



---

# Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water

Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen

I.M. Bouwma, M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart & R. Pouwels

| WOt-technical report 198



---

**Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

## **Disclaimer WOt-publicaties**

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

---

# Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water

Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen

Irene Bouwma<sup>1</sup>, Marielle van Riel<sup>1</sup>, Nienke Nuesink<sup>1</sup>, Jeroen Veraart<sup>1</sup>, Rogier Pouwels<sup>2</sup>

1 Wageningen Environmental Research

2 Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

BAPS-projectnummer WOT-04-010-037.14

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, december 2020

---

**WOT-technical report 198**

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/539676

---

## Referaat

Bouwma, I.M., M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart, R. Pouwels (2020). *Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water; Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 198. 90 blz.; 14 fig.; 1 tab.; 28 ref; 3 Bijlagen.

Dit rapport verkent de samenhang tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Uitgaande van de doelen, instrumenten, maatregelen en evaluatiesystematiek van de richtlijnen beschrijft dit rapport waar sprake is van synergie, complementariteit of tegenstrijdigheden tussen deze Europese richtlijnen in de Nederlandse beleidspraktijk. Dit overzicht is gebaseerd op een literatuuranalyse, interviews en een workshop met betrokkenen. Op basis hiervan identificeert het rapport kennisvragen, relevant voor het Planbureau van de Leefomgeving, voor nader onderzoek gerelateerd aan hun beleidsevaluaties.

*Trefwoorden:* Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, EU-beleid, samenhang, synergie, natuurbeleid

## Abstract

Bouwma, I.M., M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart, R. Pouwels (2020). *Review of coherence between the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive. An analysis to increase synergies between the directives*. Wageningen, The Statutory Research Task Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-technical report 198. 90 p.; 14 Figs; 1 Tabs; 28 Refs; 3 Annexes.

This report explores the degree of coherence between the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive. Based on the objectives, instruments, measures and evaluation methodologies of the European directives, this report describes where there is synergy, complementarity or incompatibility between the directives in Dutch policy practice. This analysis is based on a literature review, interviews and a workshop with stakeholders. Based on the results, the report identifies research questions relevant to the Netherlands Environmental Assessment Agency for further research to support their policy evaluations.

*Keywords:* Birds Directive, Habitats Directive, Water Framework Directive, EU policy, coherence, synergy, nature policy

*Foto omslag:* Eddy Teenstra

© 2020 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: irene.bouwma@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/539676> of op [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu). De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Woord vooraf

Dit project analyseert de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn met de Kaderrichtlijn Water, twee richtlijnen die een eigen beleidstraject kennen en eigen beleidsevaluaties. Omdat het projectteam en de begeleidingscommissie waren samengesteld uit mensen die in beide trajecten actief waren, bood dit een goede gelegenheid om in elkaars wereld te kijken en meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen de richtlijnen. Hierbij wil ik alle mensen die actief hebben meegewerkt aan de interviews, bijeenkomsten en rapportage van harte danken voor hun medewerking en de wijze waarop zij hun ervaringen met het projectteam gedeeld hebben.

*Irene Bouwma*





---

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Inhoud</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Achtergrond rapport	17
1.2 De Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water kort samengevat	18
1.3 Definitie, analysekader en onderzoeksmethode	18
<b>2 Context van de beleidsimplementatie</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Welke natuur wordt beschermd door de richtlijnen?	21
2.3 Welke partijen zijn betrokken bij de implementatie van de richtlijnen?	24
2.4 Wat is het uitvoeringstekort van de richtlijnen?	25
<b>3 Huidige samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen</b>	<b>29</b>
3.1 Introductie	29
3.2 Samenhang op doelniveau	29
3.3 Samenhang op instrumentenniveau	32
3.4 Samenhang op maatregelenniveau	34
3.5 Samenhang van de evaluatiemethodiek KRW-VHR	34
3.6 Aspecten die tijdens alle fasen van de beleids-implementatie een rol spelen: proces en kennis	37
3.7 Samenhang VHR-KRW en uitvoeringstekort	38
3.8 Samenvatting	40
<b>4 Benodigde kennis voor handelings-opties om de synergie te vergroten</b>	<b>43</b>
4.1 Inleiding	43
4.2 Handelingsopties en bijbehorende kennislacunes	44
4.2.1 Doelen	44
4.2.2 Instrumenten	45
4.2.3 Maatregelen	46
4.2.4 Evaluatie	47
4.2.5 Proces	48
4.2.6 Beleidsambitie en maatschappelijk probleem	49
4.3 Kennisontsluiting	50
<b>Literatuur</b>	<b>51</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>53</b>
Bijlage 1 Resultaten literatuuranalyse en interviews	55
Bijlage 2 Verkenning van de overlap in soorten met betrekking tot VHR- en KRW-doelen	71
Bijlage 3 Verslag Workshop samenhang Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water	79



---

# Samenvatting

Dit rapport beschrijft de samenhang tussen de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Samenhang is een brede term die een aantal aspecten omvat: synergie, complementariteit en strijdigheden. In dit rapport wordt de huidige kennis over de mate van samenhang tussen de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water samengevat en worden de belangrijkste redenen gegeven voor de geconstateerde samenhang. Tevens presenteert dit rapport kennisvragen om deze samenhang nog beter in beeld te kunnen brengen. Reden voor dit onderzoek is dat de doelen van beide richtlijnen nog ver uit beeld zijn en dat meer synergie zou kunnen bijdragen aan het verkleinen van het wederzijdse uitvoeringstekort.

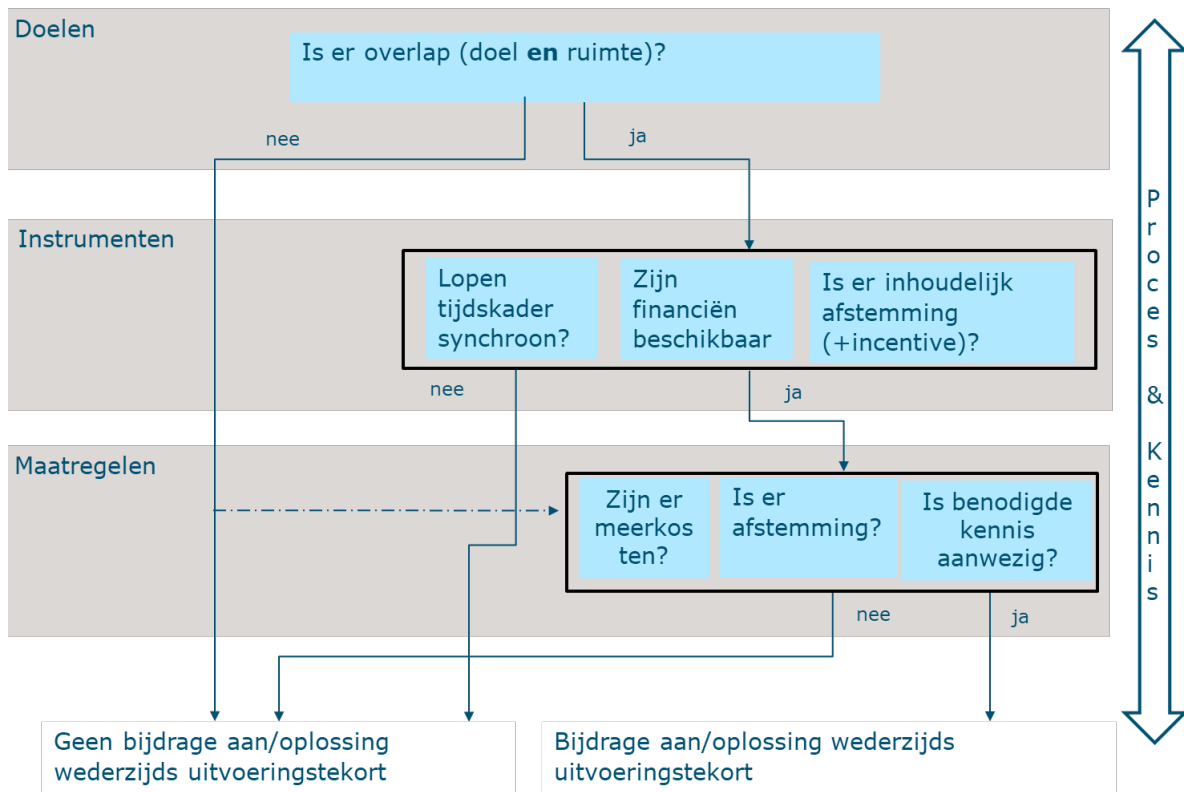
Dit rapport en de kennisvragen zijn opgesteld op basis van literatuuronderzoek, vijf interviews en een workshop met betrokken partijen en discussies in het projectteam en de begeleidingscommissie. Het geschetste beeld van de samenhang is dus mede gebaseerd op de kennis, opvattingen en prioriteiten van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties. De selectie van kennisvragen is met name bepaald door het projectteam en de begeleidingscommissie.

Uit dit onderzoek blijkt dat er gebrek aan synergie tussen de richtlijnen optreedt in de verschillende fasen van de beleidsimplementatie (doel vastlegging, instrumentontwikkeling, uitvoer van maatregelen en evaluatie) en dat hier verschillende redenen aan ten grondslag liggen:

- Doel vastlegging: Er is een duidelijk verschil in onderliggende beschermingsfilosofie van beide richtlijnen dat ertoe leidt dat de doelen op verschillende niveaus geformuleerd worden en tot tegenstrijdigheden leidt. Zo richt de VHR zich op behoud en herstel van specifieke soorten en habitattypen en richt de KRW zich op het bereiken van een goede waterkwaliteit op chemisch en ecologisch niveau. Bij de VHR-richtlijn speelt zowel de behoudsdoelstelling als de hersteldoelstelling voor de soorten en habitattypen beschermd onder de richtlijn een rol, terwijl de KRW gericht is op een goede chemische en ecologische waterkwaliteit. Dit verschil in filosofie kan in sommige gevallen op gebiedsniveau tot strijdigheden leiden als behoudsdoelen uit de VHR botsen met de doelen voor waterkwaliteitsverbetering van de KRW, zoals het geval is in bijvoorbeeld het Markermeer.
- Doel vastlegging: als er op doelniveau al een strijdigheid ontstaat, zal synergie bij de ontwikkeling van de instrumenten en de uitvoering van maatregelen niet of zeer moeilijk zijn. Betrokkenen constateren ook overlap tussen de doelen, echter een eenduidig beeld van strijdigheden en overlap ontbreekt door verschil in doelensystematiek en ruimtelijke schaal (e.g. landelijk, stroomgebiedbeheerplannen en Natura 2000-gebieden) waarop doelen vastgelegd worden.
- Instrumentontwikkeling: ook als er wel overlap is in de doelen kan tijdens de ontwikkeling van de instrumenten (Natura 2000-beheerplannen, KRW-stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's) de mogelijke synergie onbenut blijven. Genoemde hoofdredenen voor het gebrek aan synergie zijn dat 1) de tijdsplannen voor het ontwikkelen van de plannen niet synchroon lopen, 2) er een gebrek is aan inhoudelijke afstemming of 3) middelen voor te nemen maatregelen niet beschikbaar zijn of niet gereserveerd worden, omdat Natura 2000-beheerplannen nog niet zijn goedgekeurd en daarmee bestuurlijk nog niet zijn vastgelegd.
- Maatregelen: bij de uitvoering van de maatregelen in het veld is een gebrek aan kennis geconstateerd om de maatregelen zo uit te voeren dat ze aan beide doelen bijdragen. Ook de mogelijke meerkosten om de synergie te bereiken, werden als belangrijke reden genoemd voor het niet behalen van synergie.
- Evaluatie: doordat ook de rapportage, de monitoring-evaluatiesystematiek tussen de twee richtlijnen afwijkt, is er op dit vlak momenteel weinig synergie.

De belangrijkste redenen die bepalen of er tijdens de verschillende fasen van de implementatie van de richtlijnen in Nederland knelpunten of synergie ontstaan, zijn weergegeven in Figuur S1. Een belangrijke genoemde factor die speelt op alle niveau's is de sectorale uitvoering van de richtlijnen die leidt tot een wederzijds gebrek aan afstemming. Betrokkenen geven aan dat er weinig stimulans is voor een integrale aanpak, omdat de integrale aanpak leidt tot vertraging en meerkosten.

Tegelijkertijd werden er in de interviews ook voorbeelden op gebiedsniveau genoemd waar men wel op een integrale manier samenwerkt. Gezien de vele betrokken partijen is de samenwerking gebiedsafankelijk; op basis van deze inventarisatie kunnen geen algemeen geldende uitspraken gedaan worden over de mate van samenwerking of het gebrek daaraan.



**Figuur S1** Bijdrage van samenhang KRW-VHR op de verschillende onderzochte niveaus aan het wederzijdse uitvoeringstekort. De hoofdredenen die bepalen of er wel of niet een bijdrage kan optreden, staan in de blauwe vakken. Als er meerdere redenen genoemd worden, moeten alle vragen met ja beantwoord worden. Beperkte integratie van proces en kennis speelt tijdens de hele implementatie een rol.

