

Verslag van de KRW bestuursmiddag 'Eerst snappen, dan de waterkwaliteit opknappen', op woensdag 30 mei 2018 in de Mariënhof in Amersfoort.



Actualisatie KRW-doelen: er valt iets te kiezen. Maar wat precies?

Begin 2022 start de derde planperiode van de Kaderrichtlijn Water. Waterbeheerders moeten daarvoor alle eerder vastgestelde ecologische doelen en bijbehorende maatregelen actualiseren en vastleggen in nieuwe stroomgebiedbeheerplannen. Op een bestuurlijke middag presenteerde de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA twee belangrijke instrumenten om ze daarbij te ondersteunen: de Handreiking KRW-doelen en de ecologische sleutelfactoren. De aanwezigen kregen tekst en uitleg over de instrumenten, en over de bestuurlijke ruimte bij het vaststellen van doelen en maatregelen.

STOWA-directeur Joost Buntsma spoorde de aanwezige bestuurders aan het begin van de middag aan om hun medewerkers de juiste vragen te stellen, zoals ook de ecologische sleutelfactoren helpen bij het stellen van de juiste vragen over de ecologische toestand van stilstaande en stromende wateren. De antwoorden daarop geven handvatten voor het kiezen van de juiste maatregelen. Daarna ging Auke de Ridder van Waterschap Drents Overijsselse Delta met de aanwezigen in gesprek over enkele actuele bestuurlijke waterkwaliteitsthema's, zoals nieuwe stoffen in het oppervlaktewater. Maar ook de (tijdelijke) gevolgen van een verbetering van de waterkwaliteit door afname van de (externe) nutriëntenbelasting. Dat leidt vaak tot explosieve waterplantengroei. Zwemmers en recreanten zijn er niet blij mee. En wat moet je dan als waterschap? Want 'je hebt met doelen en richtlijnen te maken, maar ook met wensen en eisen van de maatschappij,' zoals een aanwezige het treffend verwoordde.



Goed begrip

Terug naar de nieuwe stroomgebiedbeheerplannen. De basis voor deze plannen is een goed begrip van je watersystemen. Dat betekent: weten waarom de toestand van een watersysteem is zoals die is, weten aan welke knoppen je kunt draaien om die toestand te verbeteren, en kennis hebben van de ecologische potenties van een systeem. De ecologische

sleutelfactoren die STOWA heeft ontwikkeld, stellen waterbeheerders in staat om dit begrip te verwerven en goede (bestuurlijke) keuzes te maken. Zijn de waterkwaliteitsdoelen haalbaar en zijn de bijbehorende maatregelen effectief en betaalbaar? De kennis en ervaringen die de laatste jaren over aquatische ecologie zijn opgedaan, hebben geleid tot nieuwe inzichten en stellen waterschappen veel beter in staat dit te beoordelen.

Handreiking

Deze watersysteemanalyses op basis van de genoemde sleutelfactoren nemen een belangrijke plaats in in de nieuwe Handreiking KRW-doelen waarover Marcel Tonkes van de provincie Overijssel meer vertelde. Tonkes is voorzitter van de landelijke werkgroep doelstellingen die verantwoordelijk was voor het opstellen van de handreiking. De handreiking, de opvolger van de Handreiking MEP-GEP uit 2006, geeft volgens Tonkes helder de technische-inhoudelijke en bestuurlijke stappen weer bij het (opnieuw) vaststellen van doelen en maatregelen, inclusief de ruimte die er bestaat voor (technische) aanpassingen van de doelen, maar ook voor doelfasering dan wel doelverlaging. Belangrijk daarbij is volgens Tonkes een goede samenwerking tussen waterschappers, de opstellers van de SGBP's, en de provincies. Zij stellen de plannen uiteindelijk bestuurlijk vast. Daaraan voorafgaand gaan zij uiteraard ook in gesprek met belanghebbende partijen.



Ruimte

Wat is de ruimte bij het vaststellen van doelen en maatregelen? Die zit enigszins bij het technisch-inhoudelijk spoor voor het vaststellen van de doelen. Daarvoor moet je uitgaan van de huidige ecologische toestand van het watersysteem – bepaald aan de hand van een watersysteemanalyse - en daarbij het effect optellen van alle mogelijke verbetermaatregelen. Dit wordt de zogenoemde Praag-matische methode

genoemd. Waterbeheerders hoeven van Brussel echter geen maatregelen op te nemen die 'significante effecten hebben voor andere functies', of 'voor het milieu in algemene zin'. Dat biedt enige ruimte voor eigen interpretatie, al heeft Brussel wel *guidances* uitgebracht waarin dieper wordt ingegaan op de betekenis van deze begrippen. In een bijlage II van de handreiking komt dit ook aan de orde. Bij het vaststellen van het doel, spelen kosten in eerste instantie overigens geen rol. Ook zeer kostbare maatregelen moet je meenemen, volgens Brussel.

