

ARTIKEL

DE GOVERNANCE VAN DE KADERRICHTLIJN WATER

REGIONALE VERSCHILLEN EN STURINGSOPTIES

*Daan Boezeman, Duncan Liefferink, Mark Wiering**

■ De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een belangrijke Europese milieurichtlijn en hoeksteen van het ecologisch herstel van het water. De richtlijn is en was belangrijk om waterkwaliteit op bestuurlijke agenda's te plaatsen, heeft tot organisatorische veranderingen en innovaties in het waterbeheer geleid en tal van maatregelen bevorderd. Maar wat zijn nu de regionale verschillen in de uitvoering van de richtlijn in Nederland en hoe kan de governance van de KRW worden versterkt teneinde de doelen te behalen? Op basis van onderzoek in vier regio's kan worden geconcludeerd dat er geen fundamentele verschillen in aanpak van de KRW bestaan, al zijn er vele kleurschakeringen te vinden. Dit artikel verkent versterking van de governance kan in vier richtingen: sterker inzetten op gebiedsgericht en regulatief, versterkt vrijwillig, een mainstreaming- en ruimtelijk geïntegreerde variant.

Evaluaties van de Nederlandse waterkwaliteit stellen vast dat op het terrein van inrichtingsmaatregelen voortgang wordt geboekt, maar dat met name de concentraties van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen hardnekkige problemen blijven (Van Gaalen et al. 2015). Recent maande de Europese Commissie Nederland aan te geven welke aanvullende landbouwmaatregelen nodig zijn. Ondanks de komst van de richtlijn, het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW) en de Delta-Aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater blijft het nemen van maatregelen voor diffuse bronnen lastig. Verschillende recente adviesrapporten wijzen er dan ook op dat de huidige governance praktijk niet of niet geheel voldoet om de doelen van de KRW in 2027 te halen. Daarbij klinkt regelmatig de roep om meer regionaal maatwerk. De Adviescommissie Water (2016) pleitte bijvoorbeeld voor een gebiedsgerichte aanpak voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Volgens deze adviescommissie moeten waterschappen, samen met agrariërs, emissiebeleid voor de landbouw gaan voeren binnen provinciale en nationale kaders, en moeten er daarom ook gebiedsspecifieke doelen en maatregelen komen.

De vaststelling van persistente problemen rond KRW-doelbereik en het pleidooi voor een gebiedsgerichte aanpak was aanleiding om in opdracht van het Planbureau voor de Leef-

omgeving een studie (Boezeman et al. 2019) te doen naar de regionale verschillen in beleidsvorming en implementatie van de richtlijn. Omdat regels, rollen en bevoegdheden voor de verschillende deelterreinen anders zijn georganiseerd, beschouwen wij de gebiedsgerichte aanpak voor nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologische inrichting. In dit artikel combineren we inzichten in de implementatie van de KRW in omliggende landen (Wiering et al. 2018) om zo een verkenning uit te voeren naar mogelijkheden om de governance van de KRW in de toekomst te versterken. Deze opties noemen wij sturingsvarianten. We behandelen in dit artikel een dubbele vraag:

- 1 Wat zijn regionale verschillen in beleidsvorming en implementatie van de KRW in het algemeen, en op de deelterreinen nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologie in het bijzonder?
- 2 Wat zijn kansrijke sturingsopties voor de governance van de KRW in Nederland en onder welke condities c.q. institutionele randvoorwaarden kunnen deze in de praktijk worden gebracht?

In het vervolg van dit artikel behandelen we eerst onze theoretische bouwstenen en de onderzoeks aanpak. Daarna

* Dr. **Daan Boezeman** was ten tijde van het project onderzoeker bij de Radboud Universiteit Nijmegen en werkt nu bij het Planbureau voor de Leefomgeving, sector Water, Landbouw en Voedsel; Dr. **Duncan Liefferink** is universitair docent bij de Radboud Universiteit Nijmegen waar hij zich specialiseert in Europees Milieubeleid; Dr. **Mark Wiering** is universitair hoofddocent bij de Radboud Universiteit Nijmegen waar hij zich bezig houdt met water governance en duurzaamheidstransformaties.

zetten we de regionale overeenkomsten en verschillen uiteen op de drie deelgebieden. Daarna schetsen we vier plausibele sturingsvarianten voor de toekomst van de governance van de KRW. We sluiten af met een beschouwing hoe die sturingsvarianten een antwoord kunnen bieden op de dilemma's rond waterkwaliteit.

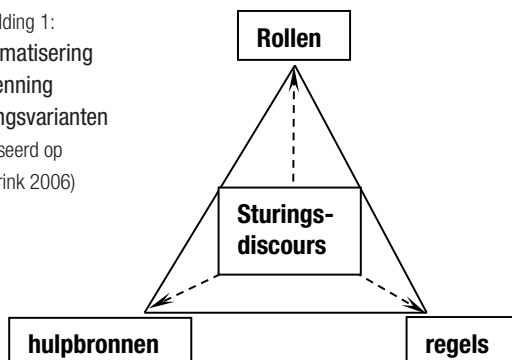
Regionale arrangementen en sturingsvarianten

Dit onderzoek gebruikt drie kernconcepten: governance, beleidsarrangementen en sturingsvarianten. Onder 'governance' verstaan we het samenspel van alle publieke en private actoren, activiteiten en structuren die richting geven aan vraagstukken in het publieke domein (Bevir 2012). Vertaald naar de KRW gaat het om een breed palet aan theoretische sturingsvormen. Deze lopen uiteen van overheidsgestuurde activiteiten om emissies te reguleren of waterlopen opnieuw in te richten tot zelfregulering door een sector of burger- of boerencoöperaties.

Waar de term governance naar het werkwoord 'sturen' verwijst, gebruiken we het concept 'beleidsarrangement' vooral als de institutionele weerslag daarvan. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stolling of institutionalisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsterrein (Arts & Leroy 2006), in dit geval het terrein van waterkwaliteit. Beleidsarrangementen worden beschreven aan de hand van vier samenhangende dimensies. Discoursen hebben betrekking op het geheel van ideeën over problemen, doelen en oplossingsrichtingen. Regels hebben betrekking op de formele wetten en regels en informele gedragscodes. De dimensie actoren omvat het geheel aan actoren en hun rollen. Ten slotte heeft de dimensie hulpbronnen betrekking op de middelen die partijen tot hun beschikking hebben.