Dit rapport identificeert op basis van de analyse elf kennisvragen voor de verschillende aspecten van de beleidsimplementatie die van belang zijn om de samenhang tussen de richtlijnen beter in beeld te krijgen voor beleidsevaluaties (Balans van de Leefomgeving, Natuurverkenning, Lerende Evaluatie Natuurpact). Hierbij zijn de kennisvragen gekoppeld aan de verschillende fasen van de beleidscyclus (zie Figuur S2).

De elf kennisvragen:

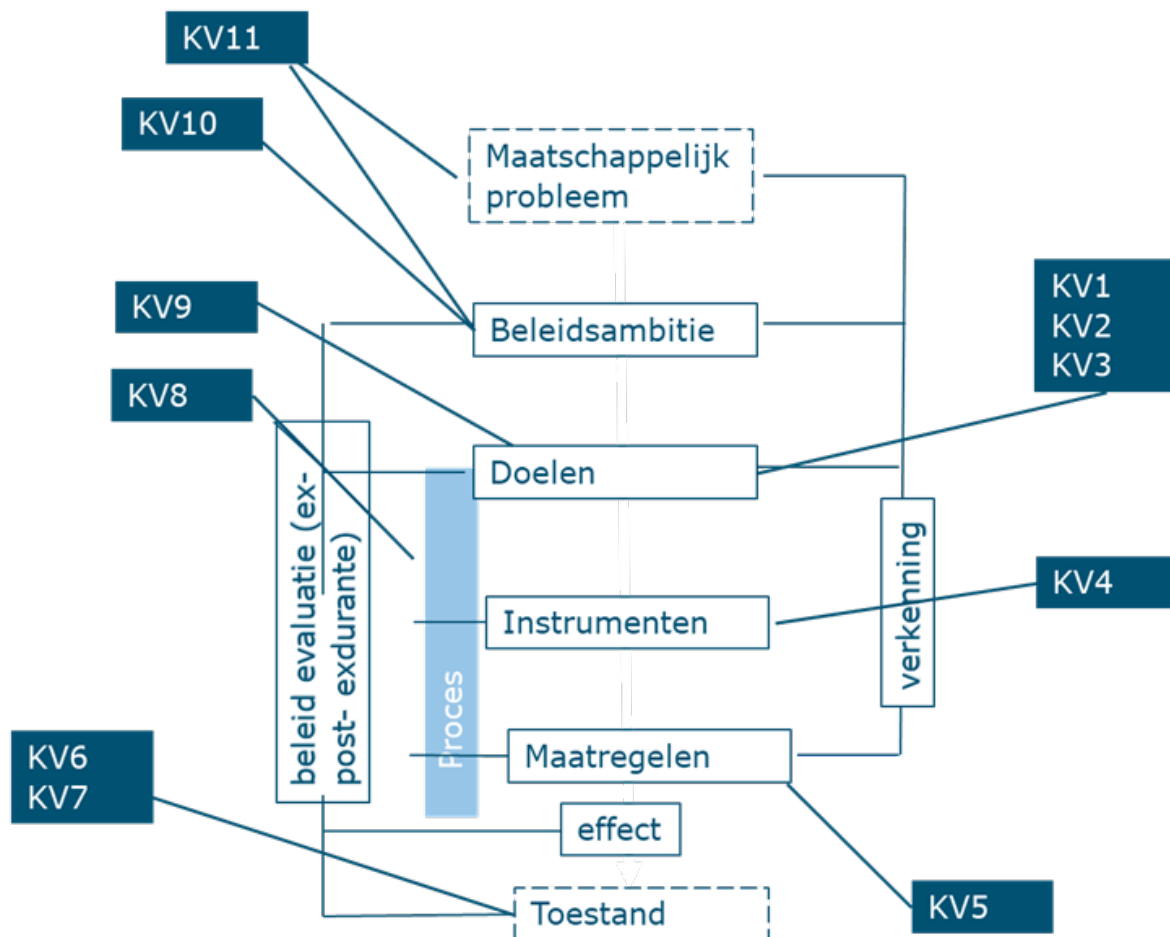
1. Wat is de samenhang in de gehanteerde typologieën<sup>1</sup> waarmee de doelen van de KRW en VHR in Nederland geformuleerd zijn?
2. Waar is de ruimtelijke samenhang in doelen gezien de huidige aanwijzing van Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen?
3. Wat zijn de overlap en verschillen in eisen voor een goed ecologisch functioneren van het watersysteem vanuit de KRW en de abiotische randvoorwaarden voor soorten en habitattypen vanuit de VHR?
4. Aan welke eisen moeten de instrumenten (stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenpakketten, Natura 2000-beheerplannen) voldoen om de synergie te vergroten?
5. Wat is de samenhang in herstel- en beheermaatregelen en hoe optimaliseer je de bijdrage aan zowel VHR- als KRW-doelen?

<sup>1</sup> De KRW kent watertypen en bijbehorende indicatorsoorten, de VHR kent doelsoorten en habitattypen met typische soorten.

6. Hoe kunnen de verzamelde monitoringsgegevens over en weer gebruikt worden? Wat is daarvoor nodig?
7. Hoe zou de monitoring voor de verschillende richtlijnen meer op elkaar kunnen worden afgestemd?
8. Waar zou afstemming tussen het implementatieproces van de richtlijnen kunnen leiden tot meer synergie?
9. Welk effect heeft klimaatverandering op het doelbereik van de richtlijnen?
10. Leidt de gekozen begrenzing van de gebieden tot doelrealisatie gezien de invloed van het omliggende landgebruik?
11. Zijn de richtlijnen voldoende om de waterkwaliteit en de (aquatische) biodiversiteit in Nederland te beschermen?

De vragen 9-11 beperken zich niet tot de samenhang tussen de richtlijnen, maar spelen wel een belangrijke rol in de discussie of de gezamenlijke implementatie van de richtlijnen in Nederland de ambities van de richtlijnen dichterbij brengen en daadwerkelijk bijdragen aan het maatschappelijke probleem.

Beantwoording van deze kennisvragen draagt bij aan toekomstige beleidsevaluaties en verkenningen van het Planbureau voor de Leefomgeving om de synergie tussen de implementatie van de VHR en KRW beter in beeld te brengen. Het PBL beoogt met deze kennis bij te dragen aan het vergroten van de synergie in de beleidsimplementatie van deze richtlijnen.



**Figuur S2** Relatie tussen de geïdentificeerde kennisvragen, de fase van beleidsimplementatie waarbij ze spelen en de beleidsevaluaties en verkenningen van het PBL.



---

# Summary

This report describes the degree of coherence between the EU Birds and Habitats Directives (BHD) and the Water Framework Directive (WFD). Coherence is a broad term which covers the synergy, complementarity and incompatibility between the directives. We summarise existing knowledge about the degree of coherence between the BHD and WFD and state the main reasons for our findings. The report also introduces some questions to guide research on obtaining a more complete picture of these synergies, complementarities and incompatibilities. The reason for this study was that the targets of the BHD and WFD are still a long way off and greater synergy could help to make up for some of the implementation shortfall.

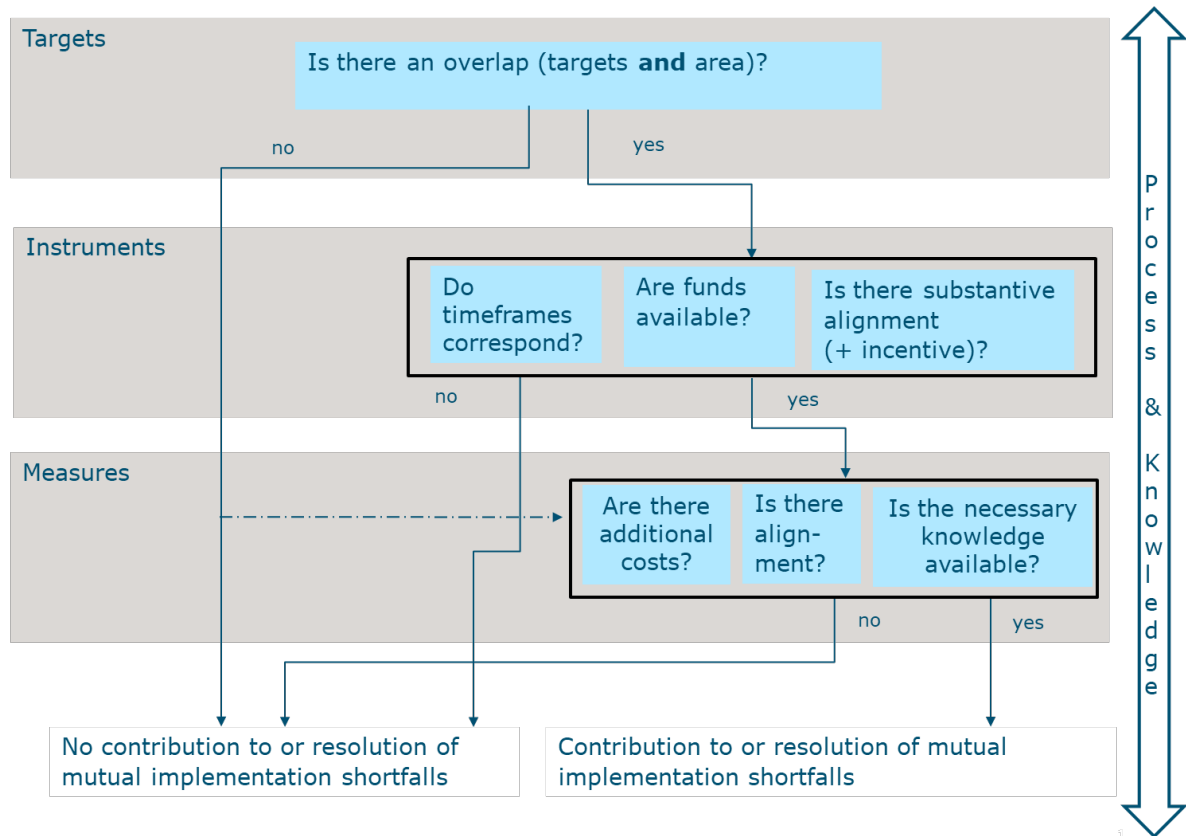
The report and research questions are based on a literature review, five interviews and a workshop with stakeholders, and discussions among the project team and with the research supervisory committee. The description of the coherence between the directives is therefore based at least in part on the knowledge, opinions and priorities of the people and organisations involved in the study. The selection of research questions was determined largely by the project team and supervisory committee.

From the research it appears that there is a lack of synergy between the directives across different phases of policy implementation (setting objectives, development of instruments, execution of measures and evaluation). There are various reasons for this:

- **Setting objectives:** The clear difference in the underlying protection philosophy between the BHD and WFD leads to targets being formulated at different levels and in a different manner, and as a consequence to incompatibilities between them. For example, the BHD aims for the conservation and restoration of specific species and habitat types, while the WFD aims to achieve a good water quality as defined by a good chemical and ecological status. The BHD sets conservation and restoration targets for protected species and habitat types, whereas the WFD has the objective of good chemical and ecological status. This difference in philosophy can in some cases lead to incompatibilities at the area level if BHD conservation targets clash with the WFD water quality targets, as is the case, for example, in the Markermeer.
- **Setting objectives:** If objectives or targets are not compatible, it will be very difficult, if not impossible, to achieve synergy between policy instruments and implementation measures. Although stakeholders do see overlaps between objectives, there is no clear picture of the incompatibilities and overlaps because of the differences in the way targets are defined and the scale at which they apply (e.g. national, river basin management plans and Natura 2000 sites).
- **Development of instruments:** Even where there is an overlap between objectives, the potential for synergy may remain unexploited when preparing policy instruments (Natura 2000 management plans, WFD river basin management plans and programmes of measures). The main reasons given for the lack of synergy are that 1) the timeframes for the development of plans do not correspond, 2) there is a lack of substantive alignment and 3) the resources required to implement the measures are not available or not reserved because Natura 2000 management plans have not yet been approved and have therefore not been formally adopted.
- **Measures:** A lack of practical expertise has been observed in the implementation of measures in the field in such a way that they contribute towards both sets of targets. Another important reason that was mentioned for not achieving synergy is the possible additional cost.
- **Evaluation:** There is currently little synergy between evaluation and reporting for the BHD and WFD because the methodologies differ.

The main reasons why there is synergy or friction between the BHD and WFD during the various stages of implementation in the Netherlands are shown in Figure S1. An important factor at all levels is the sectoral implementation of the directives, which leads to a lack of alignment and coordination. The parties involved indicate that there is little incentive for an integrated approach because this would lead to delays and higher costs. However, in the interviews some examples were given of more

integrated, area-based approaches. Given the many parties involved, cooperation depends on the area in question. This study does not provide a sufficient basis for drawing generally applicable conclusions on the degree or lack of cooperation.



**Figure S1** How alignment between the BHD and WFD at different stages of policy implementation can help to make up implementation shortfalls. The main factors are stated in the blue boxes. If more than one factor is mentioned, all the questions have to be answered with a yes. Limited integration of process and knowledge is a factor throughout the whole implementation process.

Based on this analysis, the report identifies eleven research questions relating to the various aspects of policy implementation that are important for getting a better picture of the coherence between the BHD and WFD for policy evaluation purposes (Assessment of the Dutch Human Environment, Nature Outlook, Reflexive Evaluation of the Nature Pact). The questions are linked to the relevant phases of the policy cycle (see Figure S2).