Uitstel of afstel

Bestuurders kunnen verder besluiten tot uitstel of afstel van de in het technisch-inhoudelijke spoor vastgestelde doel, zo liet Marcel Tonkes zien. In KRW-jargon heet dat 'doelfasering' of 'doelverlaging'. Uiteraard moet je daar wel steekhoudende argumenten voor kunnen aandragen. Op welke gronden mag je hiertoe overgaan? Bij deze bestuurlijke afweging mag je - in tegenstelling tot het technisch-inhoudelijke spoor - wel kosten aandragen als argument. Als de kosten van maatregelen 'disproportioneel' (onevenredig kostbaar) zijn, mag je er vanaf zien. En u raadt het al: wat 'disproportioneel' precies is, biedt ruimte voor eigen interpretatie.

Spelregels

Tot zover de theorie. In de praktijk zijn er in Europees verband door de waterdirecteuren al enige spelregels bepaald. De belangrijkste: we houden vast aan de ambities van de richtlijn.

Technische doelaanpassingen zijn mogelijk op basis van nieuwe ecologische inzichten, doelfasering is tot 2027 nog mogelijk, daarna is het beperkt tot 'natuurlijke omstandigheden'. Dat betekent dat je rekening mag houden met het feit dat de effecten van maatregelen soms lang op zich laten wachten. Voorbeelden van natuurlijke omstandigheden zijn P-verzadigde bodems, PAK's in waterbodems, uitspoeling van nitraat uit grondwater. Tot slot: de waterdirecteuren willen eigenlijk niet weten van doelverlaging. Kortom: daar zal zeer kritisch naar worden gekeken.

Moeten de waterschappen gebruik maken van de handreiking. Ja, volgens Marcel Tonkes. De handreiking is vastgesteld door de Stuurgroep Water en het heeft daarmee een formele status gekregen. Het gebruiken van de ecologische sleutelfactoren als instrument voor de in de handreiking opgenomen watersysteemanalyses, is echter niet verplicht. In de Handreiking worden ook enkele andere methodieken genoemd waarmee dat zou kunnen.

Meerwaarde

Na deze uitgebreide toelichting op de handreiking toonde Martine Lodewijk van Waternet met een voorbeeld uit de praktijk de meerwaarde aan van een goede watersysteemanalyse, als basis voor het vaststellen van effectieve, haalbare en betaalbare doelen en maatregelen. Het betrof de Amstel - voor de liefhebber een watertype M6B – waarvan vooral het westelijke deel te leiden heeft onder hoge concentraties algen (chlorophyl-a). Op basis van de systeemanalyse werd duidelijk wat daarvan (vooral) de oorzaken waren en konden er effectieve maatregelen worden genomen.



Waternet gebruikt de sleutelfactoren met succes om met bestuurders te communiceren over de (vooruitgang van) de waterkwaliteit. Verder vond zij het van belang om het gebiedsproces niet pas te starten als je klaar bent met de systeemanalyse, maar de stakeholders ook al te betrekken tijdens de analyses.

Context

Daarna ging Peter van Bodegem van de Universiteit Leiden kort in op de sleutelfactor Context. De sleutelfactor is uitgewerkt in een instrument dat bestuurders een handvat geeft voor het afwegen van belangen op een hoger niveau. De KRW biedt hiervoor de ruimte. Het uitgangspunt is dat watersystemen naast 'waternatuur' andere functies vervult, zoals scheepvaart en recreatie. In deze sleutelfactor wordt bekeken of en zo ja: in hoeverre er ruimte is voor verbetering van de ecologische kwaliteit in de bredere context van een watersysteem. Bestaan er conflicten met andere functies? De sleutelfactor Context zet hiermee aan tot het maken van een meer integrale afweging van doelen en daarmee tot het effectiever inzetten van middelen. Het instrument sluit volgens Van Bodegem aan bij de zogenoemde ecosysteemdiensten, en poogt belangen objectief en transparant te kwantificeren.

Na deze presentaties bood Joost Buntsma de nieuwe handreiking en alle rapportages over de ecologische sleutelfactoren aan aan Uniebestuurder en hoogheemraad bij Delfland Ingrid Ter Woorst. In een korte reactie gaf ze aan de handreiking te beschouwen als een waardevol instrument om mee aan de slag te gaan bij het opstellen van de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen.



