaven omdat een referentie ontbreekt. Onderlinge afspraken tussen actoren zijn handhaafbaar, maar veel bestuurders zijn niet geneigd om elkaar aan te spreken op verantwoordelijkheden. Als voorbeeld kan worden genoemd: een convenant over bouwmetalen tussen een gemeente en een waterschap. Dat kan op papier staan, maar vervolgens steekt niemand er tijd in om te kijken of dat ook daadwerkelijk gebeurt. Daarmee blijven het papieren tijgers.

Handhaving van ingezet beleidsinstrumentarium is mogelijk, zoals convenanten of het Bouwbesluit, maar dit gebeurt vaak niet. In de handhaving van het beleid voor de bouw gaat veel verloren: gemeenten handhaven het bouwbesluit niet goed. Fouten in de uitvoering bij het bouwen worden wel geconstateerd, maar niet hersteld.

Een AMvB kan een verbetering zijn ten opzichte van het spoor van vrijwilligheid. Bij het van kracht worden van de AMvB open teelt, namen waterschappen vanwege het verplichtende karakter gemiddeld twee nieuwe medewerkers in dienst voor de vergunningverlening en twee nieuwe medewerkers voor de handhaving. Nagegaan kan worden of met een AMvB bouwmetalen iets vergelijkbaars bereikt kan worden.

De handhaafbaarheid van een eventueel AMvB voor bouwmetalen hoeft geen probleem te zijn. Voor nieuwbouw is het gemakkelijk. Voor de bestaande voorraad moet gewacht worden op renovaties of stimuleren dat het wordt aangepakt.

Daarnaast kunnen overheden elkaar via coalities helpen door het ‘eigen’ instrumentarium voor elkaar in te zetten en met die instrumenten de handhaving te versterken. Zo helpt een aantal waterschappen de handhaving van gemeenten te versterken via een aansluitvergunning op de zuivering, via een Wvo-vergunning voor lozing op oppervlaktewater, etc.

### 3.9 Fase 8. evaluatie

*“Sluitstuk van de beleidscyclus is de evaluatie. Nagegaan wordt in welke mate de doeleinden zijn bereikt en of de beschikbare middelen goed zijn ingezet. (...). De resultaten van de evaluatie kunnen tevens de start vormen voor een nieuwe beleidscyclus” (DGW,2002)*

Het doel uit de Vierde Nota Waterhuishouding, realisatie van het MTR in 2006, wordt niet gerealiseerd in regionale wateren. De uitvoering van allerlei maatregelen is nog in volle gang. De effecten daarvan zijn niet in 2006 in zicht. Dat komt deels omdat de afgelopen jaren pas duidelijk is geworden, grotendeels *nadat* die nota geschreven was, dat de landbouw of het landelijk gebied enorme vrachten teweeg brengt met meststoffen. Wie ‘Water en beeld’ leest, kan constateren dat er minstens stagnatie optreedt. En misschien zelfs enige verslechtering, want in de recente jaren lijkt zich weer een stijging voor te doen. Voor lood wordt wel de MTR gehaald, maar voor koper en zink niet, en voor koper nog minder dan voor zink.

Wel is differentiatie voor grotere wateren en regionale wateren gewenst, want dat geeft een verschillend beeld. De concentraties in rivieren komen vrij dicht bij de MTR's. Het gaat met name om de haarvaten van de wateren, waar de diffuse bronnen voor problemen zorgen.

Recent begint zich af te tekenen dat ook nikkel een probleem aan het worden is. Dat heeft te maken met de normstelling vanuit de Kaderrichtlijn Water. De oorzaak voor zink en koper is dat er nog steeds diverse bronnen zijn die voor een forse belasting zorgen van het oppervlaktewater. Dat zijn heel verschillende bronnen. Een medewerker van de Unie van Waterschappen schrijft dit vooral toe aan het volume bouwmetalen, de landbouw en het verkeer.

In ‘Water in beeld’ (CIW, 2002) wordt eerst gemeld dat er flinke vorderingen worden gemaakt met het aanpakken van diffuse bronnen. Anderzijds wordt gemeld dat de waterkwaliteit stagneert. Hoe kan dat, als die diffuse bronnen zo belangrijk waren voor de waterkwaliteit? Het diffuse bronnenbeleid valt in de uitvoering toch tegen. Er is veel onderzoek nodig om te weten waar de emissies vandaan komen en welke maatregelen genomen moeten worden. Met andere woorden: er is in het diffuse bronnen beleid heel veel energie gestoken in stoffen- en bronnenonderzoek en in het

ontwikkelen van maatregelen. Aan de uitvoering van die maatregelen en de handhaving daarvan zijn waterbeheerders nog maar beperkt toegekomen.

Volgens een medewerker van de Unie van Waterschappen is de landbouw onvoldoende aangepakt, met name de gewoonte om koper en zink aan veevoeder toe te voegen, wat vervolgens dan weer in het milieu komt. Hij vindt dat de landbouw eigenlijk anders wordt aangepakt dan andere doelgroepen. De landbouw wordt nu pas aangepakt vanwege de dreigende boetes uit Brussel. Ook is volgens deze medewerker de bouwmetalenindustrie onvoldoende aangepakt. Generieke regelgeving voor (emissies van) bouwmetalen is uitgebleven. Productinnovatie wordt volgens hem te niet gedaan door de enorme stijging in volumegebruik van bouwmetalen. Bovendien zijn nieuwe producten volgens hem niet zo maar vermarkt. Als oude producten niet verboden zijn, dan kan iedereen ze blijven toepassen. Productinnovatie alleen is dus niet toereikend. Er moet daarnaast iets dwingend zijn, zodat die nieuwe producten hun weg vinden, ook al zijn ze duurder.

De vraag of het beleid voor bouwmetalen geslaagd is en waar dat aan af te meten is, kan volgens een medewerker van het ministerie van V&W niet gemakkelijk worden beantwoord. Beleid is niet een moment. Beleid is een beweging die in gang wordt gezet. Door de zwart-wit discussie tussen overheden en de bouwmetaalindustrie is er veel langs elkaar heen gewerkt, maar het heeft ook tot een stukje bewustwording geleid. De metaalindustrie zien nu wel dat zij ook een oorzaak zijn. Het gaat om een proces. En een proces dat duurt jaren. Verandering is niet iets wat je van de ene op de andere dag bereikt. Het beleid heeft nu geleid tot 'bewustwording' en is 'opgepakt'.

Hoewel het beleid in eerste instantie erg op de bouwmetaalindustrie was gericht en een aantal andere bronnen verontachtzaamde, worden die bronnen nu wel onderkend.

Een medewerker van de Stichting Reinwater mist vooral politieke en instrumentele daadkracht bij het beleid gericht op emissies van bouwmetalen. V&W is verantwoordelijk om de door VROM gestelde normen te realiseren. V&W moet dus politieke daadkracht tonen. Daar is nu geen sprake van. Ze gaan mee in de schijnvertoningen omtrent het realiseren van doelen. Het blijft bij symboolbeleid. Wanneer de doelen echt serieus worden genomen, zal ook meer aandacht uitgaan naar de middelen waarmee die doelen moeten worden gerealiseerd. Een krachtig juridisch beleidsinstrumentarium, waarbij bijvoorbeeld wordt ingespeeld op de Wvo en AMvB's of op het Bouwbesluit, ontbreekt nu.

*Resumerend:* Het beleid voor zware metalen schiet te kort als het gaat om het halen van de MTR's, de politieke daadkracht van V&W/DGW of de instrumentele daadkracht. Vraagtekens kunnen echter worden geplaatst bij de MTR's zelf.

Een loopgravenoorlog op vele fronten had voorkomen kunnen worden bij (een sterke) procesregie vanuit de rijksoverheid (V&W en VROM). Het beleid voor zware metalen leidt de laatste jaren tot bewustwording en verandering in houding.





## 4 Bestaande evaluatierapporten

### 4.1 Evaluatie aanpak diffuse bronnen

Door Nelen & Schuurmans is in 2002 in opdracht van RIZA een evaluatie uitgevoerd van de aanpak van diffuse verontreinigingen, vanwege het 5 jarige bestaan van het Actieprogramma Diffuse Bronnen (Nelen *et al*, 2002). Dit rapport geeft een grondig inzicht in de problemen. Het rapport werkt met de beleidsnetwerkbenadering, waarin het begrip 'beleidsarena' een belangrijke rol speelt. Op het grensvlak van netwerken kunnen zich beleidsarena's ontwikkelen waar partijen elkaar ontmoeten en gezamenlijk beleidsbeslissingen kunnen nemen (p22).

De voornaamste opbrengst van het Actieprogramma waren de Regioplatforms die veel onderzoek hebben verricht naar emissieroutes (p6). Deelnemers aan de regioplatforms zijn waterschappen, regionale directies van zowel RWS als LNV, Inspecties milieuhygiëne, gemeenten en provincies. De provincies zijn veelal trekker van de regioplatforms (p20). Daarnaast bestaat er een CIW4 subgroep diffuse bronnen waar eerst voornamelijk informatie-uitwisseling plaatsvond. Pas vanaf 2002 houdt de subwerkgroep zich ook bezig met initiëren van beleid (p20). Door de inspanningen van de regioplatforms is een goed technisch-inhoudelijk inzicht ontstaan (p39).

Een kenmerk van diffuse bronnen is dat ze met diverse instrumenten moeten worden aangepakt: onder andere de Wet Bodembescherming, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet milieubeheer en het daaraan gekoppelde emissiebeleid, productbeleid en stoffenbeleid (p27). Interacties tussen de netwerken zijn daarom cruciaal. Het rapport komt tot de conclusie dat er te weinig contacten zijn tussen het waternetwerk en andere relevante netwerken voor diffuse bronnen, zoals het milieu/stoffen netwerk (p23). In het mest-netwerk participeren alleen VROM, LNV en de belangenorganisaties (p36). De netwerken zijn ook te weinig in kaart gebracht (p29). Die netwerken zijn overigens niet eenvoudig te doorzien: ze zijn diffuus, complex en onoverzichtelijk (p35). Netwerken die in ieder geval van belang zijn volgens Nelen & Schuurmans: overheden die verantwoordelijk zijn voor milieubeleid, ruimtelijke ordening en landbouwbeleid; en de veroorzakers van de vervuiling (branche-organisaties, industrie en bedrijfsleven).

Ook op regionaal niveau is te weinig inzicht in de lozers en in manieren om hun gedrag te beïnvloeden, men concentreert zich op afdwingbare maatregelen zoals AMvB's (p26) en op de eigen taken in de afvalwaterketen (p34). Waterbeheerders proberen de WVO op te rekken, bijvoorbeeld voor tuinbouw of voor koperen daken, en hebben te weinig inzicht in de mogelijkheden die andere wettelijke kaders bieden (p27). De waterbeheerders mengen zich te weinig in het maatschappelijk debat over waterkwaliteit, al lukt die deelname op andere beleidsterreinen steeds beter (p34).

Een tweede belangrijk knelpunt volgens het rapport is dat de diffuse verontreiniging in het algemeen niet als urgent wordt ervaren. Gevolgen/signalen daarvan zijn dat VROM slechts enkele subsidieregelingen in het leven heeft geroepen en dat de Regioplatforms vooral intern communiceren (p28). Regionale directies van RWS en waterschappen maken weinig fte's vrij voor diffuse bronnen, in de orde van 1 fte per organisatie (p35). Provincies en waterschappen vinden dat ze een inspanningsverplichting hebben ("zoveel mogelijk terugdringen", p26). Formeel zijn waterbeheerders probleem eigenaar, maar zo ervaren zij het niet (p33). In de regioplatforms is het probleem juist geparkeerd bij de provincies (p33), en de provincies klagen daarover (p36). Waterbeheerders zien overschrijding van MTR's niet per definitie als een probleem (p34). Alleen voor mest en bestrijdingsmiddelen is veel aandacht. Verder hebben zij het te druk met implementatie van bestaande AMvB's en met herziening van het kwantiteitsbeheer vanwege WB21 (p34).

Een derde conclusie is dat regie ontbreekt (p41). Een aanvullende conclusie die de auteurs niet trekken maar die wel is af te leiden uit de voortgang in de generieke acties van het Actieprogramma (p29) is dat ook structuur lijkt te ontbreken. In de aanbevelingen stellen de auteurs wel een nieuwe structuur voor (p44):

- opheffen van het Actieprogramma Diffuse Bronnen;
- regie door DGW;
- conform KRW binnen stroomgebieden gaan werken aan haalbare doelen ;
- per doelgroep een platform oprichten en daarmee generieke, nationale richtlijnen formuleren.

De centrale regie moet voor een goed procesmanagement zorgen: partijen met elkaar in contact brengen, een gemeenschappelijke agenda creëren en het onderzoeksproces voldoende managen (p50).

Een laatste conclusie is dat bij de diffuse bronnen vaak grote economische belangen spelen (p41). Daardoor wordt bijvoorbeeld het bestaande mestbeleid als het maximaal haalbare beschouwd, terwijl iedereen het er over eens is dat daarmee de waterkwaliteitsdoelen niet worden gehaald (p36). Deze grote belangen betekenen in ieder geval dat het moeite zal kosten om tot goede afspraken met de doelgroepen te komen. Ook betekent dit dat consensus binnen de groep van overheden een noodzakelijke randvoorwaarde is om vruchtbaar te kunnen onderhandelen met boeren of andere economische sectoren.

Dit rapport van Nelen & Schuurmans is voornamelijk binnen de watersector zelf tot stand gekomen. Op de lijsten met betrokken personen komen alleen LNV, VROM en gemeenten voor als relatieve buitenstaanders, maar ook zij hebben waarschijnlijk hun waterspecialisten afgevaardigd.

## **4.2 Inbedding van waterkwaliteit in waterbeheersplannen en waterplannen**

In het tweede rapport door adviesbureau Nelen & Schuurmans 'Inbedding van waterkwaliteit in waterbeheersplannen en waterplannen' (Van Breemen *et al*, 2003)

wordt onderzocht in hoeverre waterschappen en gemeenten waterkwaliteitsdoelen uitwerken in hun waterbeheersplannen, respectievelijk waterplannen. De belangrijkste conclusies worden hier samengevat.