In het vervolg van dit artikel zullen we regionale verschillen en overeenkomsten bij de implementatie van de KRW in kaart brengen – onze eerste onderzoeksvraag – met behulp van de assen publiek-privaat en nationaal-regionaal. Om vervolgens kansrijke governance opties ter versterking van de KRW te verkennen – de tweede onderzoeksvraag – introduceren we het begrip 'sturingsvarianten'. Deze varianten

Afbeelding 1:
Schematisering
verkenning
sturingsvarianten
(gebaseerd op
Lieferrink 2006)

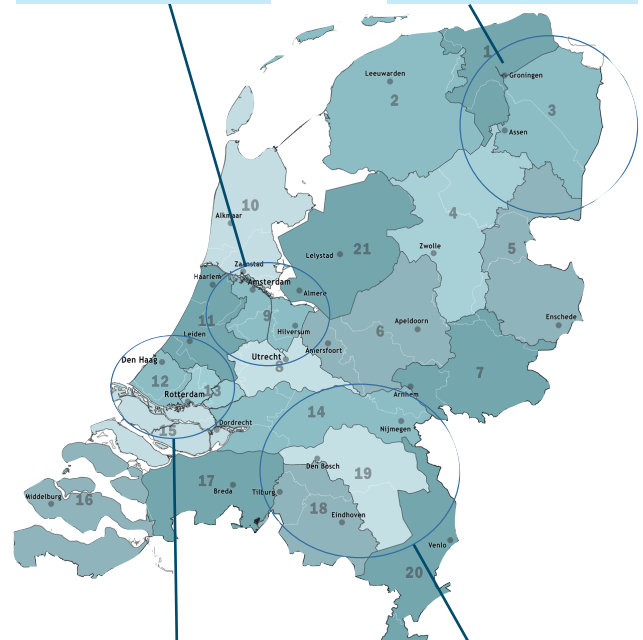


Amstel, Gooi en Vecht (Rijn-West)

Verstedelijkt, veel veenweide, artificiële kanalen en plassen, hoge probleemdruk nutriënten, lage probleemdruk GBM

Hunze en Aa's (Eems)

Akkerbouw en glastuinbouw, verschillende beken, natuurgebieden, lage probleemdruk nutriënten, hoge probleemdruk GBM



Delftland (Rijn-West)

Sterk verstedelijkt, glastuinbouwgebied, artificiële wateren, gemiddelde probleemdruk nutriënten, hoge probleemdruk GBM

Aa en Maas

Intensieve veehouderij, verschillende beken, versnipperde natuurgebieden, hoge probleemdruk nutriënten, gemiddeld/lage probleemdruk GBM

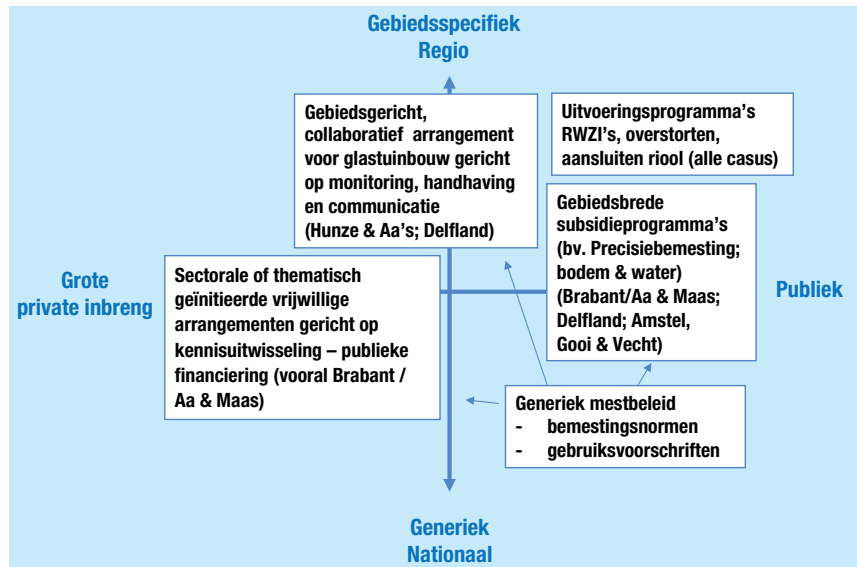
Afbeelding 2: De vier studiegebieden

schetsen alternatieve beleidsarrangementen. We starten steeds met bestaande ideeën over vormen van sturing ('sturingsdiscoursen'). Vervolgens werken we die sturingsdiscoursen uit in noodzakelijke voorwaarden om deze sturingsvarianten in praktijk te brengen. Deze voorwaarden schetsen we in termen van regels, rollen van actoren en hulpbronnen (zie afb. 1).

Onderzoeksopzet

Om onze eerste onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we een vergelijking van vier regio's gemaakt. In lijn met onze insteek was het uitgangspunt voor de selectie van regio's de casuïstiek te variëren op te verwachte verschillen in een gebiedsspecieke of juist op generiek rijksbeleid gestoelde aanpak enerzijds, en in de rolverhouding tussen publieke sturing en private inbreng anderzijds. Daarnaast zijn de gebieden zo gekozen dat de probleemdruk op het gebied van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen (GBM) varieert. Ten slotte kozen we voor gebieden in verschillende stroomgebieden. Afbeelding 2 beschrijft de vier casus.

Afbeelding 3:
Typering van arrangementen
gericht op nutriënten



Het onderzoek en daarmee de dataverzameling bestond uit twee delen. Het eerste deel, de regionale vergelijking, is gebaseerd op 19 semi-gestructureerde interviews met per gebied een mix van KRW-coördinatoren bij de waterschappen, waterkwaliteitsspecialisten, provinciale beleidsambtenaren, regionale DAW-coördinatoren en private partijen. Daarnaast zijn per gebied 10-15 beleidsdocumenten onderzocht en is secundaire literatuur uit vak- en wetenschappelijke bladen gebruikt. Het afleiden en beoordelen van verschillende sturingsvarianten in het tweede deel van het onderzoek is gebaseerd op een workshop met negen betrokkenen uit de wereld van de KRW. Het deelnemersveld bestond uit specialisten van waterschappen, het projectbureau Maas, het DAW-programma en op het terrein van het milieu- en waterrecht. De deelnemers werd gevraagd individueel sterkten, zwakten en voorwaarden voor sturingsvarianten te identificeren, die vervolgens plenair bediscussieerd werden. De verslaglegging van de workshop is ter controle op inhoudelijke onjuistheden voorgelegd aan de deelnemers.