Dilemma's

Na de pauze gingen de aanwezige bestuurders in kleine groepen aan de slag rond specifieke bestuurlijke KRW-dilemma's. Er werd onder meer gesproken over de mogelijkheid om in het kader van toxiciteit niet meer (alleen) naar normen te kijken, maar vooral naar de effecten van toxische stoffen. En vervolgens weer normen

aan deze effecten hangen. Juist omdat er maar voor heel weinig stoffen normen zijn, en er lang niet altijd een duidelijk verband is tussen normoverschrijdingen en effecten. Effecten zouden daarom leidend moeten zijn, aldus enkele deelnemers. Ook werd er van gedachten gewisseld over de mogelijkheden en consequenties van doelfasering en doelverlaging. Dat haalt weliswaar wat druk van de ketel. 'Maar je kleurt met je waterlichamen nog steeds rood, ondanks het feit dat je wel aan het werk bent geweest en er verbetering is te zien,' aldus een aanwezige bestuurder. Volgens hem zouden we in ieder geval beter de vooruitgang moeten laten zien.

Ook het technisch aanpassen van doelen kwam ter sprake. De meeste aanwezigen waren van mening dat de waterbeheerders nieuwe ecologische inzichten moeten gebruiken om te kijken of de doelen nog steeds passen, of dat we wellicht wat te ambitieus zijn geweest in het verleden. Maar dan moeten we wel voldoende aandacht schenken aan het vergaren van die ecologische inzichten, want dat vormt de basis voor een goed onderbouwde aanpassing, aldus sessieleider Auke de Ridder.

STOWA-directeur Joost Buntsma sloot deze middag af in de hoop dat de aanwezige bestuurders beter toegerust zijn voor de actualisatie van KRW-doelen en het opstellen van nieuwe stroomgebiedbeheerplannen. Want één ding is duidelijk: met het actualiseren van de KRW-doelen gaan de waterschappen een lastig proces in, waarbij ze een steuntje in de rug heel goed kunnen gebruiken. STOWA heeft er samen met tal van andere partijen hard aan gewerkt om deze steun te kunnen bieden.

Tot slot: tijdens deze middag becommentarieerde cartoonist Auke Herrema op geheel eigen wijze het besprokene. Hieronder vindt u drie van zijn cartoons. Alle cartoons zijn terug te vinden op stowa.nl, onder het agenda item van deze dag.

Eensluitende aanpak

Hoogheemraad Els Otterman van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden was na afloop te spreken over de handreiking. Die leidt volgens haar tot een eensluitende en gezamenlijke aanpak: "De opstellers van de handreiking creëren hiermee voor iedereen een gelijk speelveld. Dat vind ik een belangrijke meerwaarde. De gepresenteerde sleutelfactoren bieden bovendien duidelijke aanknopingspunten bij het analyseren van watersystemen,

zodat we goed zicht krijgen op de oorzaken van achterblijvende waterkwaliteit en daar gericht maatregelen op kunnen nemen, in plaats van aan symptoombestrijding te doen.”

Bestuurder Nettie Aarnink van Waterschap Vechtstromen (foto: *Water Natuurlijk*) was het met Els Otterman eens : “Ik hoop en verwacht dat de ontwikkelde instrumenten en de handreiking ons gaan helpen te komen tot goede maatregelenpakketten zodat de KRW-doelen gehaald worden. Via de sleutelfactoren krijg je een goed en objectief beeld van de potenties van wateren, maar ook specifiek van de knelpunten voor verbetering. Voorheen werd het soms wel eens een kat-en-muisspel tussen betrokken partijen, over de vraag wie in hoofdzaak verantwoordelijk was voor het niet-halen van de doelen. Ik hoop dat we dat hiermee achter ons laten. Want een goede waterkwaliteit is van levensbelang. Niet omdat Europa het wil, niet omdat Brussel het voorschrijft. Nee, voor onszelf. Schoon water is de basis voor een gezonde leefomgeving. Voor mensen, maar ook voor de biodiversiteit die van het water afhankelijk is.”



Meer weten?

U kunt de handreiking KRW-doelen en het bestuurlijk juridisch kader downloaden op www.stowa.nl, onder Publicaties (STOWA 2018-15). Er is ook een boekje verschenen met uitleg over de werking van alle ecologische sleutelfactoren: ‘Ecologische sleutelfactoren voor stilstaande en stromende wateren (2018-24). Ook dit boekje kunt u downloaden op stowa.nl.



KADERRICHTLIJN WATER OP WEG NAAR 2027



ECOLOGISCHE SLEUTEL FACTOREN