De beleidsdoelen van Rijk en Provincie worden over het algemeen zonder meer overgenomen in de waterbeheerplannen (p15), en dat geldt ook voor de van hogerhand voorgestelde maatregelen (p22). De analyse van de knelpunten in het eigen gebied ontbreekt (p17). Er ontbreekt inzicht in de geografische verspreiding van diffuse bronnen (p14). Er worden wel veel data verzameld over de lokale situatie maar die worden vaak niet geanalyseerd (p19). Ook de relatie tussen kwaliteits- en kwantiteitsbeheer is onderbelicht (p19, 24). Er is een 'knip' tussen aandachtspunten en maatregelen: is een lozing wel een knelpunt (p19-20)? Daardoor is er geen relatie tussen knelpunten, maatregelen en effectiviteit (p17, 20).

Er is evenmin zicht op mogelijkheden tot beïnvloeding van de lozers (p14, 16). De plannen gaan niet in op het gedrag van de lozers maar beperken zich tot een technisch-inhoudelijke invalshoek (p15).

Als bij het maken van de plannen wordt geconstateerd dat er Rijks- of provinciaal beleid ontbreekt of dat dit inconsistent is, vindt nauwelijks feedback plaats richting provincie of Rijk (p 15, 23).

Hardere maatregelen zoals wetgeving, vergunningen en handhaving hebben de voorkeur. Daarnaast worden 'hand in eigen boezem' maatregelen uitgevoerd in de eigen afvalwaterzuiveringen (p18, 19). Waterschappen hebben weinig ervaring met zachte beïnvloedingsmethoden noch met opereren in netwerken, samenwerken met andere overheden, en invloed uitoefenen in beleidsarena's (p13). Bij de waterschappen bestaat een sterk vertrouwen in de 'hardere' maatregelen (p24), maar voor diffuse bronnen zullen harde en zachte maatregelen meer gecombineerd moeten worden (p27). Een analyse van actoren en beïnvloedingsmethoden is daarom gewenst (p19). Waterbeheerders zullen hiervoor meer samen moeten werken met andere overheden (p27).

Dit rapport is op papieren plannen gebaseerd. Gezien de lange geschiedenis van waterschappen is het waarschijnlijk dat zij veel meer doen dan wat er in de plannen staat. Het maken van de plannen is een van bovenaf opgelegde verplichting en dan is het logisch dat daarin voornamelijk het van bovenaf opgelegde beleid terug te vinden is. De conclusie dat waterschappen bepaalde dingen niet doen, zoals specifiek beleid uitvoeren voor specifieke wateren, of contacten onderhouden met doelgroepen, lijkt daarom wat voorbarig. Het is bekend dat zij in ieder geval nauwe contacten hebben met alle boeren in hun gebied. Bij gemeenten geldt waarschijnlijk het omgekeerde, namelijk dat de plannen vooruitlopen op wat zij in het waterbeheer werkelijk doen.

### 4.3 Onderzoek naar de samenwerking binnen V&W

Begin 2002 is het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat opgesplitst in drie onafhankelijke eenheden:

- het Directoraat-Generaal Water (DGW) met een beleidontwerpende en evaluerende taak;
- de Inspectie Verkeer en Waterstaat divisie Water (IVW-DW) met de taak de uitvoering te controleren;
- het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (HK-RWS) met de taak om het beleid in uitvoeringsbeleid te vertalen en de Rijkswateren te beheren.

In 2003 heeft DGW aan de Universiteit Utrecht gevraagd te evalueren wat de uitwerking is van deze reorganisatie op de onderdelen die zich bezighouden met de waterkwaliteit (De Ruijter et al, 2003). De opdracht aan de onderzoekers was te adviseren hoe de nieuwe structuur beter zou kunnen functioneren.

De onderzoekers beginnen met uit te leggen dat er door de ontvlechting twee soorten belangen zijn ontstaan: een inhoudelijk belang (verbeteren van de waterkwaliteit) en daarnaast een strategisch belang (positionering van het eigen onderdeel, verdeling van taken en budgetten) (p11). Hoewel het eerste belang door alle organisatorische eenheden wordt gedeeld, zijn er door de ontvlechting verschillen ontstaan in het tweede belang. Door de bezuinigingen die kort op de ontvlechting volgden is het strategische belang vergroot (p12). Dit uit zich onder andere in het verschijnsel dat respondenten uit het Utrechtse onderzoek negatieve dingen over andere onderdelen zeggen: “Het hoofdkantoor is een lege doos”, “DGW is een lege brievenbus” (p17).

In het rapport wordt vele malen opgemerkt dat het beoordelen van de ontvlechting zelf niet tot de opdracht hoorde (bijv. pag 3, 6, 15, 34, 35, 36). Vervolgens lijkt het jammer dat de onderzoekers zich aan deze opdracht hebben gehouden, omdat uit de interviews al snel blijkt dat er weinig draagvlak is binnen de organisatie voor de manier waarop de ontvlechting is uitgewerkt (p12). Dit roept de vraag op of de ontvlechting misschien snel van bovenaf is doorgevoerd zonder veel overleg met de betrokken medewerkers van het voormalige Hoofdkantoor.

Een belangrijk probleem is dat er nog onduidelijkheden zijn over de structuur, en dan vooral met betrekking tot het onderscheid tussen *beleid* (DGW) en *uitvoeringsbeleid* (HK-RWS) (p15). Vanwege het inhoudelijke belang (de wens om de waterkwaliteitsproblemen op te lossen) ontstaat de neiging om verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken. Vanuit het strategische belang ontstaat tegelijkertijd de neiging om verantwoordelijkheid naar anderen toe te schuiven, zodat zij het moeten betalen (p16). Hierdoor vallen sommige problemen tussen de wal en het schip, en worden andere problemen ad hoc opgelost zonder dat er echt budget voor is.

Ook het naar boven terugkoppelen van nieuwe beleidsproblemen vanuit Regionale Directies verloopt moeizamer: moeten ze naar het Hoofdkantoor of naar DGW (p17)? Bij het Hoofdkantoor vinden ze te weinig expertise, en bij DGW te weinig

interesse omdat DGW vooral top down door de politiek wordt aangestuurd (p17,18) en daardoor misschien ook wat overbelast is ('waan van de dag', p14). Daardoor gaan Regionale directies maar zelf aan de slag, ook al is er geen budget (p18).

Ten aanzien van de nieuwe structuur van de Inspectie is men positiever, het gecreëerde spanningsveld zou hier goed kunnen uitwerken (p20, 21).

De onderzoekers vervolgen met een analyse van de manier waarop de samenwerking sinds de ontvlechting verloopt. Dit blijkt deels volgens de nieuwe structuur te verlopen, met daarbij de kans dat problemen 'over de schutting worden gegooid', en deels via de oude persoonlijke netwerken, met daarbij weer de kans dat zonder budget wordt gewerkt en de structuur wordt ondermijnd (p27-29). De onderzoekers concluderen conform hun opdracht dat het volgen van de structuur moet worden gestimuleerd, en zij adviseren dat via een lichte cultuurverandering te doen: medewerkers moeten explicieter worden over belangentegenstellingen en daar openlijk over onderhandelen (p32-33).

Dit advies houdt in dat mensen zich moeten voegen naar de nieuwe bureaucratische structuur en dat ze met veel onderling overleg nieuwe verantwoordelijkheden moeten afbakenen die precies op elkaar aansluiten. Dit is een machine-bureaucratisch model dat veel beperkingen met zich meebrengt, onder andere dat de organisatie minder gevoelig wordt voor signalen van buitenaf en niet meer in staat is snel te innoveren (Mintzberg, 1989). In veel andere organisaties worden juist onderdelen samengevoegd om de belangentegenstellingen te verminderen (bijvoorbeeld kwaliteit- en kwantiteitwaterschappen), en worden manieren bedacht om het eigen initiatief en het verantwoordelijkheidsgevoel van medewerkers te stimuleren (kwaliteitscirkels).

De problemen met de ontvlechting verklaren waarom DGW door veel geïnterviewden de afgelopen twee jaar als onbenaderbaar en inert is ervaren. Het advies van de onderzoekers zou deze problemen nog kunnen verergeren, maar is onvermijdelijk als men strikt volgens de nieuwe structuur wil gaan werken. Men kan zich afvragen of deze structuurwijziging handig was in een periode dat zoveel intern en extern werk op stapel stond met betrekking tot de Europese Kaderrichtlijn Water.

#### **4.4 Vergelijking van bestaande rapporten met casussen**

De secundaire bronnen die in dit hoofdstuk besproken zijn hebben een bredere scope dan de twee casussen uit hoofdstuk 2 en 3. Daarmee kan een eerste toetsing plaatsvinden of de bevindingen uit de casussen breder opgaan voor het waterkwaliteitsbeleid van Verkeer en Waterstaat. Ook kunnen de beelden van buitenstaanders, waar de nadruk in de twee casussen lag, aangevuld worden met verklaringen van binnenuit, omdat daar de nadruk van de secundaire bronnen lag.

De volgende bevindingen uit de casussen worden ondersteund door de secundaire bronnen:

- Dat er te weinig contacten zijn tussen het waternetwerk en andere relevante netwerken voor diffuse bronnen, zoals het milieu/stoffennetwerk;
- Dat waterbeheerders zich weinig mengen in het maatschappelijk debat over waterkwaliteit;
- Dat ook bij de lagere overheden weinig fte's worden vrijgemaakt voor diffuse bronnen;
- Dat regie ontbreekt in het diffuse bronnenbeleid;
- Dat waterkwaliteit in het algemeen niet als een urgent probleem wordt ervaren.

De secundaire bronnen leveren verder enkele extra inzichten en verklaringen:

- Dat de nadruk bij de waterbeheerders ligt bij technisch-inhoudelijke aspecten en hardere maatregelen, en dat inzicht in gedragsaspecten van doelgroepen en interesse in zachtere maatregelen ontbreekt;
- Dat nauwelijks feedback plaatsvindt van regionale uitvoerders naar beleidsmakers bij provincie of Rijk;
- Dat de ontvlechting van het Hoofdkantoor RWS ertoe leidt dat er geen centrale ingang meer is voor signalen vanuit lagere overheden of doelgroepen.

## 5 Conclusies: Sturing door V&W in zeven hoofdpatronen

De onderzoeksvraag was: wat voor patronen zijn te herkennen in de manier waarop V&W het waterkwaliteitsbeleid aanstuurt? Uit de casussen zijn in eerste instantie zes hoofdpatronen naar voren gekomen. Deze zijn voorgelegd in een discussie-bijeenkomst met ongeveer 25 vertegenwoordigers van V&W, VROM, provincies, waterschappen, gemeenten, belanghebbenden en economische sectoren. Naar aanleiding van deze workshop zijn de zes patronen waar nodig genuanceerd. Verder is er door de deelnemers een zevende patroon toegevoegd met betrekking tot de contacten met de EU. De zeven patronen die de eindconclusie vormen van dit rapport worden hieronder één voor één toegelicht.

### 5.1 Patroon 1: DGW heeft selectief contact met doelgroepen

Wanneer bij het maken van beleid contact wordt gehouden met uitvoerende overheden en doelgroepen verbetert de uitvoerbaarheid van het beleid. Doelgroepen en milieugroepen gaven in de interviews echter aan dat ze moeilijk binnen konden komen bij DGW. LTO gaf een voorbeeld vanuit een ander beleidsterrein van V&W, Ruimte voor de Rivier: LTO en andere maatschappelijke groepen hebben eerst zelf de Landelijke Initiatiefgroep Ruimte voor de Rivier (LIR) opgericht, en daarna wilde men bij V&W pas structureel overleg instellen. LTO komt relatief makkelijker in contact met VROM, LNV en zelfs met Brussel.

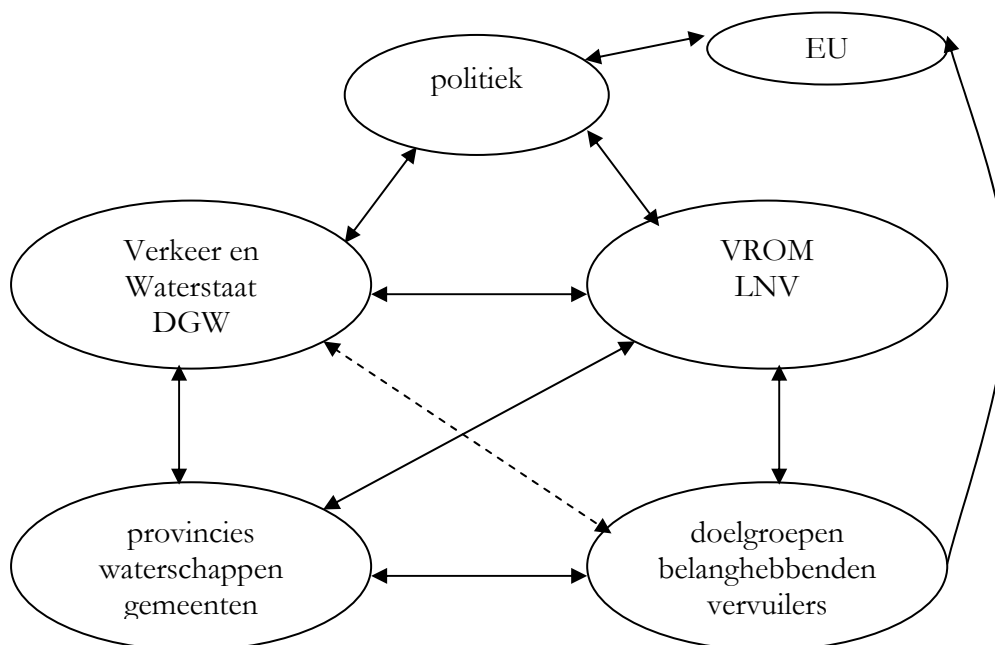
Figuur 5.1 laat het netwerk van actoren rond waterkwaliteit zien. Het directe contact tussen V&W en de doelgroepen is niet sterk ontwikkeld. Voor een groot deel loopt dat via de andere twee departementen. LNV en VROM hebben traditioneel veel contact met landbouw, industrie en milieugroepen. Het maatschappelijk middenveld maakt handig gebruik van ingangen bij de EU als het niet lukt om op nationaal niveau hun doelen te bereiken. Binnen de groepen actoren bestaan coalities, en ook tussen regionale overheden en doelgroepen. Waterschappen hebben direct contact met industrie en boeren in de uitvoeringsfase bij vergunningverlening en handhaving.