Regionale arrangementen: overeenkomsten en verschillen

De regionale beleidsarrangementen in de vier regio's vertonen veel overeenkomsten. Werkwijze, rolverdeling en inzet van instrumenten verschillen niet fundamenteel. De regio's opereren binnen min of meer gelijke institutionele kaders. Binnen die kaders zijn de verschillen in governance tussen de beschouwde *onderdelen* van de KRW – het inrichtingsbeleid, het nutriëntenbeleid en het gewasbeschermingsmiddelenbeleid – groter dan de verschillen tussen de vier *gebieden*. Dit betreft met name het gebruik van verschillende typen instrumenten. Daarmee volgt de aanpak vooral het probleemtype.

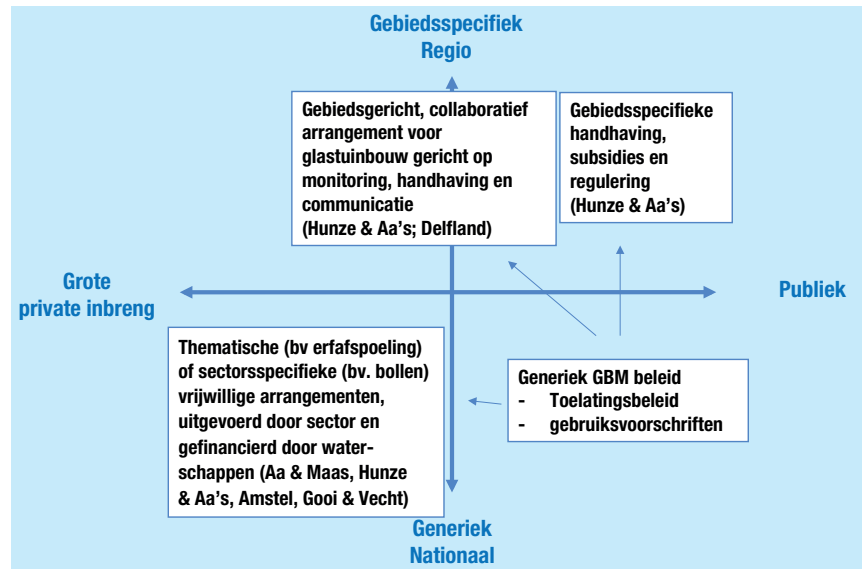
Voor de overeenkomsten zien we drie belangrijke

oorzaken. Ten eerste is de formele nationale regelgeving gelijk. De voor de KRW relevante wet- en regelgeving (Waterwet, Meststoffenwet, gewasbeschermingswetgeving, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) specificceert de regels, bevoegdheden en rollen en biedt vaak weinig ruimte aan lokale partijen (Freriks et al. 2016). Taken zijn sterk gefragmenteerd, verdeeld over waterschappen, gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat die elk een deel voor hun rekening nemen. Bovendien zijn er verschillende overheidsonderdelen verantwoordelijk voor verschillende doelgroepen die het water gebruiken. Ten tweede kent Nederland een akkoordentraditie tussen Rijk en regio waarin taken nader zijn uitgewerkt en interpretatiemogelijkheden worden verkleind. Ook gelden overal de uitgangspunten die door de landelijke politiek geformuleerd zijn, zoals de motie Van der Vlies (TK 27625, nr. 92) die voorschrijft dat de KRW niet tot aanvullende kosten voor de landbouw mag leiden bovenop het bestaande landbouwbeleid of de idee dat landgebruikfuncties hun locatie kunnen behouden. Ten derde is er sprake van een constant harmoniseringsproces in handreikingen en protocollen om de regionale procedures gelijksoortig te maken. Een recent voorbeeld is het loslaten van gebiedsspecifiek opgestelde normen voor nutriënten ten faveure van de nationaal afgestemde normen uit de KRW-maatlatten.

Nutriënten

De inhoudelijke en organisatorische verschillen in regionale beleidsarrangementen voor nutriënten zijn beperkt. Overal leveren de regionale overheden vooral *zelf* een prestatie om, toegesneden op de eisen van het waterlichaam, concentraties te verlagen middels rioolwaterzuiveringsinstallaties, riooloverstorten, aanpassing van aan- en afvoerregimes en soms plaatsing van defosfateringsinstallaties. Ten aanzien van de landbouw vormt een aanpak op basis van vrijwilligheid

Afbeelding 4:
Typing van arrangementen
gericht op gewasbeschermingsmiddelen



het uitgangspunt voor maatregelen bovenop de eisen van de mestwetgeving. Nergens wordt ervoor gekozen de (beperkte) juridische mogelijkheden (zie Freriks et al. 2016) in te zetten om additionele maatregelen via maatwerkvoorschriften van waterschappen of provinciale verordeningen af te dwingen. Wel is in de kassengebieden van Delfland en Hunze en Aa's sprake van een arrangement rond gebiedsspecifieke monitoring, versterkte handhaving, voorlichting en subsidiemogelijkheden. In deze arrangementen werken waterschap, omgevingsdienst, gemeenten, de glastuinbouworganisaties en adviseurs samen – een arrangement dat relatief hoge uitvoeringskosten kent, maar evaluaties uit Delfland laten substantiële verlagingen van nutriëntconcentraties zien.

Door regionalisering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) is er meer ruimte voor regionale prioriteiten en procedures. De totale hoeveelheid beschikbare middelen, al dan niet via POP3, voor vrijwillige DAW-maatregelen verschilt. In de Maasregio zijn bijvoorbeeld meer middelen beschikbaar voor nutriëntprojecten dan bij Hunze en Aa's. Ook het type projecten verschilt. Zo is er in het beheergebied van Amstel, Gooi en Vecht een landbouwportaal dat het aanvragen van subsidie voor bijvoorbeeld erfafspoelingsmaatregelen vergemakkelijkt. Bij Aa en Maas maken coaching, kennisuitwisseling, bedrijfswaterplannen en subsidiëring vaker deel uit van vrijwillige projecten.