The eleven research questions:

1. How consistent are the typologies<sup>2</sup> used to formulate the targets of the BHD and WFD?
2. Where do objectives overlap in spatial terms, given the current locations of Natura 2000 sites and WFD water bodies?
3. What are the overlap and differences between the requirements for good ecological functioning of the water system in the WFD and the abiotic requirements for species and habitat types in the BHD?
4. What requirements must be met by the policy instruments (river basin management plans, programmes of measures, Natura 2000 management plans) to increase synergy between them?
5. Where can overlaps be found between restoration and management measures and how can contributions towards the targets of both the BHD and the WFD be optimised?

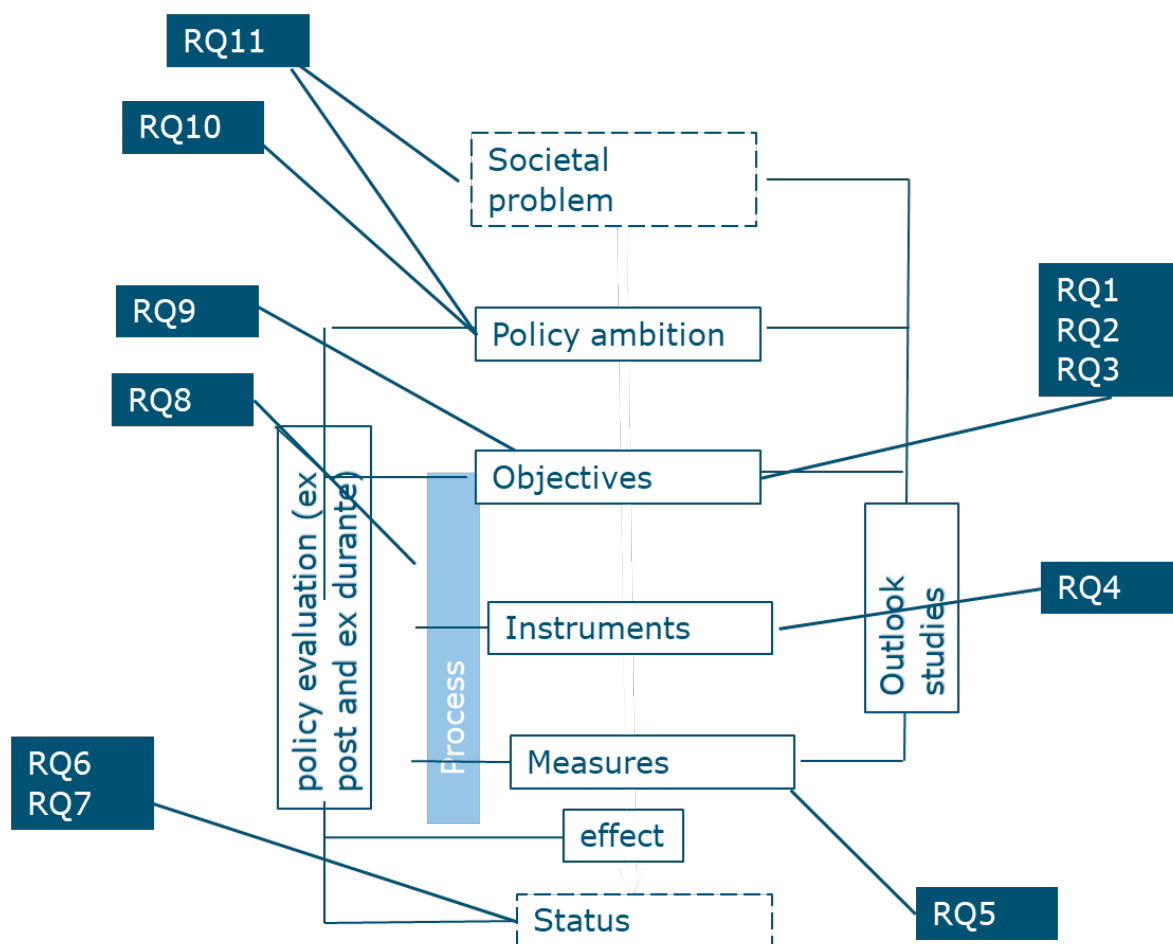
<sup>2</sup> The WFD works with different watertypes and corresponding indicator species; the BHD works with target species and habitat types with typical species.



6. How can monitoring data collected for the BHD be of use for the implementation of the WFD, and vice versa? What is needed for this?
7. How can monitoring of the implementation of the individual directives be better aligned?
8. Where could alignment between the implementation processes of the directives lead to more synergy?
9. How does climate change affect ability to achieve the targets of the directives?
10. How does the influence of surrounding land uses affect the ability to achieve targets for the sites as currently designated?
11. Do the directives provide sufficient protection for water quality and aquatic biodiversity in the Netherlands?

Questions 9–11 are not limited to the coherence between the directives, but are key factors in the discussion about whether joint implementation of the directives in the Netherlands can help to unify their ambitions and make a real contribution to resolving common problems.

Answers to these questions will help to obtain a clearer picture of the synergy between implementation of the BHD and WFD in future policy evaluations and outlook studies by the Netherlands Environmental Assessment Agency. The resulting knowledge will contribute towards increasing the synergy in the implementation of the BHD and WFD.



**Figure S2** Relation between the identified research questions, the phase in the policy implementation process they relate to and the policy evaluations by the Netherlands Environmental Assessment Agency.



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond rapport

Nederland heeft in zijn beleid doelen geformuleerd om de Nederlandse natuur te behouden en te verbeteren. De doelen voor dit beleid komen mede voort uit zowel mondiale afspraken in het verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) als vanuit de Europese natuurrichtlijnen, de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarnaast heeft Nederland nog aanvullende nationale beleidsdoelen geformuleerd. Het huidige natuurbeleid kampt met een uitvoeringstekort. Ondanks forse inspanningen van de overheid en andere partijen is de toestand van de natuur nog steeds zorgelijk, herstelt de biodiversiteit zich niet, is volledig doelbereik voor de VHR nog ver uit beeld en blijven andere waarden van natuur onder druk staan (Pouwels & Henkens, 2020; Folkert & Boonstra, 2017). Voor het verkleinen van het uitvoeringstekort in het natuurbeleid speelt de KRW ook een belangrijke rol. Er is namelijk een sterke relatie tussen waterkwaliteit en -kwantiteit en natuur en dus tussen het beleid dat gericht is op de VHR- en KRW-doelen (EC, 2011). Ook de KRW-doelen worden niet gehaald en er zijn twijfels of de inspanningen voor het bereiken van de VHR en KRW elkaar voldoende versterken. Water en natuur zijn van oudsher gescheiden werelden, met hun eigen afdelingen, beleidsprocessen, rapportages en financieringsregelingen. Ook binnen de Europese Commissie zijn het twee beleidsvelden die los van elkaar ontwikkeld zijn, met hun eigen strategische doelen.

Doordat de sporen grotendeels gescheiden zijn, loopt het goed integreren van het beleid in de praktijk niet optimaal. Het vermoeden is dat effecten van KRW-maatregelen op de natuur en andersom vaak niet goed in beeld zijn, waardoor kansen op meer synergie worden misgelopen. Ook met het model-instrumentarium van het PBL is bijvoorbeeld die synergie niet goed in beeld te brengen bij ex-ante-analyses of verkenningen, omdat het VHR-instrumentarium geen uitspraak doet over waterbiodiversiteit en de KRW-verkenner niet kijkt naar gevolgen voor VHR-natuur. Hoewel de scheiding in de laatste jaren in de uitvoeringspraktijk meer en meer wordt overbrugd, is er nog veel te winnen. Meer strategische afstemming tussen KRW- en natuurbeleid biedt kansen voor integrale projecten en maatregelen en daarmee hoger doelbereik (Folkert & Boonstra, 2017). Dit rapport geeft aan met welke kennis de samenhang is te vergroten. Deze voorstellen zijn opgesteld op basis van onderzoek waarin gekeken werd naar huidige samenhang tussen de richtlijnen.

In deze analyse stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat is de samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen en de implementatie en uitvoering hiervan in Nederland in de grote wateren (m.u.v. de Noordzee), de regionale wateren en het grondwater?
2. Wat is de verklaring voor de geconstateerde mate van samenhang tussen de richtlijnen?
3. Welke knelpunten in de samenhang dragen vooral bij aan het gesignaleerde uitvoeringstekort?
4. Welke handelingsopties zijn erop strategisch, tactisch en operationeel niveau om de synergie tussen KRW en VHR te bevorderen?
5. Welke kennis ontbreekt om de samenhang, het effect en de handelingsopties in beeld te brengen?

### **Leeswijzer**

De resultaten van het onderzoek naar de vragen 1-3 rondom de huidige samenhang worden in dit rapport samengevat in hoofdstuk 3 en vormen de basis voor het identificeren van de kennislacunes met bijbehorende handelingsopties voor het verbeteren van de synergie (vragen 4 en 5), beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 2 heeft relevante informatie over de beleidscontext waarin de beide richtlijnen uitgevoerd worden.

---

## 1.2 De Vogel- en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water kort samengevat

In dit rapport staan de Vogel- en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water centraal. De Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrictlijn (1992) vormen de hoeksteen van het Europese natuurbeleid. De Vogelrichtlijn heeft als doel de bescherming, het beheer en de regulering van de in de lidstaten voorkomende vogels. De Habitatrictlijn heeft als doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit in de lidstaten door bescherming van habitat en soorten die van Europees belang zijn en deze duurzaam in stand te houden. Beide richtlijnen kennen een wettelijke bescherming van soorten en de noodzaak om beschermde gebieden aan te wijzen voor vogels<sup>3</sup>, overige soorten en habitat-typen<sup>4</sup> en de Natura 2000-gebieden (zie Figuur 3). De twee richtlijnen zijn middels de Wet natuurbescherming in de nationale wetgeving opgenomen. Natura 2000-gebieden zijn aangewezen middels een aanwijzingsbesluit per gebied. In totaal zijn er 161 gebieden aangewezen waarvan 3 op de Noordzee (in de Exclusieve Economische Zone). Voor elk van de gebieden is er een verplichting om een beheerplan op te stellen met een looptijd van 6 jaar. Dit beheerplan kan opgesteld worden door het Rijk (Ministerie van IenW, Ministerie van LNV, Ministerie van Defensie) of door een van de twaalf provincies. In de Natura 2000-gebieden, die de kern vormen van de huidige aanwezigheid van soorten en habitattypen, mag geen achteruitgang plaatsvinden.<sup>5</sup> Daarmee wordt een link gelegd tussen lokale doelen en de uiteindelijk te realiseren landelijke staat van instandhouding. Daarnaast geldt voor soorten die beschermd zijn onder de richtlijn buiten de Natura 2000-gebieden tevens een vergunning of ontheffingsprocedure waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk en/of de twaalf provincies.

De Kaderrichtlijn Water (2000) heeft als doel de kwaliteit en kwantiteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. In de KRW staan internationale stroomgebieden centraal. Tot het internationale stroomgebied van een rivier behoort niet alleen het water van de rivier zelf, maar al het water in de betreffende regio, dus ook vertakkingen, meertjes en het grondwater. De Nederlandse wateren behoren tot de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde. Op basis daarvan heeft Nederland voor elk van deze stroomgebieden aparte beheerplannen opgesteld. Nederland heeft per stroomgebied de waterlichamen en beschermde gebieden geïdentificeerd, voor de waterlichamen zijn doelen bepaald voor het grond- en oppervlaktewater en de beschermde gebieden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de chemische en ecologische doelstellingen. In de stroomgebiedbeheerplannen staan ook de maatregelen die geselecteerd zijn om deze doelstellingen te bereiken. Naast de stroomgebiedbeheerplannen zijn maatregelenprogramma's opgesteld. Hierin is op hoofdlijnen te vinden welke maatregelen de komende zes jaar worden uitgevoerd. Voor de Kaderrichtlijn Water zijn ook beschermde gebieden geïdentificeerd. Alle Natura 2000-gebieden zijn aangemerkt als beschermde gebieden onder de KRW. In deze gebieden gelden aanvullende kwaliteitseisen. Waterbeheerders hebben de opgave om deze eisen van de beschermde gebieden in te passen in hun stroomgebied-beheerplannen en maatregelenprogramma's.