Provincies en waterschappen hebben tijdens de workshop aangegeven dat ook zij moeilijk aandacht voor hun inbreng kunnen krijgen bij DGW. Uit het rapport van Nelen en Schuurmans bleek dat er weinig feedback is naar het nationale beleid.

Tijdens de workshop is dit patroon genuanceerd. Het niet zo dat alle directe contacten met doelgroepen door DGW worden afgehouden. Er zijn veel uitzonderingen, waar wel direct contact is geweest:

- Bij de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij is zeer intensief contact geweest met LTO, boeren in het hele land, en waterschappen.
- De contacten via CIW worden erg gewaardeerd.
- Er is veel contact geweest met bepaalde industrieën, bijvoorbeeld over kunstmest, duurzaam hout en titaandioxide.

- Met de bouwmetalenindustrie is het contact gegroeid. De metaalindustrie en RIZA publiceerden in 2003 een gezamenlijke rapport.
- Met de scheepvaart als geheel zijn traditioneel meer contacten, de recreatievaart kan voor 80-90% met de WVO worden aangepakt dus daar zijn contacten vanzelfsprekender.



*Figuur 5.1: Netwerk van actoren in het waterkwaliteitsbeleid*

Uit de workshop is naar voren gekomen dat het selectieve contact een bewuste keus is van DGW. De reden daarvoor is de beperkte menskracht die beschikbaar is voor het waterkwaliteitsbeleid: er is alleen effectief te werken als die menskracht heel strategisch wordt ingezet. Als er een plan ligt voor een concrete maatregel worden dus goede contacten gelegd. Voor de ongestructureerde, niet geplande veelheid aan signalen vanuit de maatschappij is echter geen ruimte.

Een tweede oorzaak van het door de buitenwereld ervaren gebrek aan contact is waarschijnlijk een gebrek aan continuïteit bij Verkeer en Waterstaat. Mensen worden gestimuleerd om elke 3-4 jaar hun dossiers op te geven en iets anders te gaan doen. Door de hoge omloopsnelheid kunnen geen stabiele externe netwerken ontstaan. Dit patroon is versterkt door de ontvlechting en de daardoor onstane interne gerichtheid.

Het gebrek aan contactmogelijkheden wordt op dit moment vooral als problematisch ervaren vanwege de implementatie van de KRW. DGW heeft nog geen communicatiestrategie voor het debat over de KRW. LNV heeft met het Aquarein-rapport willen aantonen dat ambitieuze ecologische normen tot extreme gevolgen kunnen leiden voor de landbouw. LTO wil heel graag meepraten over de haalbaarheid van de normen. Een natuurorganisatie gaf daarentegen tijdens de workshop aan dat de overheid juist wel zelf de ecologische doelen moet vaststellen:



anders worden ze om economische redenen te veel afgezwakt. De belangen lopen op dit punt dus uiteen.

## 5.2 Patroon 2: blijven werken via oude, gescheiden netwerken

De traditionele netwerken van V&W zijn ontstaan vanuit de WVO. Door V&W in Den Haag worden contacten onderhouden met vertegenwoordigers van de industrie. Daarnaast is er een netwerk van 'wateractoren', Regionale directies Rijkswaterstaat en waterschappen, die decentraal contacten hebben met individuele bedrijven. Voor diffuse bronnen werkte de WVO niet. Diffuse verontreiniging wordt veroorzaakt door grote aantallen actoren van uiteenlopende aard. De vervuilers/doelgroepen moeten via een diversiteit aan instrumenten van andere ministeries worden aangepakt.

DGW blijft echter werken binnen het waternetwerk, VROM blijft werken via hun milieu/doelgroepenoverleg, productenbeleid en stoffenbeleid, en LNV werkt aan het mestbeleid. V&W laat realisatie van de doelen voor nutriënten en bouwmetalen grotendeels over aan LNV en VROM. DGW en VROM betrekken lagere overheden weinig bij beleidsontwikkeling. DGW heeft de neiging om de koepels aan te spreken, maar tussen de Unie van Waterschappen en de waterschappen zelf is geen hiërarchische verhouding.

Technisch-inhoudelijk zijn de problemen met diffuse bronnen goed in kaart gebracht, onder andere door de Regioplatforms. Het inzicht in het gedrag van de vervuilers ontbreekt, zowel op het niveau van het ministerie (Nelen, 2002) als op het niveau van de regionale waterbeheerders (van Breemen, 2003).

Hoe erg is het nu dat ministeries via de oude, gescheiden netwerken opereren?

- Het betekent dat er verschillende percepties tussen de netwerken bestaan op inhoudelijke kennis, oplossingen en methodieken. Het ontbreken van afstemming zorgt voor minder efficiënte beleidsvorming. Doelgroepen en lagere overheden krijgen de mogelijkheid om te 'shoppen' in dualistisch beleid. Dit veroorzaakt verwarring bij overheden en doelgroepen en ondermijnt de legitimiteit van het beleid.
- LNV en VROM missen de input van V&W om voldoende voor waterbelang te kunnen opkomen bij landbouw en industrie. RIZA duikt op eigen titel wel in het gat dat DGW laat vallen door adviezen uit te brengen hoe de doelen het best kunnen worden gerealiseerd, maar doet dit veelal uit eigen beweging en niet onder regie van DGW.
- Men maakt onvoldoende gebruik van de beschikbaarheid van elkaars instrumentarium: WVO, Wet milieubeheer, Wet Bodembescherming, maar ook de Bouwvergunning. Hierdoor wordt het huidige beleidsinstrumentarium nog te weinig integraal benut.

Dit patroon werd tijdens de workshop in algemene zin wel herkend, al waren ook hier uitzonderingen: voor antifouling, houtverduurzaming/gecreosoteerd hout,

kunstmest, titaandioxide en papier en karton zijn wel nieuwe netwerken gesmeed en resultaten behaald. Ook werkt het 'oude' netwerk voor sommige problemen nog prima, bijvoorbeeld bij 'Ruimte voor Water'.

De verklaring voor dit patroon is dat Verkeer en Waterstaat moeite heeft met het opereren in complexe netwerken, wat voor de aanpak van diffuse verontreiniging wel nodig is. De 'strategische complexiteit', zoals het in het rapport van Nelen & Schuurmans (Nelen, 2002) wordt geformuleerd: het grote aantal betrokken actoren en de veelheid aan wetten en andere departementen die erbij betrokken zijn. Dit heeft meerdere redenen: de voornamelijk technisch-inhoudelijke oriëntatie bij alle water-overheden, de reorganisatie van het RWS-Hoofdkantoor waardoor de energie zich naar binnen keerde, en de van oudsher sterk decentrale organisatie van Verkeer en Waterstaat.

Ongeveer hetzelfde geldt voor de vervuiling vanuit het buitenland die via de grote rivieren het land binnenkomt. De complexiteit van deze onderhandelingen lijkt het Ministerie af te schrikken: liever beschouwt zij de grensoverschrijdende vervuiling als een gegeven. Onder invloed van de Europese Kaderrichtlijn Water zal dit in de nabije toekomst een heet hangijzer worden: vullen andere landen het rivierwater op tot de Europese norm, en is Nederland dan verplicht tot een nul-lozing?

### 5.3 Patroon 3: splitsing doelstellingen en uitvoering

Er is in het verleden een bewuste keuze gemaakt bij het vaststellen van milieukwaliteitsdoelen om de economische haalbaarheid niet direct mee te nemen. Bij de waterkwaliteitsdoelen is gekozen voor ecotoxicologische normen zonder maatschappelijke afweging vooraf. VROM stelt deze vast in overleg met V&W, gebaseerd op wetenschap (RIZA/RIVM) en overleg in kleine kring. In de uitvoeringsfase blijkt pas hoe hoog de kosten zijn en wat de haalbaarheid is in tijd. Ambtenaren van V&W wilden om die reden geen deadline in NW4 opnemen. De Tweede Kamer heeft daar echter om gevraagd; daardoor zijn de jaartallen 2006 en 2010 erin opgenomen. In de praktijk blijken sommige doelen niet haalbaar, waarna de termijnen worden verschoven, maar meestal niet de doelen. Dit systeem was in het verleden geen probleem, omdat de doelen als inspanningsverplichting werden gezien.

De meningen verschillen enigszins over de vraag of dit een goed systeem is of niet. Illustratief is een stukje dialoog uit de workshop tussen vertegenwoordigers van een natuurorganisatie, V&W en LTO:

- Natuur:* Bij een open planproces haal je er veel stakeholders bij, maar dan ga je te vroeg onderhandelen en kom je tot zwakke compromissen. De overheid wil ook minder regels, dus stel gewoon ambitieuze doelen en laat aan uitvoerders over hoe ze het willen doen.
- V&W:* Maar als beleid kun je geen doelen vaststellen zonder dat je weet of het haalbaar is.

- Natuur: Door onderhandelingen wordt het zo lang uitgesteld en afgezwakt.*
- LTO: In de patronen was dat goed gezien: eerst worden doelen vastgesteld, dan blijkt het niet haalbaar, dan laat je de politiek de doelen opschuiven. Maar er is ook heel wat bereikt, het is een voortdurend proces, en de schoorsteen moet ook nog roken.*
- V&W: Schuiven met doelen is een typisch Nederlandse aanpak zei een Belgische collega laatst tegen mij.*
- LTO: We zijn ook altijd zeer ambitieus.*

Bij natuur- en milieuorganisaties en bij beleidsmakers van V&W en VROM is dus draagvlak voor de ambitieuze doelen. Doelgroepen en uitvoerende overheden vinden de haalbaarheid een belangrijker criterium. In de praktijk zijn er bovendien verschillen in de interpretatie van de hardheid van de normen:

- VROM bekijkt waterkwaliteitsdoelen binnen geheel van een levenscyclusanalyse, dus er volgt nog een afweging met bijv. energie-effecten;
- Regionale partijen zien chemische kwaliteit in samenhang met inrichting en beheer.

Door dit systeem worden doelen vooral in technisch-inhoudelijke termen gesteld. Een interpretatiekader voor mens en gedragsverandering ontbreekt.

Zoals het stukje dialoog laat zien is er binnen Nederland consensus over de methode van de schuivende doelen, maar met de komst van de KRW zal het waarschijnlijk moeten veranderen. In het Europese kader wordt verwacht dat eerst de discussie over de haalbaarheid wordt gevoerd, en daarna worden de gestelde doelen als resultaatsverplichting gezien.

#### **5.4 Patroon 4: gehechtheid aan eigen instrument WVO**

Met de WVO heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een instrument ontwikkeld om puntbronnen van verontreiniging aan te pakken. Het is generieke wetgeving waarvan de vergunningverlening en handhaving decentraal wordt uitgevoerd door waterschappen en Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Dit past goed in het voornamelijk decentrale organisatietype van V&W. Ook qua inhoud past het goed: technische experts van waterschappen overleggen met technische experts van bedrijven en dan worden er technische aanpassingen doorgevoerd. Ook het juridische karakter (gelijke monniken, gelijke kappen) en het systeem van heffingen werken goed. Door middel van CUWVO en later CIW was voldoende overleg georganiseerd met de doelgroepen hoe het moest worden uitgevoerd.

Allerwegen wordt de WVO gezien als succesvol: de puntlozingen zijn onder controle en de wet heeft tot innovatie geleid bij de industrie. Dat succes was in 1995 al bereikt, en vanaf dat moment werden diffuse bronnen als het grootste overblijvende probleem gezien. Logisch dus dat men nu een poging doet om via AMvB's ook diffuse bronnen onder de WVO te brengen. Er is in principe geen harde grens tussen puntbronnen en diffuse bronnen. Er is een grijs gebied met toch nog redelijk

afgebakende lozingen en af te bakenen doelgroepen. Die zoekt V&W nu op. De glastuinbouw en de Open Teelten zijn de eerste voorbeelden.

Op dit patroon is in de workshop geen aanvulling of nuancering gekomen: iedereen herkende het volledig.

## **5.5 Patroon 5: weinig regie**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stuurt inhoudelijk naar een verbetering van de waterkwaliteit via zo laag mogelijke emissies. Strategische processturing ontbreekt echter nagenoeg. Onder strategische processturing wordt hier verstaan: het proces dusdanig regisseren dat gewerkt wordt aan een gezamenlijke probleemperceptie, gezamenlijke doelstellingen en gezamenlijke inzet van beleidsinstrumentarium. Hierbij is het noodzakelijk dat alle spelers in het netwerk betrokken zijn, dus naast beleidsontwikkelaars ook beleidsuitvoerders en doelgroepen.

VROM, LNV, waterschappen en doelgroepen ervaren weinig regie vanuit DGW, terwijl zij dit wel essentieel achten voor implementatie van de KRW. Iedereen kiest nu zijn eigen weg, bijvoorbeeld via eigen contacten met de EU. Van DGW wordt verwacht dat zij het voortouw neemt om na te gaan wat voor meerdere doelgroepen de consequenties zijn van de KRW en over die consequenties debatten aangaat met maatschappelijke groeperingen. Daarna moet DGW als een intermediair optreden tussen de EU en de BV Nederland en aangeven aan de EU waar de KRW vastloopt.

Wie sterk gefocust is op het realiseren van inhoudelijke doelen, vaardigt in eerste instantie ook inhoudelijke deskundigen af voor netwerken waar verschillende partijen elkaar ontmoeten. In de afvaardigingen vanuit V&W is hierop ogenschijnlijk geen regie: inhoudsdeskundigen, beleidsdeskundigen en bestuurders wisselen elkaar af. Zo ontstaat een vreemde mengeling van gesprekspartners: inhoudsdeskundigen met bestuurders of directeuren-generaal met ambtenaren. Hierdoor bestaat geen gevoel van gelijkwaardigheid, actoren spreken en verstaan elkaars taal niet en er is te weinig continuïteit in de contacten. Wanneer actoren elkaar niet verstaan, blijft het vertrouwen uit. De mening van een RIZA-expert wordt bijvoorbeeld door LNV-ambtenaren eerder gezien als een inhoudelijk advies, dan als het standpunt van een ministerie.