Gewasbeschermingsmiddelen

De regionale beleidsarrangementen gericht op pesticiden verschillen in de mate waarin ze gebiedsspecifiek of generiek voor de regio zijn opgezet. Zo is er een duidelijk verschil aan te geven tussen Delfland/Hunze en Aa's enerzijds en Amstel, Gooi en Vecht/Aa en Maas anderzijds. In het eerste geval is een gebiedsspecifieke aanpak opgezet die terug te voeren is op de problematiek ervaren door de waterbeheerder, maar met inbreng

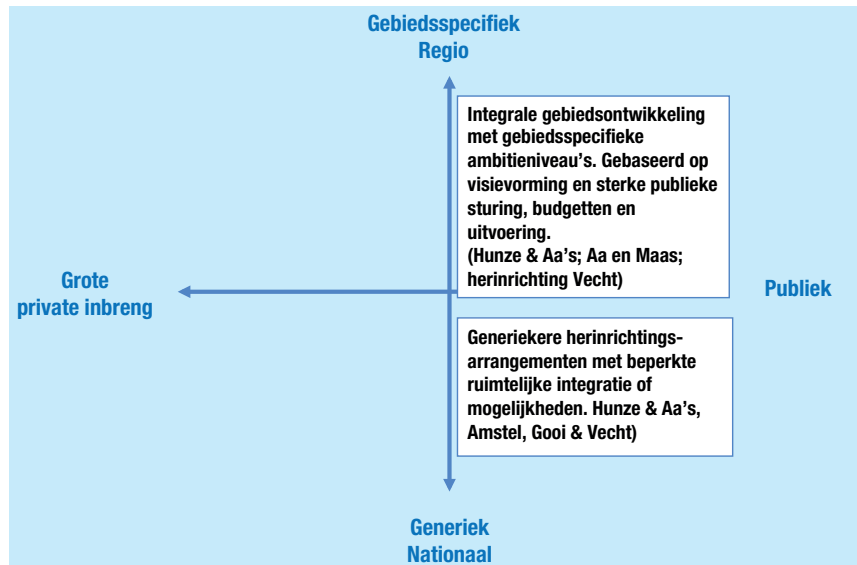
van private partijen om die aanpak uit te voeren. Het arrangement voor de glastuinbouw in Delfland en Hunze en Aa's geldt daarbij als voorbeeld. Hunze en Aa's opent subsidiemogelijkheden alleen voor deelgebieden waar zich knelpunten met bepaalde middelen en teelten voordoen. In deze twee gevallen is het nadrukkelijk niet zo dat emissiedoelen worden aangepast. Het nationale generieke beleid blijft de basis. Dat is anders in de programmatische, gebiedsspecifieke aanpak van de Drentse Aa. In de Provinciale Omgevingsverordening is een bredere spuitvrije zone rond de Drentse Aa vastgelegd, omdat het een oppervlaktewater betreft waar drinkwater uit gewonnen wordt. Die aanpak combineert instrumenten zoals voorlichting, subsidiemogelijkheden en het voorzien van collectieve wasplaatsen voor spuitinstallaties.

In Amstel, Gooi en Vecht geldt een meer generieke aanpak in de vorm van een algemene subsidieregeling om emissies van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, terwijl het langlopende programma 'Schoon Water Brabant' zich bij o.a. Aa en Maas richt op vrijwillige teeltgerichte kennisuitwisseling en subsidiëring.

Hydromorfologische inrichting

De mate waarin KRW-inrichtingsmaatregelen meeliftten op, of leiden tot, ruimtelijke veranderingen verschilt. Hunze & Aa's en Aa en Maas hebben een meer gebiedsspecifieke aanpak, gericht op de integratie van de KRW met natuurontwikkeling voor de Ecologische Hoofdstructuur/Natuur netwerk Nederland en het bovenstrooms vasthouden van water. Dat gaat veelal gepaard met een visie op de waterloop waarin andere ruimtelijke ontwikkelingen als recreatie of landbouwstructuurversterking een plek krijgen. Voorbeelden zijn de Drentse Aa, de Hunze, de Aa en de Raam. In Delfland en Amstel, Gooi en Vecht is de aanpak generieker, met minder ambitie op ruimtelijke functiewijzigingen. De herontwikkeling van de Vecht is

Afbeelding 5:
Typing van arrangementen
gericht op hydromorfologie / inrichting



hierop een uitzondering. Het type wateren (aanwezigheid van beken versus vooral kanalen) hangt hiermee samen, evenals de schaarste en kostbaarheid van gronden.

Hunze en Aa's en Aa en Maas hanteren verschillende biologische doelstellingen voor beken door landbouwgebied en (toekomstig) natuurgebied. Voor 'natuurbeken' worden meer maatregelen genomen die ruimte vergen, zoals hermeandering en natuurvriendelijke oevers, dan voor 'landbouwbeken', waar verdergaande biologische doelen niet haalbaar en betaalbaar geacht werden vanwege de schade voor de landbouwfunctie. De bezuinigingen op ecologische verbindingzones (herijking natuurbekend) had invloed op de fasering van maatregelen en op de beschikbare budgetten, en raakte de KRW-doelen bij Hunze en Aa's en Aa en Maas logischerwijs meer. Indien maatregelen geen consequenties voor functies hebben, zoals vistrappen, dan nemen zij alle maximale maatregelen. Al met al zien we dus geen fundamentele verschillen in de gekozen regio's. Wel zijn er verschillen in sterker gebiedsgerichte, collaboratieve arrangementen rondom een specifieke problematiek of sector (bijv. glastuinbouw en de aanpak van zowel nutriënten als gewasbeschermingsmiddelen) en de meer generieke aanpak in de vorm van algemene subsidieregelingen of thematische vrijwillige arrangementen afgestemd op private partijen. Ook de mogelijkheden inrichtingsmaatregelen te nemen verschilt. Tegelijkertijd zien we alle gebieden worstelen met brongerichte maatregelen en met interventies die raken aan ruimtelijke gebruiksfuncties.

Hoe verder met de KRW? Vier sturingsvarianten

In het tweede deel van het onderzoek stond de verkenning van opties om de governance van de KRW te versterken centraal. Op basis van de regionale verschillen én

bestaande ideeën die in adviesrapporten en interviews naar voren kwamen zijn we gestart met het afleiden van vier sturingsvarianten. Het gaat hier om 'ideaaltypes' die een denkrichting aangeven, maar in de praktijk kunnen worden aangepast en gecombineerd. Om de sturingsvarianten verder handen en voeten te geven zijn de resultaten en voorwaarden van buitenlandse KRW-sturingsarrangementen gebruikt (Wiering et al. 2018). Elk van de varianten legt een ander accent op de rolverhouding tussen publieke en private partijen enerzijds en de nationale en regionale overheden anderzijds. De sturingsvarianten zijn besproken in de workshop met KRW-specialisten en beoordeeld op hun sterkten en zwakten. Bovendien zijn de voorwaarden om ze in praktijk te kunnen brengen verkend in termen van regels, rollen en hulpbronnen (zowel de voor- en nadelen als de voorwaarden zijn hier beknopt weergegeven; zie voor verdieping Boezeman et al. (2019)).