## 1.3 Definitie, analysekader en onderzoeksmethode

### Definitie samenhang

Dit rapport beschrijft de samenhang tussen de VHR en Kaderrichtlijn Water. Samenhang is een brede term die een aantal aspecten omvat: synergie, complementariteit en strijdigheden. Bij synergie leidt de implementatie van het beleid uit het ene beleidsdomein ertoe dat ook de doelstellingen van het andere beleidsdomein bereikt worden. In dit geval is sprake van  $1+1>2$ . Complementariteit ontstaat wanneer beleidsimplementatie uit het ene beleidsdomein ertoe leidt dat ook de doelen van het andere beleid gehaald worden. In dit geval is sprake van  $1+1=2$ . Strijdigheid treedt op wanneer bij de implementatie van beleid uit het ene beleidsdomein een negatief effect optreedt op het bereiken van

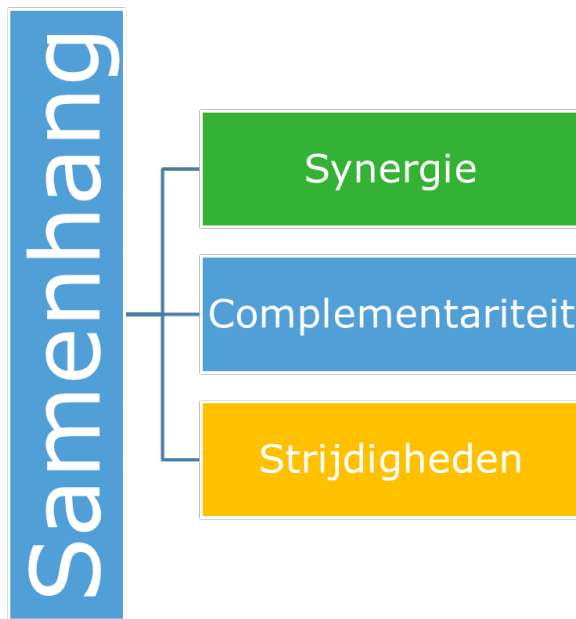
---

<sup>3</sup> Zoals vermeld in Bijlage 1 van de Vogelrichtlijn en vogels waarvoor tijdens de migratie gebieden aangewezen moeten worden.

<sup>4</sup> Zoals vermeld in Bijlage 1 en 2 van de Habitatrictlijn.

<sup>5</sup> Achteruitgang van een type is alleen toegestaan in die gevallen als dit ten bate is van een ander verwant habitatype en er geen andere mogelijkheden zijn in het gebied.

de doelstellingen van het andere beleidsdomein. In dit geval is sprake van  $1+1<2$  (gewijzigd van Thijssen & De Graaf, 2019<sup>6</sup>; zie Figuur 1).



**Figuur 1** Samenhang (of het gebrek daaraan) kan bestaan uit: synergie, complementariteit en strijdigheden.

Bij het onderzoek naar de samenhang is ervan uitgegaan dat samenhang in de diverse fasen van beleidsimplementatie kan optreden. In de analyse die ten grondslag ligt aan deze notitie is gekeken naar vier aspecten of fasen van implementatie (Nilsson et al., 2012; Volkery et al., 2011):

1. **Doelen:** de Europese richtlijnen zetten globale doelen, waarbij de Nederlandse overheid enige vrijheid heeft om deze verder te specificeren in tijd en ruimte. Zo geeft de VHR-richtlijn geen harde datum waarop de goede staat van instandhouding bereikt moet zijn en biedt de KRW-richtlijn de mogelijkheid aan landen om per waterlichaam het doelbereik te bepalen. Synergie of knelpunten kunnen ontstaan, omdat doelen verschillen of de realisatie waarop het doel bereikt dient te worden in de tijd verschilt.
2. **Instrumenten** (inclusief uitvoeringsarrangementen): voor beide richtlijnen ontwikkelt de Nederlandse overheid instrumenten om de implementatie veelal op gebiedsniveau te regelen. Gekeken wordt in hoeverre de instrumenten op elkaar zijn afgestemd. Hierbij kijkt deze analyse niet alleen naar het instrument zelf (inhoud), maar ook naar bijbehorende processen en welke partijen hierbij betrokken zijn (uitvoeringsarrangement).
3. **Maatregelen:** hierbij gaat het concreet om hoe planning in praktijk in concrete maatregelen vertaald worden en uitgevoerd worden in het veld, en hoe de diverse actoren het beleid in concrete maatregelen vormgeven (zie o.a. Boonstra & Pleijte, 2017; Veraart et al., 2019).
4. **Evaluatiesystematiek:** voor beide richtlijnen wordt er op Nederlands en Europees niveau beoordeeld in hoeverre de richtlijnen uitgevoerd worden en de doelen behaald worden. Hiervoor is de in Europa opgestelde methodiek veelal leidend. Bij de evaluatiesystematiek zal gekeken worden naar waarop men evalueert (logica), welke methodische verschillen er zijn en welke inzichten dit oplevert voor de methode en indicatoren waarmee het PBL evaluaties kan uitvoeren over de Nederlandse toestand van watersystemen of voor modellering van wijzigingen in beleid.

<sup>6</sup> In de notitie van Thijsen en De Graaf wordt ook nog 'aanvullend' genoemd. Aanvullend is wanneer in beide beleidsdomeinen soortgelijke maatregelen worden genomen die – elk voor het eigen domein – bijdragen aan het doelbereik van dat domein ( $1+0 = 1$ ). Dit valt in deze studie niet onder samenhang en is niet bekeken.

---

Het onderzoek waarop dit rapport gebaseerd is, heeft op drie manieren getracht de huidige samenhang en knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen in beeld te krijgen. Allereerst zijn een literatuuronderzoek (voor nadere beschrijving zie Bijlage 1), een actorenanalyse en vijf interviews uitgevoerd.<sup>7</sup> Omdat uit de literatuuranalyse en interviews bleek dat er vragen waren over de overlap of strijdigheid in doelen is er een quickscan naar de doelen uitgevoerd (zie Bijlage 2). Daarnaast is er een workshop gehouden waarin de gevonden samenhang en mogelijke oplossingsrichtingen besproken zijn met betrokkenen in het veld. De uitkomsten hiervan zijn met de Begeleidingscommissie besproken. Op basis van al het verzamelde materiaal is er een online-brainstorm met het team gehouden waarin de oplossingsrichtingen verder verkend zijn.

De verwachting was dat de uitvoering in de drie typen water (e.g. grote wateren, regionale wateren, grondwater) zou verschillen, omdat de beleidsimplementatie verschilt vanwege de verschillen in betrokken partijen en genomen maatregelen. Daarom is tijdens de analyse ook expliciet gekeken naar de samenhang van de richtlijnen voor drie typen wateren die in Nederland onderscheiden worden: grote wateren, regionale wateren en grondwater.

---

<sup>7</sup> Provincie, LNV, RWS, waterschap en adviesbureau Royal Haskoning DHV Engineering.

---

## 2 Context van de beleidsimplementatie

### 2.1 Inleiding

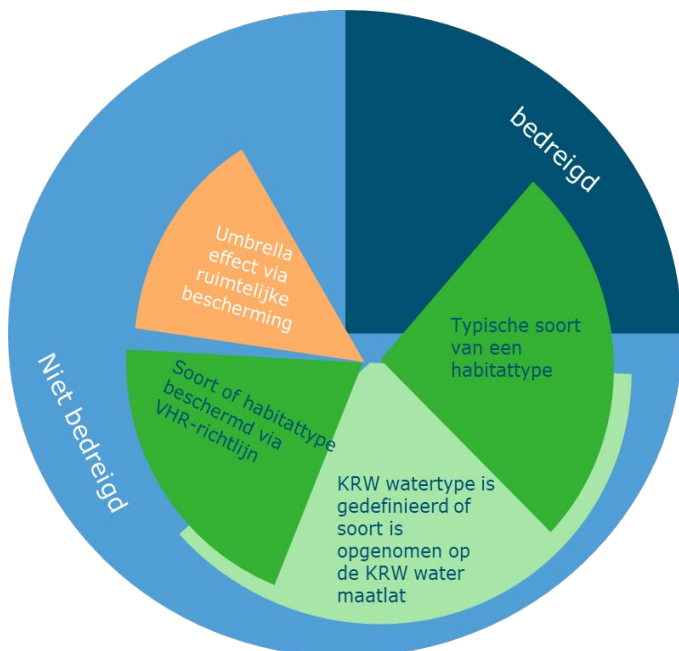
In dit hoofdstuk worden enkele onderwerpen behandeld die van belang zijn voor de context van dit rapport. Het gaat dan om de vraag welke waternatuur door de richtlijnen beschermd wordt, welke partijen betrokken zijn bij de implementatie van de richtlijnen en wat het uitvoeringstekort van de twee richtlijnen is.

### 2.2 Welke natuur wordt beschermd door de richtlijnen?

Nederland is een waterrijk land met veel natuur die gebonden is aan oppervlaktewater, grondwater of kwelwater. Al deze natuur kan aangeduid worden als 'waternatuur'. Hoewel de KRW en VHR als ambitie hebben deze waternatuur te beschermen, wordt in de praktijk door de doelformulering en verdere implementatie van de richtlijnen slechts een deel van deze waternatuur direct of indirect beschermd vanuit de Europese richtlijnen. Vanuit de VHR is er sprake van een directe bescherming, omdat soorten die voorkomen in het water of aquatische habitattypen beschermd worden door de richtlijnen. Bij de KRW verloopt de bescherming indirecter, omdat bij de KRW niet de soort of habitat zelf beschermd wordt, maar het doel is om een goede waterkwaliteit te herstellen die ervoor zorgt dat de abiotische randvoorwaarden van watergebonden soorten of habitattypen gerealiseerd worden. Hierbij worden soorten of soortgroepen als maatlat gezien om te kijken of de gewenste waterkwaliteit bereikt is. De bescherming vanuit VHR of KRW ontstaat dus, omdat deze soorten of habitattypen of hun abiotische randvoorwaarden onderdeel zijn van de doelen van het Nederlandse beleid en dat Nederland maatregelen dient te nemen om deze doelen te realiseren. Hierbij dient 'doel zijn van het beleid' breed opgevat te worden – soorten en habitattypen worden onderdeel van het doel doordat zij:

- Wettelijk beschermd zijn, omdat de soort of het habitatype vermeld staat op de Annexen van de Vogel- of Habitatrichtlijn.
- Kwalificerende of typerende soorten zijn voor Natura 2000-habitattypen.
- Er wordt een bepaald watertype nagestreefd waarin deze soorten/types voorkomen. In de KRW-maatlatten zijn soms soort(groepen) opgenomen als indicatoren en de bijbehorende ecologische kwaliteit ('leefgebied') die zij nodig hebben. Hierbij is wel de kanttekening dat voor een aantal soortgroepen alleen een kwalitatief aandeel aanwezig hoeft te zijn.

Daarnaast kan het zijn dat soorten of habitat-/ecosysteemtypen weliswaar niet zelf beschermd zijn onder de Vogel- of Habitatrichtlijn, maar dat zij toch beschermd worden omdat hun leefgebied beschermd of hersteld wordt. Dit wordt in de ecologie aangeduid met het zogenoemde 'umbrella-effect', waarbij de aanwezigheid van een 'paraplu'-soort andere soorten met vergelijkbare habitateisen beschermt. Waar dit effect optreedt, is afhankelijk van in welke gebieden de maatregelen om de beleidsdoelen te realiseren genomen worden. Juist daar verwacht kan worden dat dit umbrella-effect optreedt (ruimtelijke dekking'). De herstelmaatregelen voor VHR-soorten worden met name in Natura 2000-gebieden genomen (Folkert et al., 2020). In Figuur 2 is hiervan een schematische weergave gegeven.



**Figuur 2** Schematisch representatie van de aquatische biodiversiteit in Nederland (e.g. soorten, habitattypen) en de mate waarin die vanuit de doelen van de VHR en KRW 'beschermd' wordt. Slechts een deel van de soorten of habitattypen (groene blok) wordt direct of indirect beschermd door de richtlijnen, andere waternatuur (blauwe blokken) niet. Er is geen landelijk overzicht beschikbaar van alle soorten en habitat-/ecosysteemtypen in Nederland die afhankelijk zijn van oppervlaktewater, grondwater of kwel. Zeer recentelijk is er een analyse in het kader van het Deltaprogramma afgerond die hier wel een aanzet toe is voor Oost-Nederland (Witte et al., 2020a, b). De landelijke Waterwijzer natuur heeft de doelstelling dit landelijke overzicht te maken (Witte et al., 2018).

Figuur 3 geeft een algemeen beeld van de ruimtelijke dekking van **de gebiedsgerichte instrumenten** van de VHR- en KRW-richtlijnen. In Tabel 1 is de ruimtelijke dekking van de verschillende oppervlaktewateren door de waterlichamen van de KRW en Natura 2000 weergegeven.