Ook het punt van de kleine personeelsbezetting op waterkwaliteit bij DGW (3-5 personen) en het gebrek aan continuïteit in het personeelsbestand heeft waarschijnlijk een rol gespeeld bij het gebrek aan regie. “Als personen wisselen, wisselt het beleid ook” werd opgemerkt tijdens de workshop. Procesregie is arbeidsintensief. Als daarin door DGW niet wordt geïnvesteerd, is dat voor alle andere partijen een signaal dat het weinig prioriteit heeft.

Begin 2002 heeft een ‘ontvlechting’ plaatsgevonden binnen Rijkswaterstaat, waarbij DGW, het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat van elkaar gescheiden zijn in aparte organisaties. Door de ontvlechting is onduidelijk

geworden wie nu verantwoordelijk is voor het geheel: wie voor de signalen van buitenaf? Wie voor het lange termijn onderzoek? Wie voor de regie over het netwerk? Sinds de ontvlechting is V&W intern georiënteerd geweest. Het is de vraag of de timing van deze reorganisatie zo gelukkig is geweest gezien het grote belang van de KRW. Anderzijds kan DGW door de nieuwe structuur op termijn een speler van formaat worden in het netwerkmanagement.

De regierol is in de eerste plaats van belang bij de buitenlandse contacten zoals het EU-verband en OSPAR. Hiervoor bereiden andere landen een gezamenlijk standpunt voor, maar bij Nederland ontbreekt dit vaak.

In de tweede plaats is de regierol nodig richting andere departementen en lagere overheden: hoe hard zijn de doelstellingen nu, en wie moet wat doen? Als er essentiële stappen genomen moeten worden in het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen, het mestbeleid of duurzaam bouwen moet V&W zich pro-actief opstellen en niet reactief (of zelfs passief).

## **5.6 Patroon 6: strategische en politieke selectiviteit**

Een volgend patroon is de selectie van problemen op haalbaarheid van oplossingen, en niet op de ernst van het probleem. Emissiebeleid is politiek afhankelijk. Waar emissiebeleid ‘maakbaar’ is, heeft men hard ingezet (RWZI's, industrie). Op doelgroepen waar politieke strubbelingen werden verwacht, is het gevecht gemeden (landbouw, verkeer). Met name de nutriënten lijken een ‘dood paard’ waar diverse partijen in de watersector niet meer aan willen trekken, ook vanwege de aanhoudende steun vanuit de Tweede Kamer voor de boeren.

De bouwmetalenindustrie is vanaf 1992 als voornaamste bron van zware metalen benaderd. De landbouw was in het Basisdocument van het RIVM in 1992 als bron onderkend, maar deze doelgroep is tien jaar lang nauwelijks benaderd. Pas eind 2002 is de landbouw als de belangrijkste bron van zink aangemerkt. Het aantal landbouwbedrijven overtreft het aantal metaalbedrijven natuurlijk gigantisch. Doordat de emissies van zware metalen naar het oppervlaktewater zo sterk zijn opgehangen aan de emissies van bouwmetalen, is onevenredig veel tijd en energie in de bouwmetalenindustrie gestoken. Het is vaak moeilijk om zo'n vertekende probleemperceptie achteraf bij te stellen.

Daarnaast is er sprake van uitspoeling van koperen bovenleidingen bij infrastructuur voor treinen, bij vangrails voor autowegen en bij bedrijfsgebouwen van RWS zelf. De geloofwaardigheid van het ministerie van V&W neemt af als het enerzijds bouwmetalen in de woningbouw afraadt, terwijl het binnen de transportinfrastructuur ruim wordt toegestaan.

Op de achtergrond speelt het algemene gebrek aan aandacht voor waterkwaliteit bij publiek, politiek en dus ook bij ambtenaren. De wateragenda is de laatste tien jaar overheerst door waterkwantiteitsbeleid en veiligheid.

## 5.7 Patroon 7: beperkte aanwezigheid in Brussel

Dit patroon is apart aangedragen tijdens de workshop.

DGW is weinig in Brussel geweest tijdens de beleidsvoorbereiding voor de KRW. Gezien het feit dat Nederland het 'putje van Europa' is, zou je juist een prominente rol verwachten. De mensen in Brussel hebben goede bedoelingen, maar hebben een hoge werkdruk. Ze maken soms 'kort door de bocht' beleid, waarbij de uitvoerbaarheid later een probleem blijkt.

Een probleem voor V&W is dat er geen 'DG Verkeer en Waterstaat' is in Brussel. Waterbeleid wordt gemaakt bij 'Environment', en daar voert VROM al het overleg. Daardoor ontstaat de neiging om een boodschap met VROM mee te sturen in plaats van zelf structurele contacten te onderhouden.

Technische mensen voeren de discussie in Brussel. Zij zitten er soms als inhoudelijk expert zonder een 'boodschap' van hun ministerie. DGW zou meer moeten sturen om in Brussel beslissingen te kunnen beïnvloeden, dat ontbreekt vaak. Ook in de Rijncommissie wordt soms alleen persoonlijke deskundigheid ingezet, zonder opdracht of sturing vanuit DGW. Andere landen doen dat wel en staan dus sterker.

Dit patroon is ook bij andere Nederlandse ministeries herkenbaar. LNV werkte bijvoorbeeld zelf mestbeleid uit en praatte te weinig met Brussel.

## 5.8 Slotbeschouwing patronen

In deze paragraaf worden de afzonderlijke patronen op elkaar betrokken en wordt de hoofdvraag voor het onderzoek beantwoord: welke succesvolle en niet succesvolle patronen van communicatie en sturing zijn in het beleid van het Ministerie van V&W richting andere actoren? De antwoorden op deze vraag zijn niet zwart-wit: wel succesvol, of niet succesvol. De patronen zijn meestal deels succesvol, of succesvol vanuit een bepaald perspectief.

Een succesvol patroon betreft de gehechtheid van V&W aan het 'eigen' WVO instrumentarium (patroon 4). De WVO kan op delen ook ingezet worden voor diffuse bronnen, maar dit gebeurt nog weinig en is daarmee minder succesvol. Ook worden beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de WVO, Wet Milieubeheer en Wet Bodemverontreiniging nog te weinig op elkaar betrokken en gezamenlijk ingezet.

Een ander succesvol patroon betreft de strategische en politieke selectiviteit (patroon 6) wanneer dit vanuit 'haalbaarheid' en 'maakbaarheid' van beleid wordt gezien. Als 'probleemvermindering' of 'willekeur' als referentiekaders worden gehanteerd is dit patroon minder succesvol. Uit de min of meer succesvolle patronen 4 en 6 van V&W

kan tegelijkertijd worden opgemaakt dat V&W momenteel niet de middelen heeft om de eigen doelen op eigen kracht te verwezenlijken.

Het scheiden van beleidsdoelen en uitvoering (patroon 3) is tussen 1972 en 1995 succesvol geweest voor de puntbronnen. Er was consensus over de urgentie van het probleem, waardoor de oorzaken effectief konden worden aangepakt. In de periode daarna, toen de diffuse bronnen aan de beurt waren, was het patroon minder succesvol. De probleemperceptie was uiteen gaan lopen, waardoor maatregelen niet langer vanzelfsprekend waren.

V&W/DGW is afhankelijk van andere actoren: de EU, andere ministeries, lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en de doelgroepen. Bestudering van de afzonderlijke patronen laat zien dat V&W in de aansturing en communicatie van andere actoren niet succesvol is: een selectief contact met doelgroepen (patroon 1), ministeries die in gescheiden netwerken blijven opereren (patroon 2), het scheiden van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering waarmee de communicatie met en aansturing van lagere overheden wordt bemoeilijkt (patroon 3) en beperkte aanwezigheid in Brussel (patroon 7).

Het ontbreken van procesregie (patroon 5) is de schakel die deze minder succesvolle patronen verbindt. Procesregie dient om consistent beleid op verschillende schaalniveaus en tussen verschillende actoren te organiseren. Het beleid van V&W fungeert niet als scharnier of intermediair (verticale procesregie) tussen het Europees beleid en het regionale of lokale beleid. Het beleid van V&W fungeert evenmin als scharnier of intermediair om verschillende vormen van nationaal beleid af te stemmen (horizontale procesregie).





## Literatuur

Bavel, Martien van, Jaap Frouws & Peter Driessen, 2004. Nederland en de Nitraatrichtlijn. Struisvogel of Strategie? Concept Evaluatie Meststoffenwet 27 februari 2004. RIVM-MNP. Bilthoven

Berge, A.P. van den, K. Groen, H.J.M. Havekes, M.A. Hofstra & J.H.A. Teulings (eds), 1995. *Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar WVO*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen. Den Haag

Bolt, Frank van der, Rik van den Bosch, Theo Brock, Petra Hellegers, Cees Kwakernaak & Dorothée Leenders, Oscar Schouwman en Piet Verdonschot, 2003. *Aquarein. Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Alterra-rapport 835, ISSN 1566-7197. Alterra. Wageningen.

Breemen, Arno van, Ruud Teunissen, Fons Nelen, Liesbeth Hersbach & Alice Fermont, 2003. *Inbedding van waterkwaliteit in waterbeheersplannen en waterplannen*. RIZA, Unie van waterschappen en Nelen en Schuurmans Consultants. Lelystad.

CIW, 2002. Water in Beeld 2002. Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Commissie Integraal Waterbeheer, Den Haag

Cuijpers, M. & D. Poos, 2002. *Regioplatforms diffuse bronnen: aanpak gepeild. Indicatie stand van zaken aanpak diffuse bronnen van waterverontreiniging bij de regioplatforms diffuse bronnen*. RIZA Werkdocument nr. 2002.082x. Lelystad. CIW website:  
[http://www.ciw.nl/werkgroep/04diffusebronnen\\_actueel.html](http://www.ciw.nl/werkgroep/04diffusebronnen_actueel.html)

Gezondheidsraad, Commissie Risico-evaluatie van stoffen, 1998. *Zink*. Rijswijk. Publicatie nr. 1997/34.

Klijn, E.-H., E. van Bueren & J. Koppenjan, 2000. *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.

Liere, E. van & P.C.M. Boers (red.), 2004. *Nutriënten in oppervlaktewater. Achtergronddocument Beleidsmonitor Water – Thema Chemische Waterkwaliteit*. Bilthoven: RIVM rapport 500799003/2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat/Directie Noord-Holland, 2001. *Gebiedsgericht emissiebeleid – uitlozing bouwmaterialen in de provincie Noord-Holland*. Haarlem: Rijkswaterstaat Noord-Holland.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989. *Derde Nota Waterhuishouding. Water voor nu en later*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. *Vierde Nota Waterhuishouding, Regeringsbeslissing*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1984. *Meeer dan de som der delen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Interdepartementale Werkgroep Integrale Normstelling Stoffen, 1997. *Integrale Normstelling Stoffen Milieukwaliteitsnormen bodem, water, lucht*.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998. Brief van juli 1998 aan de Tweede Kamer.

Mintzberg, Henry, 1989. *Mintzberg on management : inside our strange world of organizations*. The Free Press, New York; Collier Macmillan, London.

Nelen, Fons, Floor Heinis & Alice Fermont, 2002. *Evaluatie aanpak diffuse bronnen. Werken we voldoende samen voor schoon water? Evaluatie van de aanpak van diffuse verontreinigingen van oppervlaktewateren; en in het bijzonder van het Actieprogramma Diffuse Bronnen 'Samenwerken voor Schoon Water'*. Nelen en Schuurmans Consultants, in opdracht van het RIZA. z.pl.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1990. *Streven naar Waarden. Achtergrondstudie ten behoeve van de nota 'Milieukwaliteitsnormering water en bodem*. Auteurs: Meent, D. van de, Aldenberg, T., Canton, J.H., Van Gestel, C.A.M. and Slooff, W. *RIVM-rapport no. 670101 001*.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne/RIZA; Janus J.A., P. van Beelen, M.A. Vaal, H.A.J. Senhorst, C. van de Guchte. *A further look at Zinc*. Report RIVM-601014012/RIZA-96.038.

Ruijter, A. de, A.M Gravemeijer & A. Harreman, 2003. *Onderzoek naar de samenwerking tussen de onderdelen betrokken bij de waterkwaliteit binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Centrum voor Management en Communicatie Onderzoek, Universiteit Utrecht. Utrecht.

Schoof, D.J.W., Concepten en thema's in het milieubeleid, in: Boersema, J.J., Copius Peereboom J.W., de Groot W.T., 1991: 456-484. *Basisboek Milieukunde*. Meppel: Boom.

Teunissen, R.J.M., F.H. Wagemaker, 2000. *Gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmetalen*. RIZA rapport nr 2000.054, Lelystad.

Teunissen, R.J.M. en Van Tilborg Business Consultancy, 2003. *Emissies van bouwmaterialen. Vaststelling van afspoelsnelheden op basis van metingen aan proefopstellingen*. RIZArapport, Lelystad.

Van Tilborg Business Consultancy BV, 1996. *A further look at zinc refuted*. Report no. 9601.

## Bijlage 1 Interviewvragenlijst bestuurskundige analyse Beleidsmonitor Water

### Introductie:

- beleidsevaluatie die wordt uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM, in opdracht van het Directoraat-Generaal Water van V&W.
- moet bijdragen aan de verantwoording van het gevoerde beleid aan de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei.
- analyse van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid voor de chemische waterkwaliteit vanaf de Vierde Nota Waterhuishouding, en deels vanaf de Derde Nota Waterhuishouding.
- Het project volgt het spoor van een aantal stofgroepen (nutriënten, zware metalen, PAKs, bestrijdingsmiddelen, organotinverbindingen, zgn. vergeten stoffen) Nu vooral focus op *nutriënten/zware metalen*.
- bestuurskundig deel: samenwerking tussen overheden en gezichtspunten van betrokken actoren.
- recorder accoord? uitspraken niet aan personen gekoppeld; feedback resultaten.