Gebiedsgerichte regulatieve variant

In de gebiedsgerichte regulatieve variant staat het gebiedsspecifiek inzetten van regels en handhaving centraal. Hierbij valt te denken aan differentiatie van aanwendings- en gebruiksregels uit de mest- en gewasbeschermingsregelgeving voor kwetsbare of prioritaire gebieden of voor gebieden waar de afstand tot het doel groot is. Ook gebiedsgerichte differentiëring van handhavingsstrategieën past in deze variant. Het is een beleidsmatige keuze om de nadere gebiedsgerichte regeldifferentiatie bij de nationale of de regionale overheden te beleggen. Het nationale beleid kent al gebiedsspecifieke bepalingen, met differentiatie binnen het mestbeleid naar grondsoort, gewas, regio en fosfaat-toestand. De aanwijzing van 'ecologisch kwetsbare beken' uit de Meststoffenwet bepaalt vijf meter brede teelt-, mest- en spuitvrije zones. Door die expliciete differentiatie in de nationale regelgeving hebben regionale overheden beperkte bevoegdheden om aanvullende regels te stellen

VLAAMSE FOCUSGEBIEDEN

In Vlaanderen worden sinds 2015 gebieden met hoge nitraatconcentraties in grond- en/of oppervlaktewater aangewezen als focusgebieden. Dit gebeurt op grond van metingen. Voor bedrijven in focusgebieden, ongeveer 35% van de Vlaamse landbouwgrond, gelden onder meer lagere nitraatresiduwaarden, strengere regels voor het uitrijden van mest en verplichte toepassing van vanggewassen. Ook worden deze bedrijven onderworpen aan intensievere controles. Focusbedrijven kunnen worden uitgezonderd als ze zelf aantonen dat hun bedrijfsvoering niet bijdraagt aan de nitraatbelasting van grond- en/of oppervlaktewater (omgekeerde bewijslast). Vlaamse boerenorganisaties onderschrijven dat strengere maatregelen in probleemgebieden gerechtvaardigd zijn en ondersteunen de aanpak via focusgebieden. Voor een regulatieve aanpak naar Vlaamse snit moet sprake zijn van acceptatie door de doelgroep van een zekere mate van ongelijkheid en van de data waarop de differentiatie is gebaseerd.

(Freriks et al. 2016). Die bevoegdheden zouden eventueel kunnen worden verruimd.

Voorbeelden van deze sturingsvariant zijn aan te wijzen in Nederland en in het buitenland. De Vlaamse focusgebieden combineren differentiëring van regels en handavingsintensiteit (zie tekstbox Vlaamse focusgebieden). In Nederland hebben we voor gewasbeschermingsmiddelen gebiedsgerichte regulatieve arrangementen gevonden, maar niet voor nutriënten. Voorbeelden zijn de arrangementen voor gebiedsspecifieke monitoring en handhaving bij de kassen in Delfland en Hunze en Aa's en extra inzet van handavingscapaciteit in gebieden en teelten die tot normoverschrijding leiden bij Hunze en Aa's.

De genoemde voordelen van deze sturingsvariant zijn onder meer de mogelijkheid maatwerk te leveren, de verruimde mogelijkheid vervuilers aan te pakken zodat generieke regelverzwaring voorkomen kan worden, duidelijkheid en eerlijkheid, de zekerheid van doelbereik en het feit dat differentiëring van regels een gangbare voortzetting van huidig beleid is. Genoemde nadelen zijn de toenemende complexiteit en handavingslast van regels, de risico's voor illegaliteit, de extra kosten voor boeren, het beperkte politieke draagvlak op nationaal en regionaal niveau en de naar verwachting lange discussies en procedures die daaruit zullen voortvloeien. Het eveneens genoemde argument van het gelijke speelveld is

multi-interpretabel. Enerzijds kan versterkte handhaving het speelveld gelijk maken. Anderzijds kan differentiatie van regels het ongelijker maken.

Om deze sturingsvariant in de praktijk te brengen zijn er verschillende noodzakelijke voorwaarden. In de dimensie *regels* hangt het ervan af bij welke actoren de bevoegdheden worden neergelegd. In alle gevallen zal aanscherping van de huidige nationale en regionale regels nodig zijn, zoals bijvoorbeeld regionaal vastgestelde standaarden voor nutriënten, regels voor het uitrijden van mest, het verplicht gebruik van vanggewassen en gebiedsspecifieke handhaving. Bovendien vergt deze variant bij alle betrokken *actoren* een actieve rol om gezamenlijk een helder en goed onderbouwd regel- en handavingspakket op te stellen. Cruciaal voor het draagvlak van de aanpak is een goede afstemming met en steun van de sector zelf, zoals in de Vlaamse focusgebieden en de gebiedsgerichte aanpak in de kassengebieden. In de *hulpbronnendimensie* zijn aanzienlijk meer middelen nodig om in de toegenomen handavingstaken te voorzien alsook gedetailleerde kennis om lokale normen en regulering te onderbouwen.

Versterkte vrijwillige variant

De versterkte vrijwillige variant gaat uit van het gericht en geavanceerder inzetten van vrijwillige projecten en rekt daarbij op de bereidwilligheid van boeren, sectororganisaties en marktpartijen om de waterkwaliteit verder te verbeteren. In Nederland is via het DAW een duidelijk programma opgezet om de vrijwillige aanpak met meer middelen, regiocoördinatoren en een landelijke *backoffice* verder te organiseren en te professionaliseren. De vrijwillige sturingsvariant speelt ook over de grens een belangrijke rol (tekstbox gebiedssamenwerking in Niedersachsen).