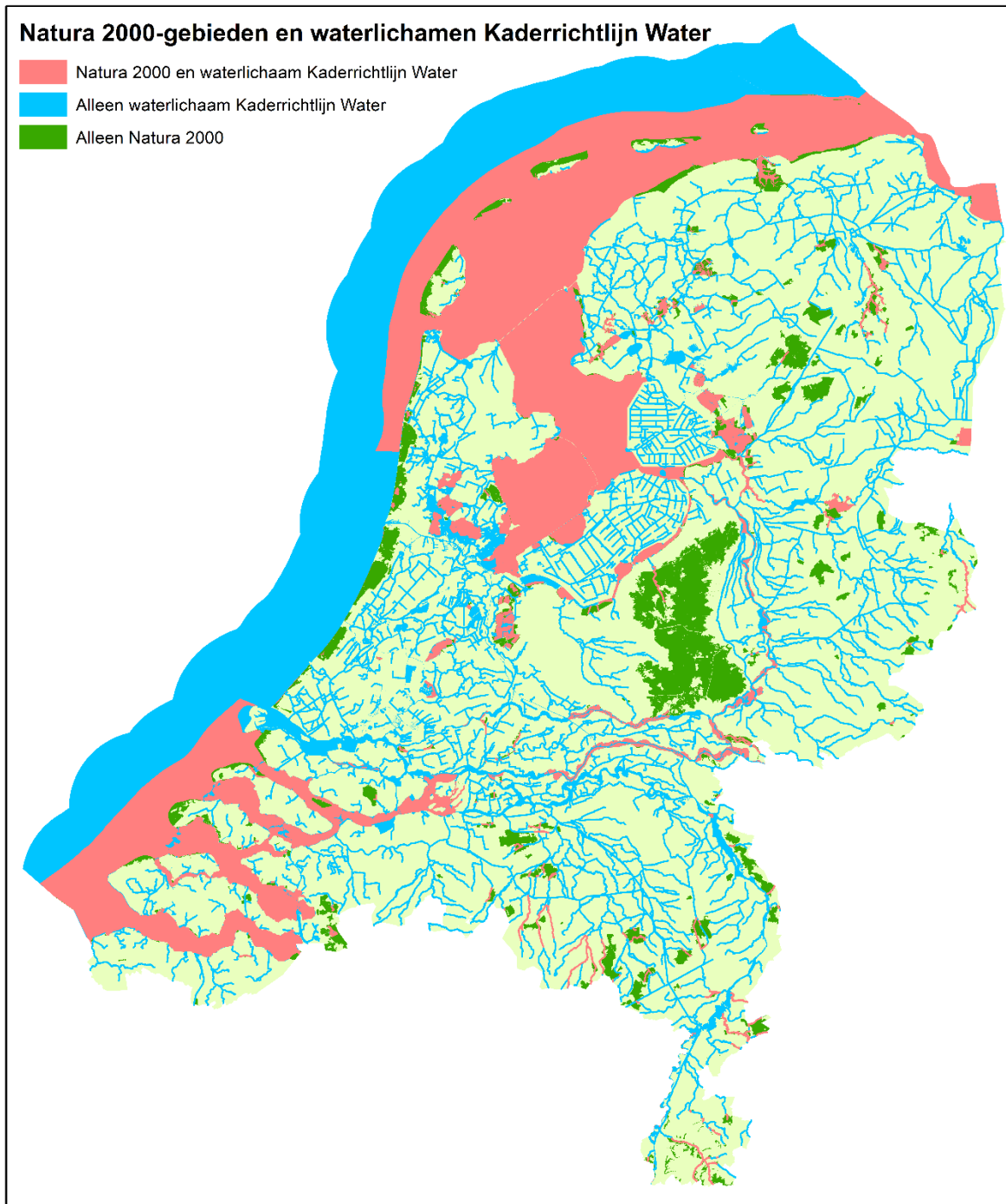
**Tabel 1** Oppervlaktewateren in Nederland en het percentage dat aangewezen is als waterlichaam of Natura 2000-gebieden (Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1401-oppervlaktewater-in-Nederland>).

	Oppervlakte (in km <sup>2</sup> )	Lengte (in km)	KRW Waterlichaam	Natura 2000
Zoute wateren	62.000		20%	10%
Brakke en overgangswateren	800		95%	60%
Grote rivieren	330	650	100%	0%
Vaarten en kanalen		6500	90%	20%
Meren (> 50 ha)	2500		100%	95%
Kleine stromende wateren (o.a. beken)		6200	70%	10%
Sloten		330.000	0.5%	0%
Vennen	2.4		< 1%	65%

Uit Tabel 1 valt af te lezen dat wat betreft het oppervlaktewater, met name sloten in het agrarisch en stedelijk gebied buiten de huidige dekking van de instrumenten gericht op **beheer** van gebieden vallen. De rivieren, vaarten en kanalen en kleine stromende wateren vallen grotendeels buiten de Natura 2000-omgrenzing. De grondwaterafhankelijke habitattypen buiten de Natura 2000-gebieden vallen veelal buiten de KRW. Buiten de Natura 2000-gebieden wordt via het Natuurnetwerk en de soortbeschermingsplannen gewerkt aan de bescherming van specifieke soorten. In de uitvoering staan



de gebiedsdoelen centraal en gaat het minder om de landelijke staat van instandhouding. In de praktijk worden de meeste herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden genomen en is het beheer met name hierop gefocust (Folkert & Boonstra, 2017; Folkert et al., 2020). Echter het uiteindelijke doel van de VHR is een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarbij zijn de gebieden het middel en niet het doel.



**Figuur 3** Ligging van de Natura 2000-gebieden en waterlichamen van de Kaderrichtlijn Water. Ook buiten de Natura 2000-gebieden zijn soorten en habitattypen beschermd onder de richtlijn.

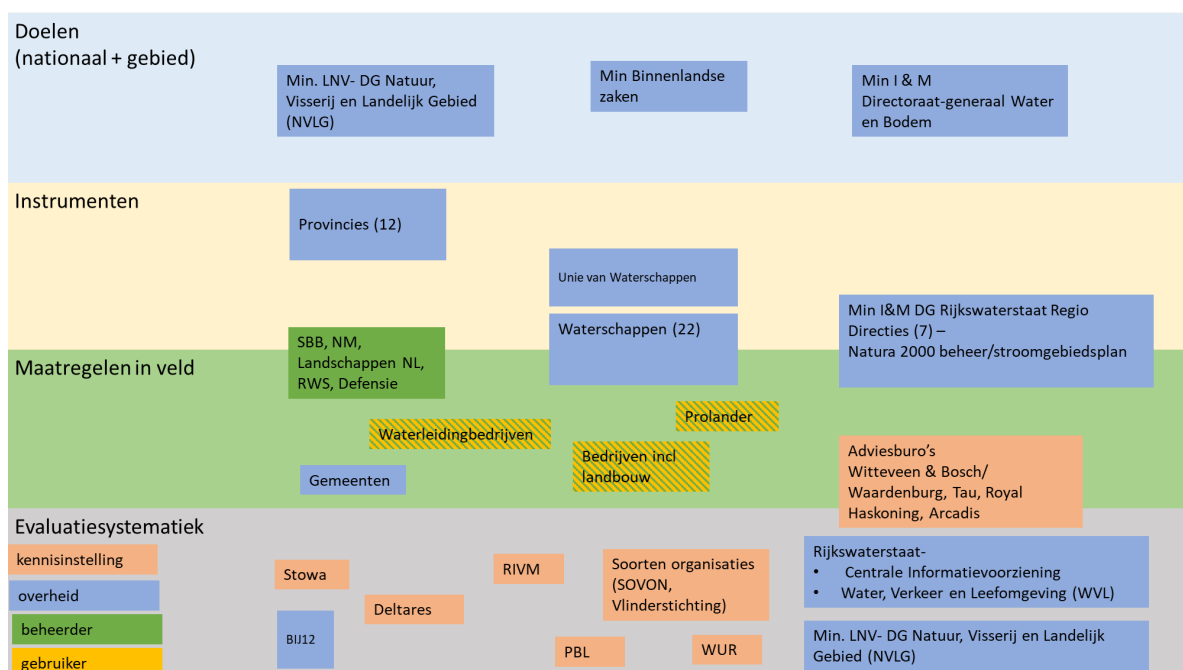
## 2.3 Welke partijen zijn betrokken bij de implementatie van de richtlijnen?

Er is een groot aantal partijen betrokken bij de implementatie van het beleid van de twee richtlijnen. Om inzicht te krijgen welke partijen er betrokken zijn, is in het kader van dit rapport een overzicht gemaakt van deze partijen. Uiteindelijk ligt de eindverantwoordelijkheid voor de implementatie van de VHR bij het ministerie van LNV; zij stellen de landelijke doelen vast en vervolgens gebiedsdoelen middels de aanwijzingsbesluiten. Tevens zijn zij eindverantwoordelijk voor de rapportage naar de Europese Commissie over de voortgang van het beleid. De beheerplannen worden opgesteld door zowel de twaalf provincies, het Rijk, Defensie en Rijkswaterstaat, afhankelijk van de eigendomssituatie van het gebied. Bij de opstelling van het beheerplan is een groot aantal partijen betrokken zoals de TBO's (SBB, NM, Landschappen NL), gemeenten en waterschappen. De uitvoering van maatregelen in het veld ligt bij de betreffende terreineigenaren en/of door adviesbureaus. De informatie voor de rapportages voor de VHR-richtlijnen worden verzameld door de soortenorganisaties, in samenwerking met de WUR.

De eindverantwoordelijkheid voor de Kaderrichtlijn Water ligt bij het Ministerie van IenW, zij stellen de stroomgebiedbeheerplannen (inclusief grondwater) vast en zijn verantwoordelijk voor de rapportage naar de Europese Commissie.

De stroomgebiedbeheerplannen en -maatregelen voor de grote en regionale wateren worden respectievelijk opgesteld door Rijkswaterstaat en de waterschappen. Ook bij het opstellen van deze plannen worden diverse partijen betrokken. Voor het grondwater ligt deze verantwoordelijkheid voor het vaststellen van maatregelenpakketten bij de provincie (in nauw overleg met het waterschap). De uitvoering van maatregelen in het veld ligt veelal bij het waterschap en/of bij adviesbureaus. Zij rapporteren ook over de maatregelen in het veld voor de rapportage. De data en methodieken op basis waarvan het effect bepaald wordt, zijn afkomstig van meerdere partijen (STOWA, PBL, WUR etc.).

Figuur 4 geeft verder aan welke partijen betrokken zijn bij de verdere implementatie van de richtlijnen. Hierbij is aangegeven in welke fase van de implementatie zij met name betrokken zijn.



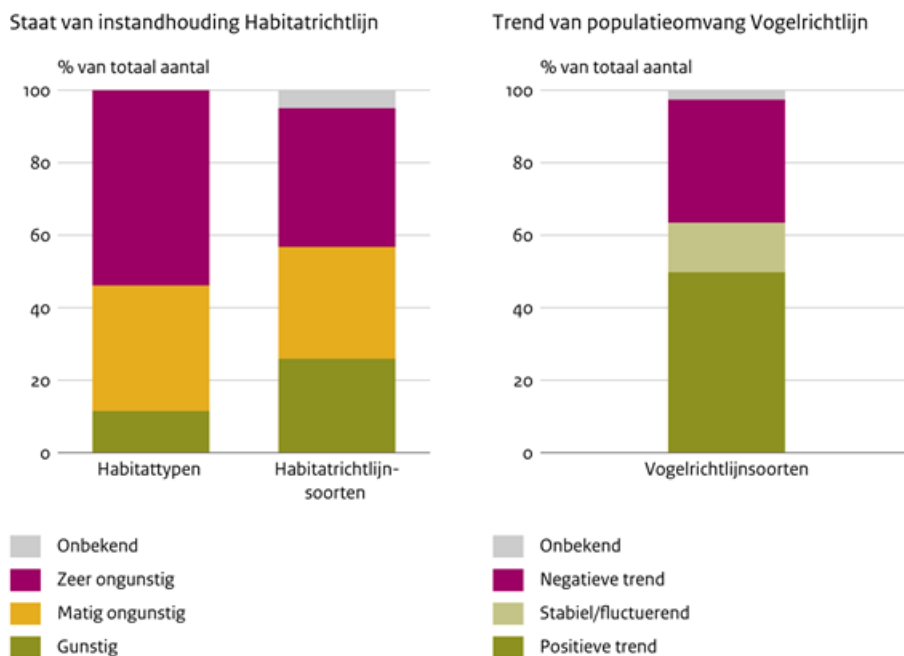
**Figuur 4** Partijen betrokken bij de implementatie van de VHR- en KRW-richtlijnen. De partij is daar vermeld waar ze de belangrijkste rol/taak heeft.

## 2.4 Wat is het uitvoeringstekort van de richtlijnen?

Om de voortgang van het Europese beleid te monitoren, worden door LNV en IenW officiële rapportages uitgebracht volgens een Europees vastgelegde systematiek (zie Van Gaalen et al., 2020; CLO, 2020). Op basis van deze systematiek wordt ingeschat in hoeverre de doelen van de richtlijnen gehaald worden. Men spreekt van een uitvoeringstekort als de huidige of verwachte situatie achterblijft ten opzichte van het vastgestelde doel. Uit deze rapportages blijkt dat beide richtlijnen momenteel een uitvoeringstekort kennen.

- Voor de Kaderrichtlijn Water geldt dat de meeste waterlichamen niet voldoen aan de gewenste waterkwaliteit volgens de KRW-beoordeling. De chemische kwaliteit voldoet meestal niet en de ecologische kwaliteit is matig, ontoereikend of slecht. Dit laatste komt vooral door de geringe biologische kwaliteit en de onvoldoende kwaliteit op basis van de stroomgebied-specifieke stoffen (zie Figuur 6; Van Gaalen et al., 2020).
- In Nederland heeft 12% van de habitattypen een gunstige staat van instandhouding. Van de habitatrictlijnsoorten verkeert in Nederland 26% in een gunstige staat. In Nederland heeft 50% van de vogels een stabiele/fluctuerende of positieve trend (Janssen et al., 2020; Figuur 5).