### Algemene vragen, probleemperceptie en oplossingen

1. Wat is uw functie of rol in relatie tot de chemische kwaliteit van oppervlaktewater?
2. Wat waren volgens u de grootste problemen voor de oppervlaktewater-kwaliteit in de afgelopen 5 tot 10 jaar? Wat zijn de oorzaken?
- 2a *Waterschappen*: Wat zijn de belangrijkste factoren die de waterkwaliteit beïnvloeden in het beheersgebied van het WS?
3. Welke problemen zijn aangepakt? Welke niet? Waarom?
4. Welke problemen zijn opgelost? Welke niet? Waarom?

### Effectiviteit en efficiency van het beleid van V&W

5. Wat is in uw ogen het beleid van V&W ten aanzien van *fosfor en stikstof in oppervlaktewater/de ketenbenadering ter vermindering van emissies naar oppervlaktewater?*
6. Welke onderdelen van dit beleid zijn succesvol? Welke niet?

- 6a Is het *mestbeleid/ de ketenbenadering* afdoende om de waterkwaliteitsdoelen ten te bereiken? *Wat is er over van het mestbeleid na de EU ingrepen?*
- 6b *Deelproject 2:* Wat zijn beleidsmatig de verschillen in succes en falen tussen fosfor en stikstof? (Verskil tussen puntbronnen en diffuse bronnen, en verschillende doelgroepen.)
- 6c *Deelproject 2:* Hoe functioneert de stikstofverwijdering van de RWZI's? Is dit beleid volgens u succesvol?
7. Waren de inspanningen en middelen in verhouding met het resultaat? Wat voor kwantitatieve indicator zou je hiervoor kunnen maken?

### **Relatie V&W met ministeries LNV en VROM**

8. Voor welk onderdeel van *het nutriëntenbeleid/de ketenbenadering* voelt u zich verantwoordelijk? Wie is dat voor de rest? (Is de aanname in NW4 correct dat LNV/VROM de hoofdverantwoordelijke is?)
9. Hoe beïnvloedt V&W het ministerie van LNV/VROM (en omgekeerd), op het punt van *het nutriëntenbeleid/de ketenbenadering*?
- 9a *Deelproject 2:* Welke rol speelt het CIW4 platform in de samenwerking tussen de ministeries, en naar de uitvoerende instanties (met name waterschappen)?
10. In hoeverre heeft V&W beleidsafspraken gemaakt met LNV/VROM over het emissiebeleid? Waren die afspraken hard, of ging het meer om intenties?
11. Wat doet LNV/VROM om de doelstellingen van V&W te halen? Heeft VROM/LNV gedaan wat V&W van hen verwachtte/had afgesproken? Zo nee, waarom niet?
12. Welke typen instrumenten hebben de voorkeur bij V&W, en waarom? Zijn deze instrumenten succesvol? Waarom?  
(uitvoeren in eigen beheer/wet- en regelgeving/heffingen/ stimulering en subsidies/voorlichting en overleg)
13. Welke instrumenten hebben de voorkeur bij LNV (MINAS, quota?), welke bij VROM (convenant, milieuvergunning?) Zijn deze instrumenten succesvol? Waarom?  
Hoe verhouden deze zich tot de middelen van V&W? Hoe kunnen ze bij elkaar worden gebracht?
14. Hoe controleert V&W de realisatie van de doelen die ze bij andere ministeries onderbrengt?

### **Betrokkenheid overige actoren bij doelformulering**

15. Hoe loopt de lijn door naar andere actoren? Organiseert V&W dit direct? Of hebben alleen VROM en LNV directe contacten en moet V&W alles indirect ('over de band') spelen? Is dit succesvol? Waarom?
16. Wat is de rol van VROM, provincies, waterschappen en gemeenten voor het beleid ten aanzien van *nutrienten/de ketenbenadering*?
17. Wie zijn de doelgroepen: landbouw, industrie, bouw? Zijn er ook coalities tussen waterkwaliteitsbeheerders en beleidsmakers met belanghebbende actoren als natuur- en milieu organisaties en drinkwaterbedrijven?
18. Wat zijn de doelstellingen en visies van de andere actoren ten aanzien van de chemische waterkwaliteit? Hoe verhoudt zich dat tot de doelen van V&W? Wat is de positie van deze actoren in het krachtenveld: bijdrage aan vervuiling en politiek gewicht?
19. Hoe komen doelstellingen voor het waterkwaliteitsbeleid tot stand: top-down, in onderhandeling, of bottom-up? Wie hebben er invloed op en wie niet?
- 19a. Hebben andere actoren invloed (gehad) op de doelen tav *fosfaat en nitraat/ zware metalen* in oppervlaktewater zoals die in NW4 staan, en op latere doelen?

### **Betrokkenheid overige actoren bij uitvoering**

20. Hoe komen de plannen voor uitvoering tot stand: top-down, in onderhandeling, of bottom-up? Is dat succesvol? Waarom?
21. In hoeverre heeft V&W afspraken gemaakt met waterschappen/provincies/gemeenten over de uitvoering van het emissiebeleid? Waren die afspraken hard, of ging het meer om verwachtingen en intenties? Waren de afspraken afdoende?
22. Wie hebben vooral aan de realisatie van het beleid getrokken, en hoe? Was dat succesvol? Waarom?
23. Hebben de waterschappen/provincies/gemeenten gedaan wat V&W verwachtte/had afgesproken? Zo nee, waarom niet?
24. Wie zijn de belangrijkste vervuilers? Welke afspraken over emissiereductie heeft V&W met hen gemaakt? Zijn die nagekomen? Was dat makkelijk of moeilijk?
25. Welke typen instrumenten hebben de voorkeur bij de overige actoren, en waarom? Zijn ze succesvol? Waarom?  
Hoe verhoudt dit zich tot de voorkeuren van V&W? Hoe kunnen ze bij elkaar worden gebracht?

(uitvoeren in eigen beheer/wet- en regelgeving/heffingen/ stimulering en subsidies/voorlichting en overleg)

25a. *Waterschappen*: In hoeverre hebben de waterbeheersplannen bijgedragen aan emissie-reductie? Is de waterkwaliteit er door verbeterd? Zo nee, waarom niet?

26. Hoe beïnvloedt de context van de diverse actoren hun visie op de doelstellingen, en wat betekent dit voor de realisatie van de doelen?

27. Hoe is het emissiebeleid gehandhaafd? In hoeverre was de handhaving succesvol?

**Slotvragen:**

28. Zijn er nog relevante documenten/rapportages beschikbaar?

29. Wie zouden/hadden we nog meer moeten interviewen?

30. Zijn er nog vragen die we hadden moeten stellen om dit goed in beeld te brengen?

## Bijlage 2 Verslag Discussiebijeenkomst BMW Chemie 11 maart 2004, Antropia, Driebergen

In dit workshopverslag zijn achtereenvolgens de verslagen uit de drie subgroepen en de plenaire discussie aan het eind te vinden.

### Groep 1

#### *Samenstelling groep 1*

Facilitator:  
Peter Smeets – Alterra

Notulist:  
Marcel Pleijte – Alterra

Deelnemers vanuit:

- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
- V&W Hoofdkantoor Rijkswaterstaat
- VROM/SAS/SN
- Provincie Flevoland
- Waterschap Roer en Maas
- Waterschap Delfland
- Stichting Duurzaam Bouwmetaal/directeur UZIMET b.v.
- Waterleidingbedrijf Amsterdam/RIWA

#### *Procesregie*

Peter Smeets heeft de zes hoofdpatronen, die Judith Klostermann en Marcel Pleijte hebben gepresenteerd, kort samengevat op flipovers gezet. Peter Smeets vraagt aan de deelnemers welke hoofdpatronen volgens hen het meest een reactie oproepen, waar zij het meest mee oneens zijn. Genoemd worden de hoofdpatronen 1, 5 en 6. Deze hoofdpatronen worden geselecteerd voor discussie en als de tijd het toelaat komen de andere hoofdpatronen ook aan bod.

Bij ieder hoofdpatroon heeft Peter een gevoelsbarometer aangegeven: een barometer van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor geheel oneens en 5 voor geheel eens. Aan de deelnemers van groep 1 wordt gevraagd om eerst per hoofdpatroon met een viltstift aan te geven waar zij op de gevoelsbarometer zitten.

Vervolgens wordt gevraagd aan de deelnemers om, wanneer zij het eens zijn aan te geven waarom, door de zin af te maken met: ja, mee eens en..... Wanneer zij het niet eens zijn wordt aan de deelnemers gevraagd om aan te geven waarom, door de zin af te maken met: ja, maar...

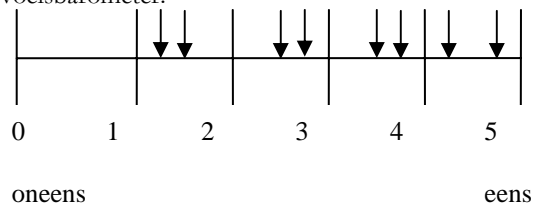
Tijdens de workshop trekt Peter een aantal keren de 'zwarte kaart': wanneer iemand zijn probleem bijvoorbeeld wordt gebagatelliseerd door iemand anders of bestreden, zonder dat daarbij de oplossing voor het probleem dat diegene aan de orde had gebracht, wordt opgelost. Daarnaast wordt een flap gebruikt als parkeerplaats voor vraagstukken die meer los staan van de hoofdpatronen. Ook wordt een klagmuur flap gemaakt voor alle ergernissen die zich voordoen.



## Inhoudelijke verslaglegging

### Patroon 1: V&W/DGW heeft weinig contact met de doelgroepen

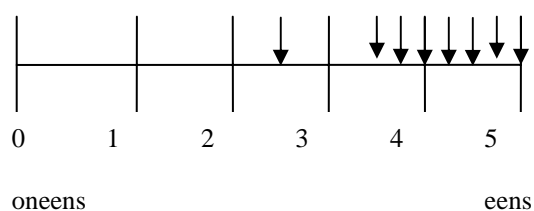
Gevoelsbarometer:



- Ja, en VROM doet de doelgroepen voor V&W en is de trekker van het doelgroepenbeleid. Dat is de bedoeling en dat werkt. Het is wellicht ook zeer effectief, in plaats van rechtstreeks Rijkswaterstaat aan te spreken (RIWA).
- Ja, en VROM trekt het stoffenbeleid, maar VROM kan en wil het niet alleen (VROM).
- Ja, en het begrip doelgroepen kan ruimer opgevat worden dan alleen vervuilers, het zijn ook de regionale overheden/ mede overheden. Als het gaat om de implementatie van beleid en handhaving van beleid dan is er te weinig afstemming met de mede overheden (lagere/overige overheden: provincies, gemeenten en waterschappen). V&W maakt beleid maar koppelt te weinig terug naar de uitvoering en implementatie (beide waterschappen).
- Ja, maar de bevindingen zijn gebaseerde op de stofgroepen nutriënten en zware metalen. De verzameling doelgroepen is in de praktijk veel complexer. Niet generaliseren dus! (V&W)
- Ja, maar VROM (Pronk destijds) heeft het CIW verweten dat het te veel contacten had met de doelgroepen. Pronk vond dat er te innig contact was over de beleidslijnen en heeft zich afgezet tegen het convenantenspoor (V&W).
- Ja, maar V&W heeft goede contacten met de doelgroepen, denk aan waterbodems of aan bestrijdingsmiddelen (V&W).
- Ja, maar ik herken het helemaal niet. Ik heb bij VROM en bij V&W gewerkt, maar ik vond V&W veel pragmatischer. V&W had betere contacten dan VROM. Bij de nationale havenraad is VROM er zelfs op een gegeven moment uitgestapt (Rijnctie).

### Patroon 5: V&W weinig regie

Gevoelsbarometer:

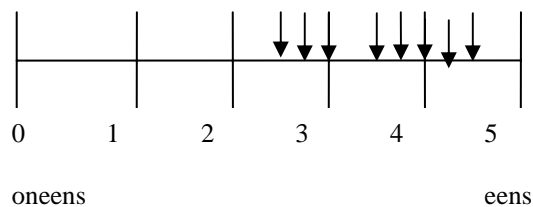


- Ja, en er is weinig regie. Bij persoonswisselingen, verandert bij het wisselen van de wacht ook het beleid. Er is een gebrek aan een institutioneel geheugen/continuïteit en vaste koers. Het beleid is (te) persoonsgebonden (RIWA).
- Ja, en de eigen mensen zijn soms ook onbekend met het beleid, wat op weinig regie duidt (?).

- Ja, en VROM krijgt een sterke rol door constante inzet van personeel (VROM).
- Ja, en er is geen tijd om de afspraken te implementeren zoals afgesproken. Afspraken over productinnovatie worden doorkruist door emissiereductie via ontmoedigingsbeleid. De overheden liggen in een spagaat. (UZIMET)
- Ja, en er zijn verschillen tussen de onderdelen: RIZA houdt er vaak hele andere standpunten op na dan het hoofdkantoor/DGW (beide waterschappen plus RIWA).
- Ja, en Nederland exporteert het probleem. Er is een verschil in *sense of urgency*. Er worden zo'n tachtig vergaderingen per jaar in Koblenz gehouden. Nederland wordt vaak niet begrepen vanwege steeds wisselende opstellingen/standpunten (Rijnctie). Mensen spreken vaak op persoonlijke titel. Deelnemers vanuit Nederland zouden van te voren hun instructies moeten opstellen om meer te spreken namens organisaties. Frankrijk en Duitsland doet dat wel (Rijnctie).
- Ja, en er is geen regie op inzet onderzoek (UZIMET)
- Ja, maar regie is ongecontroleerd bij diffuse lozingen. Regie bij puntlozingen is sterk (V&W).
- Ja, en VROM en V&W zijn eerst de dominees bij het opstellen van het beleid. Vervolgens bij de uitvoering wordt V&W al wat terughoudender en bij de implementatie van beleid is V&W de koopman die wil dealen (Rijnctie).