Vaak voert op dit moment wat sommigen de 'eerste generatie DAW-projecten' noemen de boventoon: op kennisuitwisseling gerichte bodemprojecten of relatief eenzijdige subsidies voor bijvoorbeeld erfafspoelingsmaatregelen. De tweede generatie is geïntegreerder, met meer nadruk op leereffecten. Hierin stellen agrariërs met adviseurs bedrijfswaterplannen op, wisselen ze specifieke kennis uit in studiegroepen, is er gebiedsgerichte monitoring en zijn er gerichte subsidiemiddelen voor investeringen. Vruchtbare Kringloop of Schoon Water Brabant zijn er voorbeelden van. Een probleem van de vrijwillige aanpak is dat vooral welwillenden bereikt worden terwijl een grote restgroep achterblijft. Daarom wordt nagedacht over een derde generatie waarin gebieden met relatief grote afstand tot de doelen of gebieden waar eerdere participatie in het DAW laag was actiever benaderd worden. In de versterkte vrijwillige variant zou gezocht kunnen worden naar mogelijkheden tot verdere versterking van voordelen voor participerende agrariërs. Dit kan gaan

GEBIEDSSAMENWERKING IN NIEDERSACHSEN

Gebietskooperationen in de Duitse deelstaat Niedersachsen zijn gericht op de ontwikkeling van gebiedsspecifieke plannen en maatregelen voor de implementatie van de KRW door middel van dialoog tussen diverse publieke en private stakeholders. De waarde van de *Gebietskooperationen* ligt vooral in vergroting van bewustzijn en kennis bij lokale partijen, mobilisatie van lokale kennis, versterking van netwerken en het creëren van draagvlak. Het eigen budget van de *Gebietskooperationen* is beperkt. Financiering van overeengekomen maatregelen vindt in de regel plaats uit andere bronnen met 10% lokale matching. Dit is voor kleine lokale partijen vaak moeilijk op te brengen, terwijl het aanboren van andere fondsen, bijvoorbeeld POP-gelden, bureaucratisch en tijdrovend is en onvoldoende wordt ondersteund. Dit leidt tot gebrekkige implementatie van overeengekomen (meestal hydromorfologische) maatregelen. Het voorbeeld laat zien dat vrijwillige regionale en lokale samenwerking kansen biedt, maar alleen vruchten afwerpt bij voldoende financiële en organisatorische inbedding.

om financiële compensatie maar ook om bijvoorbeeld een versoepeld beregeningsregime of administratieve lastenverlichting.

Een voordeel van deze variant is de positieve insteek die aansluit bij de motivatie van boeren en die de samenwerking tussen waterschap en boeren rond waterkwaliteit verbetert. De variant is flexibel, biedt extra instrumenten in de toolbox van de waterbeheerder en kan gebruik maken van gebiedsspecifieke kennis van boeren. Nadelen zijn de onduidelijkheid over publieke kosten en opbrengsten, onzekerheid over doelbereik en de moeilijkheid non-participanten te bereiken.

Een noodzakelijke voorwaarde in de dimensie *regels* is het herzien van openstellingskaders voor de POP-gelden. Door decentralisering vullen provincies deze verschillend in, hetgeen soms leidt tot moeizame procedures. Gezien de te verwachten diversiteit van projecten onder deze variant zijn bovendien goede proces- en regieregels nodig. Dat stimuleert de inzet op projecten met bewezen effectiviteit en is belangrijk voor de verantwoording van de effectieve besteding van veelal publiek geld. Regulatieve stokken achter de deur blijven van belang om non-participanten mee te krijgen. Voor *actoren* is draagvlak de centrale voorwaarde. Voormannen/-vrouwen en lokale bestuurders, maar ook ketenpartijen kunnen hierin een belangrijke rol

spelen. In de *hulpbronnen* zijn vooral voldoende fondsen een noodzakelijke voorwaarde. Om specifieke gebieden te selecteren en te benaderen is naast gedetailleerde bronnenanalyse nodig. Micromonitoring is belangrijk voor de vaststelling van effectiviteit en voor het bewerkstelligen van leereffecten bij deelnemers.

Mainstreamingvariant

In de mainstreamingvariant staat niet het opzetten van nieuwe KRW-specifieke beleidsinitiatieven maar het meekoppelen met – en bijbuigen van – bestaande grote beleidsprogramma's centraal. Denk aan de 'verblauwing' van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het opnemen van waterkwaliteitseisen als voorwaarde voor betalingen. Een voorbeeld van een sterke inzet van landbouw-gelden is te vinden in Ierland (zie tekstbox Landbouw-milieubeleid in Ierland). In het verleden is meekoppelen altijd een belangrijk principe van de KRW geweest. Vooral voor inrichtingsmaatregelen waren het, op het vasthouden van water geënte, Waterbeheer 21^{ste} eeuw en de natuurontwikkelingsprogramma's van belang. Uit Synergiegelden Kaderrichtlijn Water konden projecten die meer dan één doel in het landelijk gebied combineerden vanuit het rijk subsidie krijgen. Voor inrichtingsmaatregelen zou in deze variant meer gekeken kunnen worden naar de investeringen die met het oog op klimaatadaptatie worden gedaan, zoals de Deltaprogramma's zoetwater en ruimtelijke adaptatie.

De voordelen van de mainstreamingvariant zijn de mogelijkheden tot synergie, het feit dat van bestaande geldstromen gebruik kan worden gemaakt en het lange-termijnperspectief dat integratie in investeringsprogramma's impliceert. Nadelen zijn dat het halen van KRW-doelen afhankelijk wordt gemaakt van de ontwikkelingen in andere beleidsvelden, de onduidelijkheid of die programma's wel voldoende toegespitst kunnen worden op de richtlijn en het feit dat win-win opties niet altijd mogelijk zijn. Specifieke KRW-doelen en prioriteiten blijven nodig.

In de dimensie *regels* moeten bestaande regelgeving en beleidsprogramma's worden aangepast om financiering van geïntegreerde investeringen mogelijk te maken. Dat vergt bijvoorbeeld heldere waterdoelstellingen die

LANDBOUW-MILIEUBELEID IN IERLAND

In Ierland bestaat een sterke koppeling tussen het water- en KRW-beleid enerzijds en het landbouwbeleid anderzijds. Verbindende schakel hierbij is het ‘groene’ imago van het eiland. Er is brede overeenstemming dat cruciale sectoren als landbouw en toerisme sterk afhankelijk zijn van de natuur- en milieukwaliteit. Voortbouwend hierop en in nauwe samenwerking met de landbouwsector wordt in het Ierse waterbeleid vooral gebruikt gemaakt van samenwerkingsprogramma's en stimuleringsmaatregelen, waaronder POP-gelden. Dit gebeurt niet alleen in gebieden waar de milieubelasting relatief laag is, maar ook in kwetsbare gebieden en gebieden waar de milieubelasting hoog is. Ierland laat zien dat een breed gedeeld discours over landbouw en milieu een belangrijke voorwaarde is voor de mainstreamingvariant. Dit is zeker in het op vrijwilligheid gebaseerde Ierse voorbeeld het geval. Maar ook een meer ‘opgelegde’ vorm van mainstreaming is op de langere duur moeilijk voorstelbaar zonder een sterke mate van overeenstemming tussen de betrokken partijen.