### Staat van instandhouding van Habitatrictlijn en trend van Vogelrichtlijn, 2013 – 2018

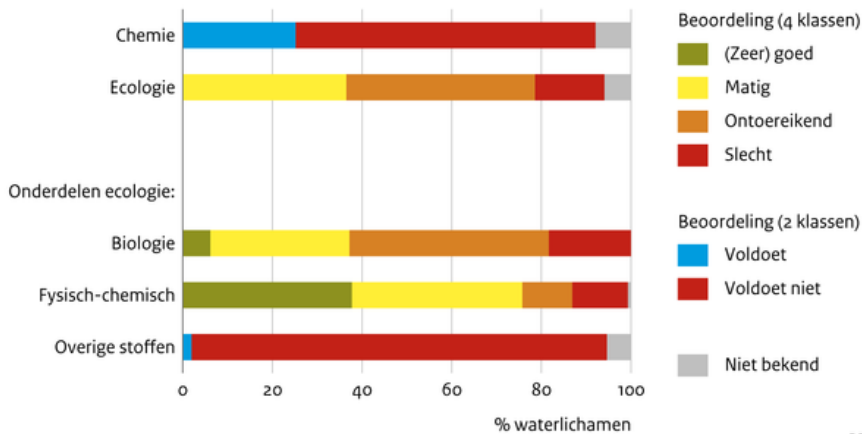


Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL

PBL/dec19  
www.clo.nl/nl160402

**Figuur 5** Staat van instandhouding HR-soorten en trends van vogelrichtlijnsoorten.

## Beoordeling kwaliteit oppervlaktewater volgens Kaderrichtlijn Water, 2019



Bron: IHW (Waterschappen, RWS); bewerking PBL

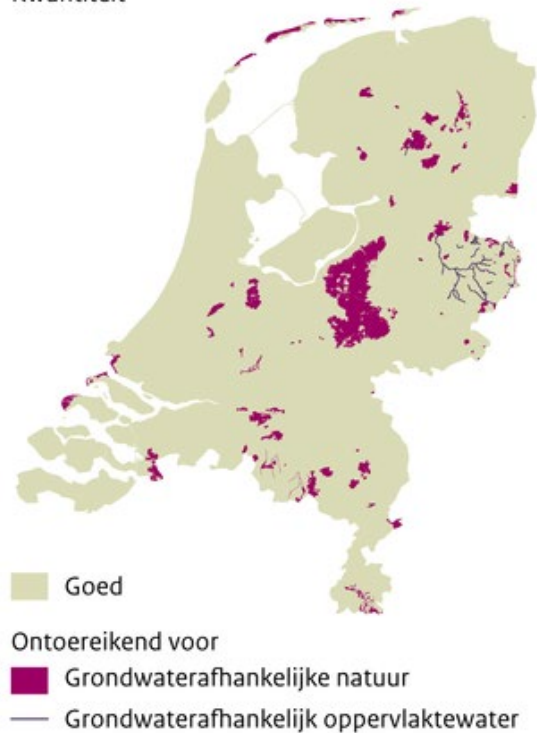
PBL/jul20  
www.clo.nl/nh143808

**Figuur 6** Beoordeling kwaliteit oppervlaktewater volgens KRW.

Naast de toestand voor het oppervlaktewater is er ook gekeken naar de toestand van het grondwater. Er is echter geen eenduidig beeld over de situatie rondom grondwater en de knelpunten die hier spelen. Oorzaken zijn enerzijds een gebrek aan informatie over de huidige grondwatertoestand in veel Natura 2000-gebieden en anderzijds een verschil van inzicht rondom de grondwatereisen van VHR-soorten en habitattypen. Vanuit de KRW is er een kaart die aangeeft waar de knelpunten voor de Natura 2000-gebieden liggen op basis van de inventarisatie vanuit de gebieden. Een knelpunten-analyse uitgevoerd door Wamelink et al. (2013) geeft een veel kritischer beeld. Zij beoordelen dat meer dan 90% van het areaal van 30 grondwatergevoelige habitattypen een te lage grondwaterstand heeft. Het totale areaal betreft ongeveer 170.000 ha, is verdeeld over heel Nederland en betreft ook andere gebieden in de NNN waar deze habitattypen voorkomen (Figuur 7).

## Toestand grondwater Kaderrichtlijn Water, 2015

Kwantiteit



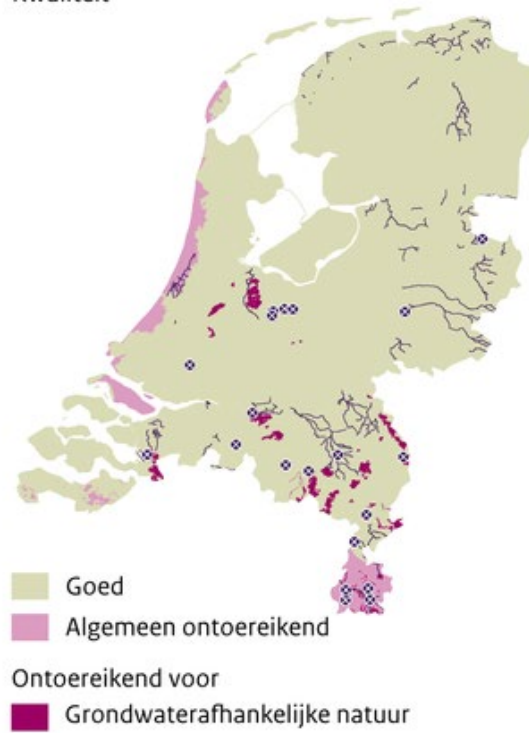
Goed

Ontoereikend voor

Grondwaterafhankelijke natuur

Grondwaterafhankelijk oppervlaktewater

Kwaliteit



Goed

Algemeen ontoereikend

Ontoereikend voor

Grondwaterafhankelijke natuur

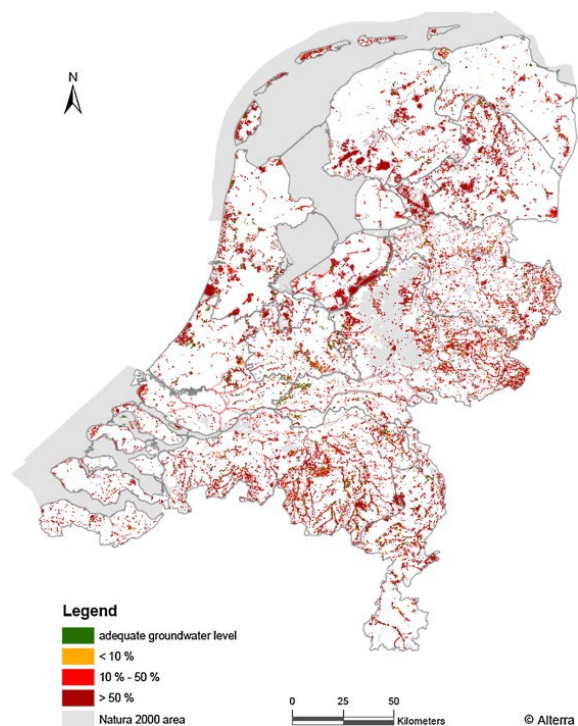
Grondwaterafhankelijk oppervlaktewater

Drinkwaterwinningen

Bron: IHW

PBL/dec18  
www.clo.nl/nl059401

**Figuur 7A** Inschatting van ontoereikendheid van het grondwater voor beschermde gebieden vallend onder de KRW.



Legend

adequate groundwater level

< 10 %

10 % - 50 %

> 50 %

Natura 2000 area

0 25 50  
Kilometers

© Alterra

**Figuur 7B** Inschatting van de ontoereikendheid van grondwaterstand voor habitattypen van de Habitatrictlijn door Wamelink et al. (2013).

---

Aanvullend op de huidige toestand zijn er modelinschattingen gemaakt over in hoeverre de doelen bereikt zullen worden. Uit deze modelanalyses blijkt dat:

- De kwaliteit van het oppervlaktewater verbetert, maar niet alle KRW-doelen worden in 2027 gehaald: het aandeel regionale wateren dat in 2027 voldoet, ligt per biologische norm tussen de 30 en 60%; voor de zoete rijkswateren wordt het doelbereik op bijna 100% berekend (Van Gaalen et al., 2020).
- Met het uitvoeren van het huidige beleid zal in 2027 maximaal 65% van de VHR-doelstelling worden gehaald (Folkert & Boonstra, 2017; Van Hinsberg et al., 2020). Voor een hoger doelbereik is het met name belangrijk dat de stikstofdepositie vermindert, de waterkwaliteit en kwantiteit verbeteren en er meer leefgebied ontstaat.
- Echter de uitspraken over KRW, gemaakt met de KRW-verkenner, zeggen niets over de VHR-soorten en habitattypen (Van Gaalen et al., 2020) en het VHR-doelbereik gaat alleen maar over landnatuur (planten, vlinders, vogels; doelsoorten en typische soorten). Het PBL-instrumentarium kan daarom moeilijk de mate van synergie in beeld brengen.

---

# 3 Huidige samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen

## 3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt de huidige samenhang tussen de richtlijnen beschreven. De beschrijving van de huidige situatie is belangrijk, omdat deze de basis vormt voor de handelingsopties en kennisvragen in hoofdstuk 4 en 5. De beschrijving van de samenhang in dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van het literatuuronderzoek, de korte analyse naar overlap in doelen, de workshop, de interviews en de terugkoppeling uit de begeleidingscommissie. Stellingnames over samenhang tussen de richtlijnen zijn voor enkele voorbeelden nader uitgewerkt met aanvullend bronnenonderzoek. Meer informatie over de uitkomsten van het literatuuronderzoek is vermeld in Bijlage 1, de analyse rondom doel-overlap is weergegeven in Bijlage 2, een samenvatting van de bevindingen uit de interviews in Bijlage 3 en de notulen van de workshop in Bijlage 4.

## 3.2 Samenhang op doelniveau

### Doelen

De VHR en KRW hebben respectievelijk als hoofddoel om de natuur en het water te beschermen en indien nodig te herstellen. In de richtlijnen is dit hoofddoel deels verder gespecificeerd. Bij de VHR dient een landelijke 'goede staat van instandhouding' bereikt te worden voor de soorten en typen vermeld op de Annexen van de richtlijnen en de biodiversiteit mag niet achteruitgaan; bij de KRW dient een 'goede toestand' van de wateren bereikt te worden. De KRW vereist verder dat voor elk waterlichaam de toestand en het doel voor de toekomst bepaald worden ('natuurlijke waterlichamen' 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'). Voor natuurlijke wateren dient de Goede ecologische toestand (GET) bereikt te worden, voor de sterk veranderde en kunstmatige wateren is het soms niet mogelijk of wenselijk i.v.m. de huidige gebruiksfuncties dat het water weer in de natuurlijke staat hersteld wordt. In deze wateren mag van de GET-doelstelling afgeweken worden en worden het KRW-doel en bijbehorende maatregelen afgeleid via een iteratief proces tussen de technische inhoud en maatschappelijke afweging en besluitvorming. Het streven is hierbij naar de maximaal haalbare ecologische waarde, het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP) of Goed Ecologisch Potentieel (GEP) als afgeleide hiervan. Bij de verdere Nederlandse implementatie zijn deze doelen verder uitgewerkt op verschillende ruimtelijke schalen:

- Landelijk: op landelijk niveau zijn voor de VHR aangegeven wat de streefwaarden zijn voor de landelijke populaties van soorten (en hun verspreiding) en streefwaarden voor de oppervlakte van habitattypen, voor de KRW zijn de ecologische kwaliteit (in termen van biologische kwaliteitselementen) en de chemische kwaliteit in termen van grenswaarden en doelen voor de natuurlijke wateren (KRW<sup>8</sup>) vastgelegd.
- En op (deel)gebiedsniveau (waterlichaam, beschermd gebied en Natura 2000-gebied). Voor Natura 2000-gebieden is gespecificeerd welke soorten en habitattypen beschermd zijn en of er een behoud of herstelopgave is. Voor waterlichamen zijn in het stroomgebiedsplan het KRW-watertype, de normen voor grondwater en de beschermd gebied beschreven. Daarnaast spreekt de KRW over grondwaterlichamen. Vaak is een N2000-gebied een onderdeel van een stroomgebied of een grondwaterlichaam.

Er is een duidelijk verschil in onderliggende beschermingsfilosofie van de richtlijnen waarvan de doelen op de verschillende niveaus geformuleerd worden. Zo richt de VHR zich op behoud en herstel van specifieke soorten en habitattypen en richt de KRW zich op het bereiken van een goede waterkwaliteit op chemisch en ecologisch niveau. Bij de KRW zijn niet de specifieke soorten het doel, maar is het doel gebaseerd op een brede ecologische waardering van het waterlichaam Deze insteek is wel weer

---

<sup>8</sup> Hiervan zijn van er in Nederland maar weinig: van de ruim 700 waterlichamen zijn er 14 'natuurlijk'.

---

vergelijkbaar met de manier waarop in de HR voor de habitattypen gekeken wordt naar de kwaliteit: hierbij wordt op basis van het voorkomen van de bepaalde soorten ('de typische soorten') een oordeel gegeven over de kwaliteit van het habitatype. Het voorkomen van de soorten is hierbij dus, net als in de KRW-maatlat, meer een indicatie voor de kwaliteit voor het habitatype dan een expliciet doel. Daarnaast speelt bij de VHR-richtlijn zowel de behoudsdoelstelling als de hersteldoelstelling voor de soorten en typen beschermd onder de richtlijn, terwijl de KRW gericht is op een verbeterde chemische en ecologische waterkwaliteit. Dit verschil in filosofie kan op gebiedsniveau tot strijdigheden leiden als behoudsdoelen uit de VHR botsen met de doelen voor waterkwaliteitsverbetering van de KRW, echter dit is niet altijd het geval. In de discussie rond de samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen wordt dit verschil in filosofie vaak benadrukt. Natura 2000 zou zich alleen op behoud van specifieke soorten en habitat focussen en KRW op systeemkwaliteit. In de 'landelijke staat van instandhouding' zou meer aandacht kunnen zijn voor een ecosysteemblik, maar het realiseren van deze landelijke staat van instandhouding is minder uitgewerkt in de uitvoering, die zich met name richt op de Natura 2000-gebieden.