### Patroon 6: V&W is strategisch en politiek selectief

Gevoelsbarometer:

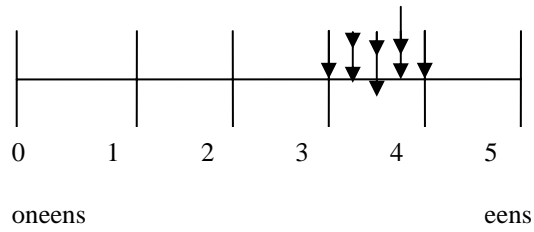


- Ja, en de industrie probeert V&W al jaren zo ver te krijgen dat ze overgaan tot vangrails met een coating om zinkemissies tegen te gaan. Gevraagd is of VROM met een AMvB V&W niet kan dwingen om de vangrails te vervangen (VROM).
- Ja, en het is bewust beleid. Er is sprake van strategie in positieve zin. Eerst is het stinkende water aangepakt, vervolgens zware metalen en nutriënten. Toen is het stoffenbeleid op gang gekomen. En nu gaat de aandacht uit naar de nog onbekende stoffen. Oftewel een strategische agenda van 35 jaar. Rampen helpen bij die strategische agenda (V&W).
- Ja, en dat is een positieve uitleg. Maar met politiek selectief wordt er ook op gedoeld dat landbouw en verkeer als doelgroepen buiten schot zijn gebleven en de industrie wel buiten proportioneel is benaderd. Mag ik vragen hoe het kan dat de landbouw zo lang buiten beeld is gebleven? (Pleijte gericht aan V&W)
- Ja, maar drinkwaterleidingsector, hoe die met loden- en koperen leidingen omspringen dat doet ook veel te lang. VROM en drinkwaterleidingbedrijven kunnen bewust beleid/instrumenten inzetten, die verder gaan dan alleen de leidingaansluiting tot het huis (V&W)
- LNV heeft een belangrijke rol gespeeld en speelt nog een belangrijke rol om het verband niet te leggen tussen zware metalen en de landbouw. Binnen CIW gaf iemand van RIZA aan dat mest uitrijden eigenlijk het dumpen van afval is, waarbij de DG van LNV, meteen tegen het plafond zat. (Prov)

De tijd is om voor verder discussie. Peter Smeets vraagt aan de deelnemers van groep 1 om hun scores op de barometers aan te geven voor de overige 3 hoofdpatronen.

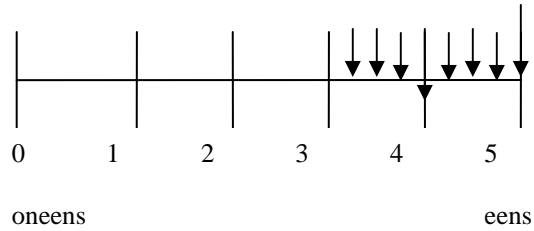
### Patroon 2: V&W blijft te veel werken in oude, gescheiden netwerken

Gevoelsbarometer:



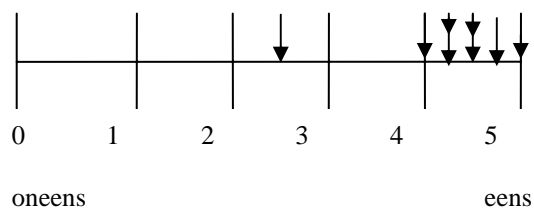
### Patroon 3: Splitsing doelen en uitvoering

Gevoelsbarometer:



### Patroon 4: Gehecht aan eigen instrument WVO

Gevoelsbarometer:



### Parkeerplaats

- Verandert het huidige beleid de uitgangspunten?
- Convenanten
- Kwaliteit van beleidsinstrumentarium
- Omgekeerde blik van doelgroepen naar beleid

**Klaagmuur**

- Te weinig tijd voor totaal overzicht
- Het proces in de subgroep is als goed beoordeeld.
- De stellingen hebben nu een negatieve uitstraling naar V&W/DGW. Meer inzoomen ook op de rol van VROM. Nu wordt alles van V&W uitvergroot.
- RIVM is onaantastbaar. Er valt met hen niet in gesprek te gaan. Zij werken van 'theorie naar norm' en niet van 'praktijk naar norm'.
- V&W moet zijn werk goed doen, dan kunnen de regionale en provinciale waterbeheerders dat ook doen!

## Groep 2

### Samenstelling groep 2

Henk Smit, facilitator (WING, Wageningen International Network Group)  
Lowie van Liere (RIVM), notulist

Deelnemers vanuit:

- ZLTO
- Waterschap Vallei en Eem
- CTB beoordeling bestrijdingsmiddelen
- DWR
- Provinsje Fryslân
- V&W-DGW
- RIZA

**Wat is het meest aansprekende patroon:**

- ♠ 3 ('splitsing doelstelling en uitvoering') en 5 ('weinig regie') scoorden **3** maal (waarvan tweemaal in combinatie met elkaar)
- ♠ 1 ('weinig contact doelgroepen'), 2 ('oude gescheiden netwerken') en 4 ('gehechtheid aan WVO') scoorden allen 1 maal.

Wat is het minst aansprekende patroon:

- ♣ 3 ('splitsing doelstelling en uitvoering') en 5 ('weinig regie') scoorden 3 maal, waarvan 1 maal in combinatie.
- ♣ 1 ('weinig contact doelgroepen') scoorde 3 maal, beiden hadden band met V&W.

Schoten voor de boeg (vooraf gemaakte opmerkingen):

- 1: 'Cases' zijn diffuse bronnen, dat mag geen beperking zijn voor de discussie, ook andere zaken moeten aan de orde kunnen komen.
- 3: Wil geen enkele beperking bij de discussie.
- 2: Patronen lijken te (negatief?) gericht, ook successen hadden meegenomen moeten worden.
- 4: Hoe moeten we nu verder met diffuse bronnen?
- Henk: Ingang is de analyse van de processturing in het verleden, niet 'hoe moeten we verder!'

**Patroon 1 'DGW heeft te weinig contact met doelgroepen.**

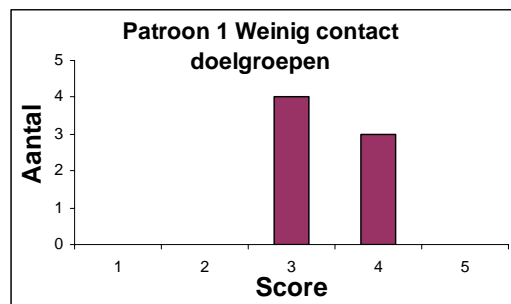
- 6: Landbouw vraagt al jaren naar onderbouwend onderzoek, geen enkele reactie!
- 5: De processturing moet een ministeriële verantwoordelijkheid zijn. Hoe komen op rijks- en lokaal niveau afwegingen tot stand. Hoe zijn die van onder af te beïnvloeden? Dat is geen succes. Uitzondering WVO vanwege het financieringssysteem dat faalt bij diffuse bronnen.
- 4: Er zijn vele voorbeelden van goede samenwerking, voorbeeld AMVB Open Teelt. Veel contacten DGW met doelgroep. Je kunt pas iets voorschrijven als je weet wat je moet voorschrijven (wetenschap RIZA speelt belangrijke rol). Dat is altijd gebruik geweest. Ook met vele bedrijven is intensief direct contact geweest (kunstmest, titaandioxide *etc.*).
- 2: Afgelopen jaren is de zichtbaarheid van doelgroepen en de verminderde aanspreekbaarheid voor andere ministeries 'minder' geweest. Dat moet sterker. Op collegiaal niveau goed, maar het zou meer ook op stuurgroepniveau en voor de ambtelijke top moeten gelden.
- 3: DGW is ver weg van het provinciaal beleid.
- 6: Er is veel behoefte aan contact, KRW. Ambitie onbekend. Er is nu pas actie m.b.t. het ambitieniveau. Dat is veel te laat. Doelgroep landbouw: Wat wilt U? Waar staan we? Regierol te weinig opgepakt.
- 5: Er is te lang discussie gevoerd door techneuten onderling. 'Wat willen we eigenlijk?' Maar dat was niet alleen binnen V en W, alle Haagse ministeries waren zo.
- 1: Het patroon schets dat het bij V en W zo gaat, maar het is ook zo bij andere overheden.

- 6: Lijnen van LTO lopen via VROM, pas in het afgelopen half jaar is V en W in zicht gekomen, met name doordat ze meer zichtbaar meedraaien in de evaluatie mestbeleid. Wij hebben zeker in Brussel iets te vertellen. Nu voeren technische mensen de discussie in Brussel. Zij zitten er vaak als inhoudelijk expert zonder een 'boodschap' van hun ministerie. Sturing daarvan moet door de top om in Brussel beslissingen te kunnen veranderen, dat ontbreekt nog steeds.
- 2: Er zijn wel veranderingen gaande nu, we willen ook die regierol beter opnemen.
- 3: Regierol heeft langdurig ontbroken. Laatste half jaar is daar een sterke verbetering in gekomen, met name bij landbouw.
- 5: Maatschappelijk discussie en afwegingen moeten voorafgaan aan ambtelijk overleg.
- 6: Er staat iedere keer 'het rijk' in de stukken, dat zou 'bewindslieden' moeten zijn.
- 3: met betrekking tot doelstellingen is al veel helder, maar het ontbreekt de provincies aan instrumenten om tot uitvoering over te gaan.

Henk vraagt om aanvullingen op het patroon:

- 1: Nuancering nodig; heel veel lagere overheden en doelgroepen hebben wel contact met DGW gehad. Voorbeelden duurzaam hout en bouwmetalen.
- 5: er is geen maat hoe 'de burger' gehoord wordt.
- 4: contact VROM met doelgroepen is veel beter, dat komt omdat het een nieuw ministerie is, zonder al te veel oude patronen.
- 7: Afhankelijkheid van de EU is te groot, goede contacten belangrijk. Doelstelling en uitvoering te veel gesplitst.
- 1: op ambtelijk niveau is er tussen V en W en EU veel ambtelijk vooroverleg (zelfs interdepartementaal).
- 6: Dat is te veel reactief, het moet pro-actief zijn.
- 1: Samenwerking kan beter.
- 7: Er wordt nog te weinig gebruik gemaakt van contacten (beïnvloeding) richting EU.

#### Poll patroon 1

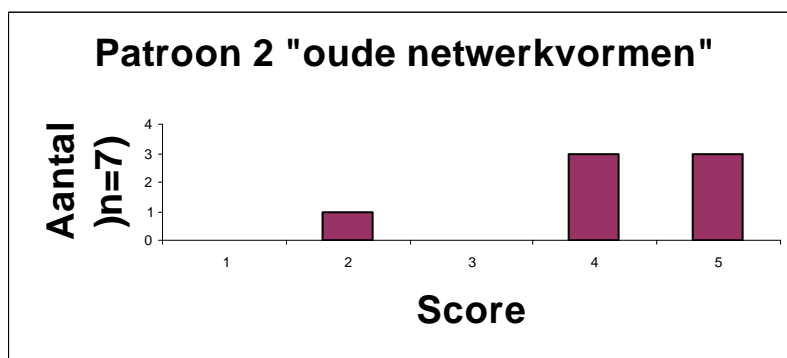


#### Patroon 2. 'Blijven werken in oude gescheiden netwerken'

- 🏠 6: Van boeren wordt verwacht dat ze minder zullen uitstoten, maar wijst op overstorten. De overheid kan dat zelf niet op korte termijn oplossen, boeren moeten dat wel. Dat kan niet met de 'oude' regels bij diffuse bronnen, dat is een veel complexer traject. Het oude WVO netwerk past daar niet in.
- 🏠 3: meer op innovatie gaan sturen (stimuleren). Voorzitter kapt dit af.
- 🏠 1: Oude netwerken werken niet. VROM schrijft dat diffuse bronnen een probleem is, maar ze doen er niets aan. Er is nooit een analyse geweest van VROM hoe dat past in het productenbeleid. Daarna valt V en W terug op het oude netwerk.
- 🏠 2: Departementen moeten naast elkaar komen, anders dan het oude netwerk.
- 🏠 4: Integraler denken, af van het oude netwerk.
- 🏠 5: Bij duurzaam bouwen functioneerde het oude netwerk uitstekend. Het is een illusie dat alles integraal kan.

- 🏠 6: Oude netwerken gebruiken alleen als dat op een innovatieve manier gaat. Ook intern V en W moet daarin veel veranderen.
- 🏠 1: Bij antifouling gingen V en W en VROM echt samen op weg. Bij houtverduurzaming lag de branche steeds dwars. Nu is duurzaam hout 'beter verkoopbaar', dat heeft geleid tot innovatie. Ander voorbeelden van samen op weg: kunstmest, titaandioxide, papier en karton.
- 🏠 5: Oude netwerk deed het goed bij 'Water en Ruimte'. Oude netwerken zijn soms (en nog) prima te gebruiken.
- 🏠 6: LTO groepen - ondernemers – onderzoek - kennis overdragen en uitwisselen is de manier om de zaak 'los' te krijgen; dat past niet in het oude netwerk.
- 🏠 4: Samen met bedrijven is altijd gepraat, samen proeven gedaan.
- 🏠 7: Alles in de discussie is zo nationaal. Antifouling kun je wel verbieden, maar schepen komen toch de havens binnen uit het buitenland. Verduurzaamd hout wordt wel niet meer gebruikt, maar de industrie bestaat nog wel en exporteert, vooral naar België.