DEENSE WATERRADEN

De 23 Waterraden in Denemarken zijn tijdelijke overlegorganen met een specifieke taak, toegespitst op deelstroomgebieden. In de Waterraden is een breed spectrum aan publieke en private partijen vertegenwoordigd. De eerste ronde Waterraden (2014-15) had de opdracht om binnen een vooraf vastgesteld budget een optimaal pakket hydromorfologische maatregelen samen te stellen en was een groot succes. In de tweede ronde (2016-17) ging het om de evaluatie en eventuele herziening van de aanwijzing van waterlichamen onder de KRW. Deze opgave leidde in veel Waterraden tot een ‘zero-sum game’ en tot patstellingen tussen landbouwvertegenwoordigers en natuur- en milieuorganisaties. Het Deense voorbeeld leert dat regionaal ruimtelijk overleg kan leiden tot mobilisatie van lokale kennis, draagvlak, onderling vertrouwen en de ontwikkeling van kosteneffectief beleid. Maar alleen als sprake is van een duidelijk omschreven, ‘behapbare’ taak en als er voor alle partijen ‘iets te winnen’ is.

opgenomen kunnen worden in de ‘conditionaliteitseisen’ van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Voor overheidsactoren op alle niveaus geldt dat zij een heldere strategische visie moeten hebben voor waterkwaliteit. Het is daarbij een keuze waar bevoegdheden voor het stellen van criteria en het besteden van middelen komen te liggen. Voor ‘verblauwingseisen’ ligt het voor de hand dat de regierol bij de EU of de nationale overheid ligt. Bij investeringen op beekdalniveau kunnen waterschappen de regisserende rol nemen, terwijl provincies de aangewezen partij zijn om de verschillende investeringsstromen in het landelijk gebied in samenhang te beschouwen. In de dimensie *hulpbronnen* zijn de opzet van investeringsinstrumenten die synergie tussen verschillende beleidsdoelen in het landelijk gebied versterken de belangrijkste voorwaarde.

Ruimtelijk geïntegreerde variant

De ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant richt zich op het in samenhang bekijken van verschillende ruimtelijke functies en doelen via het omgevingsbeleid. De variant impliceert het loslaten van het uitgangspunt dat alle functies op dezelfde locatie blijven (vgl. AcW 2016). In plaats daarvan leidt een geïntegreerde visie tot het tegen elkaar afwegen van verschillende doelen en ambities in een gebied. Niet de (gedifferentieerde) regulering van activiteiten, zoals in de eerder besproken gebiedsgerichte regulatieve variant, maar het ruimtelijke beleidsinstrumentarium staat hierbij centraal. Dit vraagt

dat doelen niet uitsluitend gedepolitiseerde ‘opgaven’ voor een gebied zijn, maar dat er politiek-bestuurlijke keuzeruimte in de regio ontstaat waarbij afruil mogelijk is en wellicht niet alle doelen gerealiseerd kunnen worden. Hoewel de term ‘gebiedsgericht beleid’ aan populariteit heeft ingeboet en grootschalige verkavelingsprojecten niet meer gangbaar zijn, liet de regionale vergelijking zien dat de integrale ruimtelijke ontwikkeling van waterlopen wel degelijk succesvol kan zijn. De voorbeelden van de Vecht, Drentse Aa en Aa zijn verschillend, maar kennen allemaal lange doorlooptijden (meer dan 20 jaar), omvangrijke uitvoeringsprogramma's, landgebruikswijzigingen en een belangrijke rol van bestuurlijke en ambtelijke gebiedscommissies.

De voordelen van de ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant zijn de integraliteit, het expliciet maken van keuzes en afruilen (als het één kan, kan het ander niet) in de regio en de aansluiting bij omgevingsvisies. Een nadeel is dat zonering en verplaatsing wel lokale oplossingen voor bronnen kunnen bieden, maar ook tot verplaatsing van bronnen zal leiden. Dat waterbedeffect kan wel verzacht worden, doordat verplaatsingen doorgaans gepaard gaan met uitkoopregelingen die technologisch hoogwaardige nieuwbouw mogelijk maken. Daarnaast kunnen moeilijke keuzes het bestuurlijk draagvlak ondermijnen en door hoge grondprijzen is deze sturingsvariant al snel kostbaar.

Om de ruimtelijk geïntegreerde variant in praktijk

varianten\ voorwaarden	gebiedsgericht regulatief	versterkt vrijwillig	'mainstreaming'	ruimtelijk geïntegreerd
regels	aanpassing nationale wet- en regelgeving, door daarin gebieds-differentiatie op te nemen of voor decentrale overheden bevoegdheden op te nemen	heldere kaders voor financiering en gebiedsprocessen	vergt actieve opstelling bij belendend beleid, bijv. conditionaliteits-eisen Gemeen-schappelijk Landbouwbeleid (GLB)	kritische herziening van het RO instrumentarium
hulpbronnen	extra middelen voor gebieds-gerichte monitoring en handhaving; versterking van lokale kennis en data	beter benutting van de POP- en DAW-gelden; gedetailleerde kennis	synergie zoeken in instrumenten en investeringen, sterker beroep doen op Europese gelden; kosten/baten afweging	middelen voor gebiedsgerichte regie en afstemming, ruil of grondaankopen
rollen van actoren	legitimering door de landelijke overheid en door de sector; sterke rol van bestaande regionale beheerders en handhavers	actieve samenwerking, draagvlak, rol van de keten en het creëren van een gezamenlijk verhaal	landelijke en provinciale afstemming en regie	nieuwe, actieve, ruimtelijke, gebiedsgerichte samenwerking; uitvoeringscapaciteit gebiedsontwikkeling