*'In N2000 is een aantal instandhoudingsdoelen op grote wateren aangegeven en er is een soort beeld ontstaan dat dat alleen maar het behoud van de huidige staat van instandhouding van de voor deze wateren aangewezen soorten en habitats betreft en dat het in conflict zou zijn met het ondernemen van grote systeemingrepen. Er is onvoldoende besef dat grote systeemingrepen ook nodig zijn om de aangewezen soorten en habitats uiteindelijk in een gunstige staat van instandhouding te kunnen brengen.'*

*'De VHR is natuurlijk heel erg gericht op soorten en habitattypen. Het zou wel mooier zijn om iets meer systeemgericht te kijken.'*

Hierbij moet niet vergeten worden dat ook binnen de VHR deze strijdigheid kan optreden. Ook hier kan de situatie ontstaan dat maatregelen bedoeld om sommige soorten of habitattypen te herstellen een knelpunt vormen voor het behoud van andere soorten of typen (bv. herstel van witte duinen versus behoud van de grijze duinen).

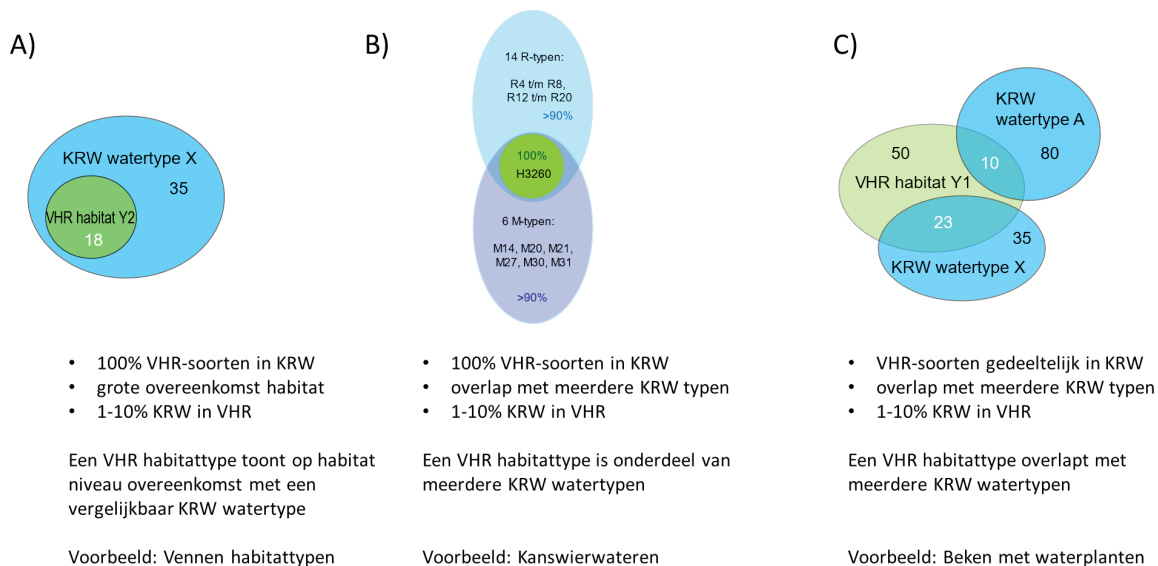
Tegelijkertijd wordt er door betrokkenen ook een gedeeltelijke overlap in doelen van de VHR- en KRW-richtlijnen op gebiedsniveau geconstateerd waardoor bij beleidsuitvoering wel synergie optreedt. Globaal kunnen er drie situaties onderscheiden worden:

1. Er is een grote overeenkomst tussen de kenmerken van bepaalde VHR-habitattypen en KRW-watertypen: een voorbeeld hiervan zijn de vennen. Deze maken echter slechts een klein aandeel en oppervlakte uit van de KRW-waterlichamen.
2. Een HR-habitatype is onderdeel van een of meerdere KRW-watertypen: doordat de kenmerken overeenkomen, is er sprake van synergie: een voorbeeld hiervan zijn de kranwierwateren.
3. Een HR-habitatype heeft overlap met vele KRW-typen: een voorbeeld zijn de beken met waterplanten.

(Zie voor uitgebreide toelichting Bijlage 2 en Figuur 8.)



## Vormen van overlap



**Figuur 8** Schematische weergave van vormen van overlap tussen KRW-watertypen en HR-habitattypen.

In de eerste twee situaties zal het nastreven van KRW-doelen eerder bijdragen aan doelbereik van de VHR dan in het derde geval, omdat de overlap daar veel kleiner is. Wel moeten in de eerste twee situaties bij de verdere implementatie van de richtlijnen zowel waterkwaliteit en grondwaterkwantiteit als doelsoorten en habitattypen kunnen profiteren.

Uit de interviews en geciteerde voorbeelden in de workshop blijkt dat het dilemma van tegenstrijdige doelen zich met name voordoet als de KRW strengere eisen stelt aan de voedselrijkdom van het systeem dan de VHR, of wanneer het herstel van grootschalige dynamiek ongunstig is voor specifieke soorten van de VHR. Dit dilemma doet zich met name bij de grote wateren voor. De bekendste voorbeelden zijn het Markermeer, waar de behoudsdoelen voor vogels botsen met de door KRW gewenste nutriëntenconcentraties in het water (Van Riel et al., 2017) en de Grevelingen, waar het herstel van de zoet-zout-overgang ten bate van verbetering van de zuurstofloze bodemcondities kan leiden tot het verdwijnen van de Groenknolochis (een pionier) in de oeverzone (Tangelder et al., 2018).

Bij de regionale wateren en grondwater zijn deze knelpunten niet gevonden tijdens het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport. Wel werd aangegeven dat HR-soorten of -habitattypen stringenter eisen stellen aan de waterkwaliteit dan de KRW nastreeft voor regionale wateren of grondwater, zoals de trilvenen. In interviews en de workshop werd aangegeven dat eigenlijk niemand het overzicht heeft van de overlap of strijdigheid van de doelen van de beide richtlijnen en of dit op gebiedsniveau veel voorkomt.

De VHR profiteert van de door de KRW gestelde deadline om de waterkwaliteit in 2027 gerealiseerd te hebben, waardoor er meer urgentie vanuit de KRW is om maatregelen op korte termijn te nemen die mede bijdrage aan het behoud en herstel van de VHR-soorten en -typen. Bij de VHR is er vanuit de richtlijnen geen formele deadline voor doelbereik (anders dat er geen verslechtering mag optreden), hoewel de stikstofcrisis die in 2019 begon nu wel geleid heeft tot een hoge politieke urgentie om de doelen op korte termijn te bereiken en maatregelen waarvan de KRW meeprofiteert nu wel genomen worden.

---

### 3.3 Samenhang op instrumentenniveau

De maatregelen voor KRW en VHR worden vastgelegd in plannen (Natura 2000-beheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten (instrumenten)). Formeel is de synergie tussen deze instrumenten gewaarborgd doordat de KRW specificeert dat de maatregelen voor beschermde gebieden – waaronder alle Natura 2000-gebieden – opgenomen dienen te worden in stroomgebiedbeheerplannen, waterplannen en maatregelenpakketten (zie Figuur 9). De opstellers van de N2000-beheerplannen (en voor overige natuur: provincies en TBO's) worden geacht (eventueel samen met waterbeheerders) onderzoek te doen naar de oorzaken van eventuele normoverschrijding<sup>9</sup> of het niet voldoen aan de gewenste toestand in natuurgebieden (Landelijke Werkgroep Grondwater, 2013). Bij de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied en het vaststellen van een beheerplan door Gedeputeerde Staten en het Ministerie van LNV wordt vastgelegd waar welke instandhoudings-doelstelling gerealiseerd moet worden en welke maatregelen – ook watermaatregelen – daarvoor moeten worden genomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Maatregelen die voortvloeien uit de N2000-beheerplannen en bestuurlijk zijn vastgesteld, worden door het Ministerie van IenW opgenomen in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen en onderliggende maatregelenpakketten.

Vanuit de KRW vindt een toestandsbeoordeling plaats van de kwantiteit en chemische kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater door het Ministerie van IenW en de waterschappen. Voor grondwater bestaat deze toestandsbeoordeling uit twee testonderdelen (Landelijke Werkgroep Grondwater, 2013): 1) een generiek deel en 2) een regionaal deel. Voor het regionale deel worden als onderdeel van de toestandsbeoordeling voor drie aandachtsgebieden specifieke testen uitgevoerd voor kwetsbare locaties die binnen het grondwaterlichaam kunnen liggen, waaronder een test voor van grondwater afhankelijke terrestrische ecosystemen.

Om de relatie tussen de KRW en VHR te borgen, is met name die test voor van grondwater afhankelijke terrestrische ecosystemen van belang (Landelijke Werkgroep Grondwater, 2013). De kern van deze test is namelijk om te beoordelen of de realisatie van doelen voor grondwater afhankelijke natuur in significante mate wordt gehinderd door de toestand van het grondwater.

Voor het opstellen van de N2000-beheerplannen is onderzoek verricht op verzoek van de verantwoordelijke organisatie voor het opstellen van het beheerplan (e.g. provincie, LNV, Defensie) naar de chemische en hydrologische randvoorwaarden die nodig zijn voor het realiseren van instandhoudings-doelstellingen en eventuele uitbreidingsdoelen (Landelijke Werkgroep Grondwater, 2013). Daarnaast is ten behoeve van het Decentralisatieakkoord Natuur (2011) en de Programmatische Aanpak Stikstof specifiek onderzoek door provincie en Rijk welke hydrologische maatregelen genomen moeten worden om aan de internationale verplichtingen (waaronder N2000 en KRW) te voldoen.

Zolang er zich dus geen knelpunten voordoen tussen de doelen voor het specifieke gebied (zie paragraaf 3.1) zou dit afstemmingsproces tussen de Natura 2000-beheerplannen en de stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten dus goed moeten verlopen. Indien er wel knelpunten in doelen optreden, staat in de *Guidance Documents* (Europese Commissie, 2020) dat de richtlijn met het meest kritische doel voorrang heeft.

Tegelijkertijd zijn er diverse signalen uit de interviews en de workshop dat de afstemming tussen de Natura 2000-gebiedsplannen en stroomgebiedbeheerplannen – die op papier goed geregeld is – in de praktijk minder goed van de grond komt en kan leiden tot strijdigheden of het missen van kansen voor synergie. Diverse oorzaken worden hierbij aangegeven, zoals:

- Dat weliswaar is aangegeven dat het meest kritische doel voorrang heeft, maar hoe bepaal je wat het meest kritische doel is? De afweging tussen doelen (welk doel heeft voorrang bij conflicten) is weliswaar vastgelegd, maar hoe deze afweging moet plaatsvinden en wie beslist welk doel het meest kritisch is, is niet geoperationaliseerd waardoor er toch discussie kan ontstaan.

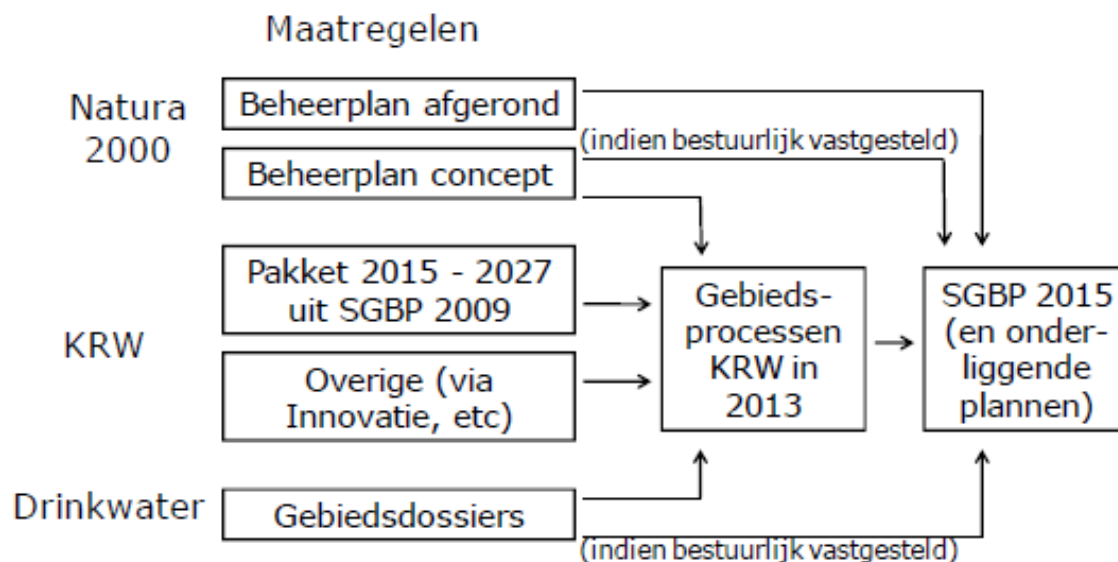
---

<sup>9</sup> Voor elk waterlichaam zijn normen gesteld voor waterkwaliteit (bv. verontreinigende stoffen, temperatuur, doorzicht etc.).