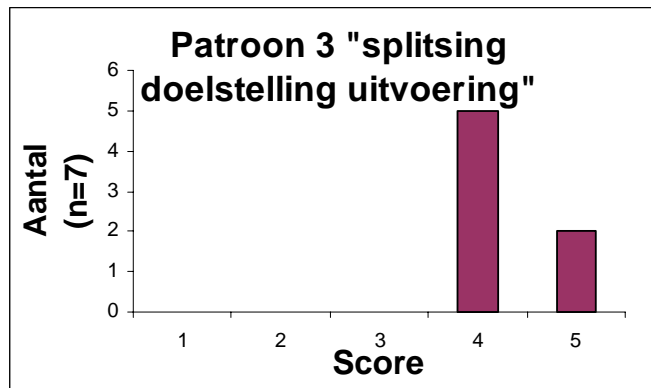
#### Poll patroon 2



#### Patroon 3 'Splitsing doelstelling en uitvoering'.

- 1: Normen worden door NMP vastgesteld, dat moet worden uitgevoerd. Keuze voor ecotoxicologie is van tevoren gemaakt (keuze, dus geen maatschappelijke belangen). Maar bij VROM praat Jan en Alleman mee, er is dus wel naar de maatschappij geluisterd voor de keuze voor ecotoxicologie gemaakt werd. Na die keuze is discussie met doelgroepen niet meer aan de orde.
- Henk: dat is een uitleg van het patroon, maar ben je het er ook mee eens? En dat is 1.
- 3: Herkent het patroon, mis in termijnstelling, geen tijdpad. Tijdstip doelbereiking en overheidsbeleid uitvoering niet consistent. Uitvoering moet losgekoppeld worden van doelstelling, niet afhankelijk van kosten *etc.* doelstelling vaststellen.
- 5: Maatschappelijk denken ten tijde van het vaststellen van de doelstellingen was anders. Maatschappelijk denken is veranderd, maar doelstellingen bleven zelfde in doel en tijd. Nuancering was er door de Motie Augusteijn. Er is dus onvoldoende meegegaan met het maatschappelijk denken.
- 2: Bij de KRW kunnen we dat nu wel. Maatschappelijke organisaties zullen er bij gehaald worden.
- 1: KRW kan dezelfde valkuil worden. Ons oude beleidsstandpunt staat te veel voorop. Het gaat weer precies hetzelfde. Te laat een discussie met de maatschappij.
- 4: Maar de KRW vraagt ook naar haalbaarheid, en dat was vroeger niet zo.
- 6: Polderen (zonder verstand van uitvoering doelen gesteld) is misgegaan. Nu is er wel een maatschappelijk debat. Geleerd van het verleden.
- 5: Overheid moet zich nu maatschappelijk verantwoorden.
- 6: Het maatschappelijk gerucht is nu zo groot dat er nu geluisterd wordt.
- 3: Afstand cofinanciering bij internationale waterprojecten komt van VROM, geen cent van V&W!

### Poll patroon 3

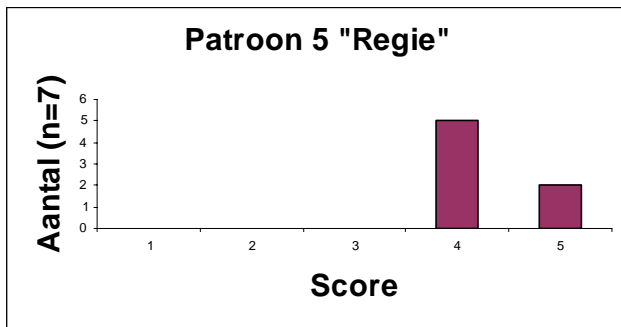


### *Patroon 5 'weinig regie'*

- 2: Als aanvulling liever regie kan beter.
- 1: Mee eens; niet alleen richting geven, maar ook aanwezig blijven waar het heen moet. Als je ander partijen nodig hebt moet je die aansturen. Doel en helderheid daarover moet duidelijk worden aangegeven en via welke weg dat bereikt moet worden.
- 3: Bij de provincies ontbreekt het aan instrumenten: landbouw, koper in leidingen *etc.*
- 1: Helderheid bevordert enthousiasme lagere overheden.
- 6: Dat moet een fase ervoor. V en W contact met doelgroepen gaat via VROM. Maar eerst moet er zelf gekozen worden. Daarna doelgroepen benaderen, zelf of via andere ministeries, als het maar duidelijk is. Rol kiezen en dan stappen uitzetten. Geen regierol is een ervaringsfeit.
- 7: Toelatingsbeleid wordt door 4 departementen aangestuurd, niet door V en W. Geen regie.
- 2: Dat is via VROM geregeld. Daarnaast heeft RIZA een rol daarin.
- 4: Als er regie is dan is die in ieder geval niet zichtbaar. Ook lijnen naar VROM zijn onzichtbaar.
- 5: Regie naar buiten duister. Naar binnen onduidelijk. De eigen organisatie is segmentair, op onderdeeljes gericht. Bouwmetalen. Wat met er dan in bouw? Wordt dan aan VROM overgelaten. Zink is een duidelijk voorbeeld. Mest LNV moet dat maar doen. 4<sup>e</sup> Nota had dat nog steeds: doelen en maatregelen. Nergens staat dat de doelen gehaald moeten kunnen worden. Omgaan met onzekerheden door procesregie.
- 7: V en W stelt doelen; VROM voert uit en verwoord. Bij conflict moet je onderhandelen met VROM. Dus samenhang met patroon 3. Dilemma voor VROM, ook daar geen regie. Onduidelijk wat hun onderhandelingsmarges zijn. Geen bandbreedte doelstellingen bekend.
- 1: Dat komt ook door competentie tussen VROM en V en W.
- 6: Helderheid wie verantwoordelijk is voor welk dossier moet er komen. Ministeries schuiven de verantwoording door naar ander ministeries.
- Henk concludeert: **Onzichtbaar**; **Onzekerheid**; **Onderlinge afspraken**; **Onvoldoende regie!**
- 2: De strategische processturing is slecht. Welk ministerie is probleemhouder en wie regisseert is te onbekend. Daardoor mist aansprekendheid.



Poll patroon 5



## Groep 3

### *Samenstelling groep 3*

Dorien Brunt (Alterra, facilitator)  
Judith Klostermann (Alterra, notulist)  
Jolande de Jonge (RIVM, projectteam)

Deelnemers vanuit:

- V&W-IVW
- LTO
- Natuurorganisatie
- Provincie
- V&W-RIZA
- V&W-RIKZ

### *Eerste indruk van de 6 patronen:*

V&W-IVW: Eerste drie patronen waren te ongenueanceerd, 4 t/m 6 was beter.

LTO: Patronen: zo is het, behalve als je betrokken bent bij onderdelen ervan. Bij de AMVB heeft LTO goede ervaringen, was LTO nauw betrokken, had V&W de hoofdrol en LNV en VROM een bijrol. Het ging alleen over hoe snel realiseer je het. Meer in het algemeen herken ik wel het punt: communiceer je wel goed. Bij het Bouwstoffenbesluit was de ervaring: komen we nou nooit een stap verder? De normen uit het bouwstoffenbesluit komen niet overeen met categorie 1 en 2 slootbagger, zijn die onderdelen van de ministeries dan nooit met elkaar in contact? Dus tussen departementen worden dingen niet goed afgestemd. Een punt wat ik heb gemist: is de communicatie met Brussel wel goed? Wij horen ook van departementen in Nederland een heel ander verhaal over wat Brussel zegt, dan wat wij in Brussel zelf horen.

Natuur: Het is moedig van DGW om zich zo te laten evalueren door externen; wat willen ze ermee? want het kan een goeie manier zijn om je eigen organisatie om zeep te helpen, maar ook om het beter te organiseren. De KRW wordt bestuurlijk erg verdeeld opgepakt, kun je veel handiger organiseren. De patronen: de directheid ervan is prettig en geeft wel weer waar het aan schort, logisch dat je hiermee op lange tenen gaat staan en kan verdedigende reacties oproepen. Het gevaar dat we het toch weer mooi gaan presenteren, maar de realiteit is: het is nu niet goed, dus waar schort het aan. V&W-HK zei (tijdens plenaire opening) wel wat ik dacht: de presentatie zelf was al erg oordelend.

Provincie: Ik herken veel patronen, het was ongenueanceerd maar soms mocht het ook nog scherper. Er klonk al een oordeel dat het nu niet goed gaat, maar hoe moet het dan wel? Er zijn veel keuzemogelijkheden dus zo beschrijvend mogelijk verder gaan.

Jolande: is plaatsvervangend projectleider BMW Chemie, werkt bij RIVM/RIZA, als reactie op de patronen: voelt twee petten: aan de ene kant het gevoel dat onrecht wordt gedaan aan het beleid, maar is ook boeiend om uit omgeving dingen te horen. Zal niet teveel meepraten.

V&W-RIZA: Bij 1e 3 patronen veel meer aarzelingen, het is afhankelijk van de concrete situatie.

In de laatste 3 stellingen herken ik meer. Twee dingen spelen een rol:

1 er is onvoldoende expliciet aangegeven dat het hier over diffuse bronnen gaat. Maar dat is geen eenduidig begrip, wat al in het gedenboek 25 jaar WVO is opgeschreven: daar zijn typen bronnen genoemd. Bij sommige daarvan spelen heel veel factoren en ben je een roepende in de woestijn, sommige andere kun je voor 95% hetzelfde regelen als bij industriële lozingen. Als je blijft praten over diffuse bronnen slaat dat dood. Er zit een heel speelveld achter waar de patronen soms wel en soms niet geldig zijn.

2. De emissieaanpak wordt sinds 1979 gepropageerd. In deze stukken wordt gefocust op de waterkwaliteitsaanpak. Als je dat 1e element vergeet krijg je een spanningsveld. Je werkt samen

met LNV en VROM voor het emissiebeleid, maar het waterkwaliteitsbeleid is hard en dat is niet hoe bij VROM en LNV wordt gewerkt, dus daar ligt een communicatieprobleem. Je mag bij het emissiebeleid alle financiële inspanningen vragen, ook al is je norm al gehaald.

LTO: (start de discussie al): Op alle departementen wordt op verschillende niveau's gepraat, maar ook binnen departementen gebeurt dit!

V&W-RIZA: Er is ook niet 1 Brussel: precies hetzelfde gebeurt bij die Directoraten Generaal! en iedereen heeft weer een eigen lijntje daar naar toe.

V&W-RIZA: (maakt ronde af) Terugkijkend vind ik de patronen herkenbaar. Er zijn wel nuances aan te brengen, ze kloppen niet voor allerlei uitzonderingen, maar kloppen wel voor het algemene niveau. Het is vandaag niet de opdracht om oplossingen te zoeken, maar die kun je dus zoeken in die uitzonderingen. De case over mest/nutriënten gaat vooral in op de emissiekant, de lozingen, maar er is ook een waterkwaliteitskant: als het er eenmaal in zit, probeer dan de effecten te verminderen. Dat deel van het beleid krijgt nu geen aandacht, of is de analyse daar teveel op gefocust? Er is dus meer dan emissiebeleid. Waterkwaliteit gaat ook over het beheer van water, dus dan moet je met de beheerders praten. Ander punt: PAKs waren begin '90 ineens een probleem, dat is nu wel opgelost/aangepakt, misschien is daar wat aan successen uit te halen? Welke patronen hebben daar tot succes geleid?

#### ***Start discussie:***

LTO: We hebben het nu over de patronen tussen de departementen gehad, maar hoe zit het in de regio? Waterbeheerders zijn autonoom. Het gaat niet over de normen maar over de weg ernaartoe, ben je als departement lamgeslagen met zo'n structuur? Op pag 3 van het procesverloop staat: waterschappen werken aan de AMvB Lozingenbesluit Open Teelten en Veehouderij, maar als we in Den Haag zitten kun je daar geen afspraak met alle waterschappen maken! Dan is er weer eentje die roept, ik kan het niet, ik ga mijn eigen weg. (Judith vraagt: bij de Unie? LTO: Ja. V&W-IVW: Hij bedoelt dat Verkeer en Waterstaat niks over de waterschappen te zeggen heeft) (?)

V&W-IVW: er staat nog een fout in: V&W is wel expliciet bij de mest-evaluatie betrokken geweest: in '98, 2000 en 2002. Judith: was dat het RIZA? V&W-IVW: nee, zelfs op DG niveau.

LTO: en wat was dat over mest en zink, dat het 12 jaar heeft geduurd voordat men iets over de landbouw durfde te zeggen? Wat gebeurt er nu? Voegen wij dat toe, ik weet niet hoe het komt, daar wordt bij ons nooit over gepraat.

V&W-IVW: er staat nog een foutje in: Die versoepeling van de normen is ten opzichte van de verstrenging, dus het ging van 4, naar 3, naar 1, toen is gezegd, nee, naar 2.

Dorien: Nu verder per patroon.

#### ***Patroon 1: weinig contact met doelgroepen***

V&W-RIZA: in algemeenheid geldt dit wel maar in een concrete situatie zoals de AMvB is er veel contact.

V&W-RIZA: twee oorzaken:

1. milieugroepen zijn gewend naar VROM te gaan, landbouw gaat naar LNV, dat heeft te maken met de externe profilering van die ministeries, en ze komen uit zichzelf niet snel naar V&W.
2. Initiatief vanuit V&W zou meer kunnen. Verklaring is de hoeveelheid menskracht, die is bij V&W veel kleiner dan bij VROM of LNV, we kunnen dus niet op alle terreinen actief zijn met de huidige menskracht. Het is dus ook een bewuste keus.

De AMvB is een voorbeeld waar het wel goed is gegaan

V&W-RIZA: wij moesten daar wat in gang zetten en DGW voelde zich verantwoordelijk voor het proces.

LTO: Landbouw vond het een moeilijke discussie met de achterban, VROM lag niet best dus

V&W dacht: wij knappen dit zelf maar op. Voor de inhoudelijke AMVB voerde V&W het woord en LNV zat er maar bij, dus V&W dacht: wij knappen het zelf maar op.

Provincie: Dat was ook duidelijk gekoppeld aan een instrument

V&W-RIZA: en het was technisch- inhoudelijk.

Provincie: patroon 1 en 2 zijn bijna hetzelfde: weinig doelgroepen en eigen netwerken. Ik vraag me wel af als provincie: is dit erg? Dat het waterministerie weinig contact heeft met de doelgroepen? Dat zou niet erg zijn als zij maar goed afstemmen met de andere ministeries. Het is wel moeilijker om het met niet-eigen instrumenten te regelen. Maar bij gecreosoteerd hout, dat is verboden, klaar, prima toch?

LTO: Maar wij hebben veel meer structureel overleg met VROM en LNV. En ik lees nooit: IPO overlegt met V&W, dat is ook altijd VROM en LNV.

Provincie: Als V&W het maar beter regelt met VROM en LNV, en dat moet wel gebeuren voor de KRW. Het document wat er nu ligt is niet te verdedigen in de Kamer: hoe ga je dit realiseren?