Tabel 1: Overzicht van de vier sturingsvarianten en de voorwaarden in termen van regels, hulpbronnen en rollen van actoren

te brengen is het noodzakelijk dat het ruimtelijk sturingsinstrumentarium dat de regio's ter beschikking hebben, kritisch wordt herzien. In de dimensie *regels* is de ruimte die partijen hebben om van bestaande KRW-doelen af te wijken van belang. Bestuurlijke gebiedscommissies met langlopende ambtelijke ondersteuning zijn een belangrijke succesfactor (tekstbox Deense waterraden). In de *actorendimensie* is het beleggen van de regierol cruciaal, die logischerwijs sterker bij provincies kan komen door hun bevoegdheden in het ruimtelijk spoor. Het Rijk kan hiervoor inhoudelijk, financieel en organisatorisch richtinggevende kaders scheppen, zoals bijvoorbeeld bij het Ruimte voor de Rivier programma of Waterbeheer 21^{ste} eeuw. Noodzakelijke *hulpbronnen* zijn administratieve capaciteit, expertise, middelen en gronden om regionale ruimtelijke ingrepen praktisch mogelijk te maken. Het samenbrengen van financiële middelen van publieke en private stakeholders in bijvoorbeeld programmafinanciering kan dus een belangrijke voorwaarde zijn.

Naar antwoorden op de dilemma's van het waterkwaliteitsbeleid?

Uit het onderzoek blijkt dat geen van de vier sturingsvarianten 'de' oplossing biedt. Combinaties van varianten bieden meer perspectief. De *gebiedsgerichte regulatieve* variant als uitgangspunt komt tegemoet aan de wens tot een betere verdeling van verantwoordelijkheden, maar vergt een keuze of de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van bronnormering bij rijk of regio belegd wordt. Met het huidige normstelsel blijven de KRW doelen uit

zicht, terwijl een generieke verkleining van de veestapel de problematiek van hoge nutriëntenconcentraties in intensieve gebieden niet noodzakelijkerwijs oplost (PBL 2017). Voordeel van de *versterkte vrijwillige* aanpak zijn de vrijwillige kennisuitwisseling, de versterkte afstemming en samenwerking en de daaruit voortkomende toename van het draagvlak voor maatregelen. Wij zien potentie in een krachtig samenspel van deze twee varianten. Dit sluit aan bij denken over een warme sanering en aandacht voor de verliezers van het transitieproces. Vrijwillige, intensieve kennisuitwisseling, leereffecten én bedrijfsgebonden boekhouding met vormen van monitoring alsmede een stok achter de deur in de vorm van bindende (gebiedsspecifieke) regelgeving staan in deze combinatie centraal.

Beide andere varianten – de *mainstreaming*-variant en de ruimtelijk geïntegreerde variant – verwijzen vooral naar het potentieel aan mogelijkheden om instrumenten in te zetten via combinaties met andere beleidsvelden. Bovendien zitten in deze varianten meer mogelijkheden om naast concentraties van stoffen ook de hydromorfologische inrichting van KRW-wateren te verbeteren. Het bereiken van een goede ecologische toestand omvat immers veel meer dan het op orde krijgen van landbouwemissies alleen. De *mainstreaming*-variant maakt het beleid sterk afhankelijk van ontwikkelingen in het Brusselse GLB of de investeringen in klimaatadaptatie. Hoewel deze variant op zichzelf sturend vermogen mist voor de specifieke KRW-doelen, biedt zij wel aanvullende instrumenten en versterkt ze synergie in het landelijk gebied. De *ruimtelijk geïntegreerde* variant speelt vooral

in op de mogelijkheden van het ruimtelijke beleid via de Omgevingswet. Deze variant zou kunnen bijdragen aan het beter inzichtelijk maken van de consequenties van ruimtelijke keuzes en kansen bieden voor ruimtelijke oplossingen zoals functie-toewijzing of uitruil van functies, vooral in gebieden waar hardnekkige knelpunten bestaan met betrekking tot het bereiken van KRW-doelen.

In alle varianten bestaat de noodzaak van versterkte 'regie' om fragmentering tegen te gaan. Naast een landelijke programmatische aanpak in samenspel met de traditionele waterbeheerders lijkt hierbij een belangrijke rol te zijn weggelegd voor de provincie als regisseur voor integratie van beleid op het regionale niveau.

SUMMARY

The persistent problem of realising the goals of the Water Framework Directive has informed various pleas for area-specific approaches in the governance of water quality. This article sketches the similarities and differences in the governance of nutrients, pesticides and hydromorphology in four regions in The Netherlands. The policy process, division of tasks and mobilisation of policy instruments do not differ fundamentally. Within a basically similar institutional framework, we observe bigger differences between the three topics than between the four regions. We then sketch four plausible governance variants to improve the realisation of goals: the area-based regulatory approach, the strengthened voluntary approach, the mainstreaming approach and the spatially integrated approach. Our study shows pro's, con's and necessary conditions for all variants. However, none of them offers a silver bullet for resolving the problems of water quality. Mixes of variants in which the strengths of the approaches are combined appear as most feasible.

Bronnen

- Adviescommissie Water (AcW) (2016). *Advies waterkwaliteit*. Den Haag: Adviescommissie Water
- Arend, S. van der, Santbergen, L., Wiering, M., & Behagel, J. (2010). *Tien Jaar Ervaring met de Europese Kaderrichtlijn Water*. Eburon Uitgeverij BV.
- Arts, B. & Leroy, P. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Springer, Dordrecht.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Boezeman D., Liefverink, D., Wiering, M. (2019). Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governance verschillen en sturingsvarianten voor de toekomst. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- EC (2019). *VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EG) Tweede stroomgebiedsbeheersplannen Eerste overstromingsrisicobeheersplannen*. Brussel: Europese Commissie.
- Freriks, A., Keessen, A., Korsse, D., van Rijswijk, M., & Bastmeijer, K. (2016). *Zo ver het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*. Universiteit Utrecht.
- Gaalen, F. van, A. Tiktak, R. Franken, E. van Boekel, P. van Puijenbroek & H. Muilwijk (2015). *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Liefverink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. In: Arts, B. & Leroy, P. *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45-68). Springer, Dordrecht.
- PBL (2017). *Evaluatie Meststoffenwet 2016*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wiering, M. A., Liefverink, D., Kaufmann, M., & Kurstjens, N. (2018). *The implementation of the Water Framework Directive: a focused comparison of governance arrangements to improve water quality*. Nijmegen, Radboud Universiteit. ■