V&W-RIZA: Jij zegt: het is niet erg, als je een goede regisseur bent. Maar dat gebeurt toch ook niet? Volgens mij blijft het van belang om direct te praten met doelgroepen en overheden die beleid moeten uitvoeren. Dat gebeurt onvoldoende, in mijn tijd was er geen structureel overleg, bij andere departementen is dat structureler en is het meer een issue.

V&W-IVW: Met scheepvaart en bouwmetalen hebben we direct contact, dat laatste vanwege de vangrails, ook in het verleden is daar veel contact mee geweest. Met landbouw hebben we het nadrukkelijker aan LNV overgelaten: dat doet LNV al, moet je dat als V&W dan ook nog doen?

Provincie: dat is ook op technische expertise dus: V&W heeft eerder contact met watersectoren.

Natuur: waarom heb je contact: om uitvoerbaar beleid te maken. Het gevaar daarvan is wel dat je in een compromissituatie komt, en geen gewenste uitkomsten krijgt. Over nitraat is heel veel gepraat, het bleek slecht op te lossen, dan het doel maar naar beneden, dan hoeven we niets meer te doen?

LTO: LTO heeft zelf initiatief genomen om met de Staatssecretaris van V&W te praten want LNV werkt zelf dingen uit en praat niet met Brussel, dus we gingen met V&W in gesprek: wat gebeurt er met de KRW? Heeft de Staatssecretaris zich daar zelf wel voldoende in verdiept? Dus wij gaan nu in Brussel praten want daar zit men te springen om inbreng. Maar in Brussel worden geen normen gemaakt, die worden nationaal vastgesteld. In Brussel zeggen ze: jullie wilden heel Nederland aanmerken als nitraatgevoelig, dus moet je het nu in 2015 halen in plaats van in 2027 voor de KRW.

Natuur: We moeten ook over mensen praten: zitten mensen wel op de juiste plaatsen, en zitten ze er lang genoeg om expertise op te bouwen? Bij V&W worden ze gestimuleerd om elke 3-4 jaar op een andere plek te gaan zitten maar dat is soms niet slim.

LTO: Ja, de expertise verdwijnt steeds, er is geen continuïteit, maar dat geldt voor alle departementen. In Brussel worden ze er ook gek van, steeds andere mensen uit Nederland, die moet je dan weer inwerken.

Provincie: Voor elk dossier moet je bedenken: doe ik het zelf of kan het ook anders?

Natuur: Bij open planproces haal je er veel stakeholders bij, maar dan ga je te vroeg onderhandelen en kom je tot zwakke compromissen. De overheid wil ook minder regels, dus stel gewoon ambitieuze doelen en laat aan uitvoerders over hoe ze het willen doen.

V&W-RIZA: Maar als beleid kun je geen doelen vaststellen zonder dat je weet of het haalbaar is.

Natuur: Door onderhandelingen wordt het zo lang uitgesteld en afgezwakt.

LTO: In de patronen was dat goed gezien: eerst worden doelen vastgesteld, dan blijkt het niet haalbaar, dan laat je de politiek de doelen opschuiven. Maar er is ook heel wat bereikt, het is een voortdurend proces, en de schoorsteen moet ook nog roken.

V&W-RIZA: Schuiven met doelen is een typisch Nederlandse aanpak zei een Belgische collega laatst tegen mij.

LTO: We zijn ook altijd zeer ambitieus.

V&W-IVW: Ik wil nog iets zeggen over die opmerking dat V&W realisatie aan VROM en LNV overlaat. Dat is niet zo, V&W doet juist zelf de uitvoering met de Regionale Directies. Het algemene patroon dat we werken via eigen netwerken klopt wel: V&W met CIW en VROM met het DUIF (?) Maar uitvoering laten LNV en VROM eerder aan V&W over. Het klopt niet voor de bouwmetalen want wij praten over de vangrails, en VROM en LNV doen dat niet. Misschien klopt het wel met de mest.

Provincie: Wij zien dit niet zo, wij hebben meer te verwachten van VROM over dubo-pakketten, en niet van V&W.

V&W-IVW: Maar IPO zit in DUIF en in CIW dus daar zou je het moeten uitwisselen.

Provincie: Maar die twee delen hebben weer geen contact met elkaar, dus formeel klopt het wel maar informeel is het toch verschillend.

### ***Patroon 7: Nederland opereert niet slim naar EU***

LTO: We moeten een extra patroon maken: Nederland praat niet slim in EU ('Nederlandse ziekte')

V&W-RIZA: Ik steun dat: de Nederlandse overheid is afwezig in Brussel in het voortraject van beleid.

LTO: En wij hebben zoveel water, we zitten aan het eind van het putje, dus dat zou veel meer moeten zijn

V&W-RIZA: Er zijn drie relevante Brusselse departementen: Environment, Agri en Sanco (?), en wie zit nu waar?

V&W-IVW: Ze zijn er vaak helemaal niet.

LTO: pas als in de Kamer aan de staatssecretaris wordt gevraagd: hoe zit het, dan wordt ze zenuwachtig. Niks ten nadele van de staatssecretaris, het is een Nederlands patroon.

Natuur: De mensen in Brussel hebben het beste voor, ze hebben een hoge werkdruk dus dat wordt wat kort door de bocht-beleid, ze maken dezelfde fouten die we in Nederland doen: de uitvoerbaarheid is het probleem.

V&W-RIZA: Het is een piepsysteem, zolang niemand piept gaat het goed.

### ***Patroon 3: splitsing doelen en uitvoering***

V&W-IVW: De splitsing tussen doelen en uitvoering klopt, en de uitvoering verdient geen schoonheidsprijs, Maar we doen wel pogingen om het uit te zetten, dat doen we meer dan VROM.

V&W-RIZA: De sub-punten zitten vooral bij VROM. V&W zegt al jaren: VROM stelt normen vast maar voert ze niet door in beleidsdocumenten.

Judith: In welke beleidsdocumenten?

V&W-RIZA: Dat is het INS. Er is geen structuur om nieuwe of gewijzigde MTR's in te voeren, dus er is een warboel van: wat is de status en per wanneer, we hebben al 2 jaar gevraagd om dat te regelen en CIW1 heeft het ook al herhaaldelijk gevraagd.

V&W-RIZA: dus de normen dat is een gescheiden wereldje.

LTO: Dus je stelt normen maar er is geen kans om die te halen, en als je ze niet haalt komt er politieke discussie, en dan is de conclusie: er is toch geen beter resultaat mogelijk.

Jolande: er is wel een onderscheid tussen normen en doelen.

LTO: de eerste stappen waren eenvoudig maar de laatste stappen kosten veel geld dus wat is de verhouding tussen de inspanningen en het resultaat? De voedselautoriteit zegt: de milieugroepen lichten het publiek verkeerd voor, ja, zo houden we onszelf wel bezig.

Het is jammer dat we geen oplossingen mogen geven.

### ***Andere drie patronen: 4, 5, 6:***

daar kon iedereen zich wel in vinden, niet teveel op afdingen.

### ***Groeps rapportage:***

Patroon 1:

- algemeen herkenbaar, uit uitzonderingen zijn leerpunten te halen
- het is afhankelijk van de doelgroep en verschillend per onderwerp.
- het belang van het contact is de uitvoerbaarheid van het beleid
- voor ieder onderwerp is een andere aanpak nodig
- te weinig menskracht, te weinig continuïteit.
- samengevoegd met 2

Natuur: je moet in het beleid eerst intern je ambitie bepalen en niet te vroeg naar buiten treden

V&W-RIZA: Dus je moet later nog gaan onderhandelen?

Natuur: "de overheid" weet vaak zelf ook niet wat ze wil. Met die ontvlechting zijn alle mensen uit HKW gesleept door DGW en nu is daar niemand over die verstand van water heeft.

- een communicatiestrategie ontbreekt
- en een strategie naar concrete onderwerpen ook.

Provincie: patroon 6, die politieke selectiviteit, wie en wat wordt daar bedoeld? Kan dat preciezer?

Judith: Dat is juist wat breder bedoeld, geldt niet alleen voor V&W.

V&W-RIZA: Bij diffuse bronnen heeft elke stof of probleem weer een ander type aanpak nodig, soms gaat dat goed en soms niet, afhankelijk van het instrumentarium. Productenbeleid daar kunnen wij niks mee vanuit het waterbeleid, dat moet VROM doen, dus hoe moeten wij VROM dan aanpakken? Bij landbouw kun je veel maar niet alles. Bij de recreatievaart kun je veel meer: 80-90% kun je met de WVO aanpakken.

Jolande: er zijn dus ook missers in het overdragen van de verantwoordelijkheid. Een afspraak met het IPO wil niet zeggen dat de waterschappen het dan gaan doen. waarom stopt het bij VROM?

## **Plenaire afsluiting:**

Presentaties door Henk Smit en Peter Smeets (faciliterende voorzitters vanuit Alterra) en V&W-RIKZ. Met opm V&W-HK en VROM

### ***Patroon 1: weinig contact met doelgroepen***

Peter: Er is weinig contact: ja, dat is de bedoeling, en het werkt ook. Maar je kunt het niet generaliseren, er zijn sectoren waar wel contact mee is.

Henk: In de peiling was het: genuanceerd tot ja, we herkennen dat. Het probleem is eenduidige sturing door bewindslieden en departementen. (?) De laatste anderhalf jaar is er een structurele verandering, ook bij ambtenaren (?) Veel contact blijft op CIW niveau hangen, het dringt niet door tot de burger in de supermarkt.

V&W-RIZA: algemeen herkenbaar, maar ongenueanceerd. Uit uitzonderingen zijn leerpunten te halen. En een oorzaak is dat er weinig mensen zijn bij DGW, en weinig continuïteit. Ook is er geen communicatie strategie.

### ***Patroon 2: blijven werken in gescheiden netwerken***

Henk: nuanceren: oude waternetwerken werkten goed bij WVO, en dat succes moeten we ook incasseren. Maar bij de huidige problematiek volstaan ze niet meer. Opties zijn: het verbreden naar het bouwnetwerk, of naar het innovatienetwerk. Het gaat om kennis en om het complexe traject. Bij antifouling en gecreosoteerd hout zijn wel snel nieuwe netwerken opgebouwd. Verder volmondige erkenning van deze stelling.

V&W-RIZA: patroon is herkend, V&W spreekt ook teveel de koepels aan in plaats van de waterschappen, die hebben een eigen mening toe te voegen.

Peter: de stelling werd herkend, er is ook weinig contact met lagere, uitvoerende overheden, die zeggen: we hebben de instrumenten niet, hoe moeten we het handhaven?

V&W-HK: Wat is er mis met contact met de koepels?

V&W-RIZA: Je moet wel kijken of de koepel het doorgeeft.

### ***Patroon 3: splitsing doelen en uitvoering***

Peter: herkend

Henk: Herkend, ja, zo zat het in elkaar: niet onderhandelen over de doelen, dat zit in ecotoxicologische normen. Maar het ging mis toen de doelen niet werden gehaald. Gaan we met de KRW weer in die valkuil? De toetsing aan de praktijk zit daar wel in, nu zorgen dat de verbinding snel tot stand komt.

### ***Patroon 4: vasthouden aan WVO***

Voor iedereen heel logisch

### ***Patroon 5: weinig regie***

Peter: weinig regie kreeg instemming. Dat wordt pregnant bij wisseling van de wacht: als personen wisselen wisselt het beleid ook, er is geen institutioneel geheugen. de verschillende onderdelen, RIZA en DGW, kijken ook anders. Ja maar: er is wel regie maar die is ongecontroleerd. de manier waarop Nederland opereert hebben we geëxporteerd naar de EU:: - er worden normen gemaakt > Nederland is aanwezig, mn VROM als dominee

- uitwerken van de normen: afwezig, soms V&W, soms niemand

- uitvoeren beleid: Nederland als koopman, dealen, dat wordt niet geaccepteerd.

VROM: De rol van V&W in OSPAR is belangrijk: pleiten daar voor strenge normen dus ook bij V&W zijn dominees

Henk: 5 werd breed herkend, maar wel nuances: de regie is vrijblijvend, het ministerie wordt nergens op aangesproken, V&W is weinig zichtbaar voor lagere overheden als regisseur. Bv als VROM optreedt namens V&W richting CTB: CTB herkent daar V&W niet in.

Provincies en waterschappen: hebben weinig instrumenten om het handen en voeten te geven  
LTO: Ja, kijk eens wat je rol is, daar moet je duidelijker in zijn, meer procesregie, duidelijker processtappen.

Het effect is: het lijkt of V&W zich terugtrekt.  
V&W-RIZA: 4,5 en 6 herkend

***Patroon 6: strategische en politieke selectiviteit***

Peter: neutraal tot herkenning:

- ja (positief): al 35 jaar bewust selectief beleid, eerst het stinkende water, toen nutriënten en metalen, toen stoffen, nu onbekende stoffen.
- ja (negatief): kijk hoe de industrie wel en landbouw en verkeer niet zijn aangepakt. Ioden leidingen zijn ook zo'n voorbeeld

***Patroon 7: Afwezigheid in Brussel***

V&W-RIZA: vooral in beleidsvoorbereiding is DGW weinig in Brussel, er is geen DG Verkeer en Waterstaat in Brussel, dus water zit daar bij Environment, en daar zit VROM al.

We zitten in Brussel onvoorbereid aan tafel.

LTO: de interne communicatie bij V&W is niet goed. De beleidsvoornemens voor het Bouwstoffenbesluit en de Waterbodems sporen niet met elkaar: praten ze dan niet met elkaar?

V&W-RIZA: Nederland speelt ook in Koblenz een slechte rol: alleen persoonlijke deskundigheid wordt ingezet, maar er wordt geen opdracht of sturing vanuit het departement meegegeven, dan sta je daar veel sterker.

LTO: we zijn teleurgesteld dat we geen oplossingen mochten aandragen. Hoe is het mogelijk dat wij het putje van Europa zijn en dat we daar geen prominente rol spelen? Als ik in de krant lees dat er vragen werden gesteld in de Kamer en dat de Staatssecretaris dan pas zenuwachtig wordt.