- De uitwerking van de Natura 2000-beheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen en bijbehorende maatregelenpakketten verloopt sectoraal: partijen of individuen die betrokken zijn bij de uitwerking van de beheerplannen/maatregelenpakketten zijn slechts bij specifieke beheerplannen/maatregelen betrokken en is geen overkoepelende afstemming met andere beheerplannen. Hierdoor zijn betrokkenen niet goed op de hoogte van de doelen en eisen van de andere richtlijn of van andere gebieden relevant voor hun plan/maatregelenpakket. Doordat afstemming met de andere richtlijn veelal geen onderdeel is van hun takenpakket, vindt het niet of beperkt plaats. Hierdoor worden kansen voor synergie gemist.
- Zowel de Natura 2000-beheerplannen als stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten worden ontwikkeld middels een proces met veel actoren en formele goedkeuring waarin tegenstrijdige belangen spelen; dit proces is al complex en extra eisen vanuit de andere richtlijn maken dit proces nog complexer en tijdrovender.
- De periodes waarin de Natura 2000-beheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten uitgewerkt worden, verschillen: hierdoor is wederzijdse tijdige afstemming moeilijk. In het begin, toen de stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten voor de KRW ontwikkeld werden, was er nog geen beeld van de maatregelen die nodig waren voor Natura 2000-gebieden, omdat daar het proces van het opstellen van beheerplannen nog niet gestart was. De komende jaren kan de afstemming moeilijk zijn, omdat de nieuwe stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2022-2027 opgesteld worden, in die periode ook veel Natura 2000-beheerplannen herzien gaan worden en de maatregelen nu nog niet bestuurlijk zijn vastgesteld.
- Alleen maatregelen voor Natura 2000-gebieden waarvoor financiële dekking is, worden opgenomen in maatregelenpakketten van de KRW. Veelal ontbreekt de financiële dekking die nodig is voor grote systeemingrepen om het waterregime te herstellen of de benodigde natuurlijke processen in Natura 2000-gebieden; hierdoor richt men zich met name op kleinschalige herstelmaatregelen die veelal minder of alleen tijdelijk bijdragen aan behoud en/of herstel.
- Voor de KRW-waterkwaliteit zijn duidelijke normen, voor de waterkwantiteit zijn deze er niet en worden deze bepaald op gebiedsniveau. Door het ontbreken van duidelijke normen worden de normen in samenspraak met de betrokken actoren bepaald. Door de verschillende eisen die deze actoren stellen aan de gewenste waterkwantiteit leidt dit veelal tot een niet-optimale uitkomst voor de soorten en habitattypen van de VHR.
- In de Natura 2000-beheerplannen is niet voldoende beschreven wat de eisen op het gebied van kwaliteit en of kwantiteit zijn voor de soorten en/of habitattypen in het gebied en welke maatregelen nodig zijn om de gewenste eisen te realiseren. Dit leidt ertoe dat deze maatregelen niet in de beheerplannen staan en dus ook niet overgenomen worden in de stroomgebiedbeheerplannen. Uitzondering hierop vormen de watermaatregelen die geformuleerd zijn in de voormalige PAS.

Wel worden er ook voorbeelden gegeven waardoor de synergie wel bereikt wordt doordat:

- De verantwoordelijkheid voor de instrumenten wel belegd is bij hetzelfde organisatieonderdeel of dezelfde commissies – een voorbeeld hiervan zijn de gebiedscommissies van grote wateren. In deze gebiedscommissies worden zowel de Natura 2000-gebiedsplannen als stroomgebiedbeheerplannen opgesteld, waardoor wederzijdse afstemming geborgd is;
- Individuen verantwoordelijk voor het opstellen van de instrumenten wel actief de afstemming en uitwisseling zoeken.



**Figuur 9** De afstemming tussen maatregelen op het gebied van grondwater tussen de VHR en KRW, bron: Ministerie van IenM. Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen 2015 – versie LBOR juni 2011.

### 3.4 Samenhang op maatregelenniveau

Tijdens de uitvoering van de maatregelen kan er – indien vanuit doelen of instrumenten geen strijdigheden zijn ontstaan – tijdens de uitvoer van de maatregelen synergie verzilverd worden. Uit het onderzoek blijkt dat bij de uitvoering van de maatregelen met name strijdigheden optreden indien voor het behalen van de doelen van de ‘andere’ richtlijn extra maatregelen nodig zijn of maatregelen op een bepaalde manier uitgevoerd dienen te worden, en met name als dit leidt tot extra kosten waar geen reservering voor is gemaakt. Bij extra kosten wordt de vraag gesteld wie verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld omdat extra maatregelen nodig zijn om een specifieke habitat voor een soort of type te creëren. Een voorbeeld hiervan zijn de extra maatregelen die in het kader van Ruimte voor de Rivieren genomen werden. Hieruit bleek dat HR-soorten vaak niet profiteren van de maatregelen omdat deze soorten specifieke eisen stellen aan stroomsnelheid in de geulen of substraat (Liefveld & van Gogh, 2014). Daarnaast is het noodzakelijk dat bij de detailuitwerking van de maatregelen uitvoerders op de hoogte zijn van dergelijke inrichtingseisen.

Ook kan het zijn dat bij de uitvoering van KRW-maatregelen de systeemverandering zo snel optreedt dat deze snel leidt tot een veranderde situatie waaraan aanwezige soorten/habitattypen van de VHR-richtlijn zich niet zo snel aan kunnen passen. Hier wordt over het algemeen weinig rekening mee gehouden en indien extra maatregelen nodig zijn om VHR-soorten zich aan te kunnen laten passen, worden deze vaak niet genomen vanwege gebrek aan kennis of middelen bij de uitvoerders. Belangrijk is dat de betrokken partijen (waterschap, adviesbureaus) die de inrichtingsmaatregelen nemen tijdens de uitvoering bekend zijn met de eisen die specifieke soorten/habitattypen stellen.

### 3.5 Samenhang van de evaluatiemethodiek KRW-VHR

Bij de klassieke beleidsevaluatie kan men de voortgang van de uitvoering van het beleid op verschillende aspecten beoordelen; men kan kijken naar de beleidsinstrumenten die opgesteld worden en welke maatregelen genomen worden (output), welke gedragsveranderingen er zijn (outcome) en welke impact of effecten er zijn (op biodiversiteit, waterkwaliteit of kwantiteit).

De richtlijnen hebben een andere visie en aanpak op de evaluatie, wat gevolgen heeft voor de synergie in de evaluatiesystematiek tussen de richtlijnen. Dit gebrek aan synergie draagt niet bij aan het uitvoeringstekort zelf, maar kan er wel toe leiden dat nieuw beleid niet op basis van een goed beeld over het uitvoeringstekort geformuleerd wordt. De verschillen in aanpak worden hieronder op hoofdlijnen beschreven. Allereerst is er een verschil de aandacht voor genomen maatregelen en de rapportage over genomen maatregelen. Bij de KRW heeft men naast de rapportage op impact meer aandacht voor de uitgevoerde maatregelen en dit ook formeel vastgelegd. Hierdoor is er een beter overzicht van welke maatregelen gepland zijn en welke reeds uitgevoerd zijn per waterlichaam (zie box). Bij de VHR werd tot voor kort met name op impact gerapporteerd en voor output ontbrak een formele rapportageplicht op de mate waarin instandhoudingsmaatregelen genomen zijn. Er werd met name gerapporteerd op basis van aantal aangewezen gebieden, beheerplannen en verleende vergunningen/ontheffingen.

**Box 1. Voorbeelden van omschrijvingen van waterlichamen in de KRW-systematiek en voorgestelde maatregelen**

- Hollandse IJssel (KRW-watertype M8, gebufferde laagveensloten). De sloten zijn relatief ondiep. De watertoevoer komt uit neerslag. Het waterlichaam heeft een aan- en afvoerfunctie en maakt onderdeel uit van een ecologische verbindingzone. Geplande KRW-maatregelen: Baggeren/ verdiepen, Overwinteringsputten voor vis aanleggen, Natuurvriendelijk onderhoud, Onderzoek (peilbeheer, natuurvriendelijke oevers, paaiplaatsen ontwikkelen, verbreden watergang, natuurvriendelijk onderhoud).
- Nieuwe waterweg (Status: kunstmatig; KRW-watertype: O2, Estuarium met matig getijdeverschil). Dit is een dynamische riviermonding waar enerzijds sprake is van de invloed van eb en vloed en waar anderzijds zoet rivierwater wordt aangevoerd. Geen KRW-maatregelen tot 2015 uitgevoerd.

Daarnaast kennen beide richtlijnen hun eigen (Europees) vastgestelde rapportagemethodiek om de effecten of impact van het beleid te beoordelen. Ook hier speelt een verschil in inzicht op wat belangrijk is voor de evaluatie een rol – wat deels ook voortkomt uit een verschil in filosofie over de doelen. Er zijn globaal drie belangrijke verschillen aan te wijzen tussen de evaluatiesystematiek van beide richtlijnen die gevolgen hebben voor de samenhang (zie Figuur 10):

1. Een verschil in **welke aspecten** meegenomen worden in de beoordeling: VHR en KRW zijn complementair, waardoor zij naar andere soorten of soortgroepen kijken; waar bij de VHR alleen naar de soorten en habitattypen gekeken wordt (e.g. biologisch), beschouwt de KRW bij de ecologische beoordeling van het waterlichaam ook de chemische en de hydromorfologische kwaliteit.  
De KRW maakt onderscheid tussen een goede chemische en een goede ecologische toestand. In de KRW-systematiek is het slechtst scorende biologische kwaliteitselement bepalend voor de totale ecologische score van het waterlichaam ('one out, all out'). Hieraan ligt het voorzorgsprincipe ten grondslag. De KRW kent vijf klassen voor de ecologische toestand: slecht (rood), ontoereikend (oranje), matig (geel), goed (groen) en zeer goed (blauw).  
De Habitatrichtlijn rapporteert per soort en habitattypen de landelijke staat van instandhouding op basis van vier criteria: verspreidingsgebied, oppervlakte, structuur en functie en toekomstperspectief. Voor soorten zijn dit verspreidingsgebied, populatiegrootte, leefgebied en toekomstperspectief. Er zijn drie klassen voor staat van instandhouding: gunstig, matig ongunstig en zeer ongunstig. Net als bij de KRW is het slechtst scorende criterium bepalend voor de eindscore. De Vogelrichtlijn rapporteert formeel alleen per vogelsoort over de status en trend in populatieomvang en verspreiding. Hieraan is vanuit Europa geen beoordelingssystematiek ontwikkeld over de beoordeling van doelbereik anders dan dat de trend positief dient te zijn.
2. Verschil in **schaal** waarop gerapporteerd wordt en data verzameld worden.  
Waar de rapportage bij de VHR landelijk op basis van individuele soorten en habitattypen plaatsvindt, rapporteert men bij de KRW per stroomgebied. Voor deze evaluaties gebruikt men tevens data die op verschillende schalen verzameld worden. Bij de VHR worden op 10\*10km-hok informatie over het voorkomen van soorten en habitattypen verzameld, bij de KRW op basis van een aantal monitoringspunten per waterlichaam.

- 
3. Verschil in beschouwde **soorten en soort groepen**. De KRW en VHR kijken bij de beoordeling naar andere soorten en soortgroepen (zie Bijlage 2, Figuur 10) en ook op een andere wijze naar het voorkomen van soorten. Het voorkomen van (indicator)soorten speelt bij de biologische beoordeling van de KRW een grote rol, maar er wordt niet specifiek op soortniveau gerapporteerd. De soorten vormen een basis voor het berekenen van de KRW-score (EKR), een index voor de biologische waterkwaliteit van een waterlichaam. Hierbij kijkt men met name naar vissen, algen, macrofauna en waterplanten. Binnen deze vier maatlaten zijn deelmaatlaten vastgesteld die een specifiek aspect beoordelen, zoals deelmaatlat chlorofyl-a-gehalte bij algen, verbrasming bij vissen etc. Voor sommige soortgroepen zoals algen wordt alleen het aandeel soorten beoordeeld. De VHR beoordeelt wel per soort of type en kijkt naar andere soorten en beschouwt ook vogels en zoogdieren.

Doordat de evaluatiesystematiek en onderliggende filosofie van beide richtlijnen zo verschillen, is het zoeken van synergie bij de evaluatie moeilijk. Hierdoor kan ook geen goed beeld geschetst worden van hoe maatregelen van de KRW bijdragen aan VHR en visa versa of in hoeverre de doelen van de richtlijnen gehaald worden. De grootste kans ligt op het gebruik van kennis tussen de verschillende rapportages. Dit wordt echter beperkt doordat er geen goede informatie-uitwisseling is op het gewenste detailniveau tussen de partijen betrokken bij de rapportages, waardoor er niet efficiënt gebruikgemaakt kan worden van de beschikbare kennis. Veelal zijn alleen de landelijke rapportages over de staat van instandhouding of het eindoordeel per stroomgebied beschikbaar.

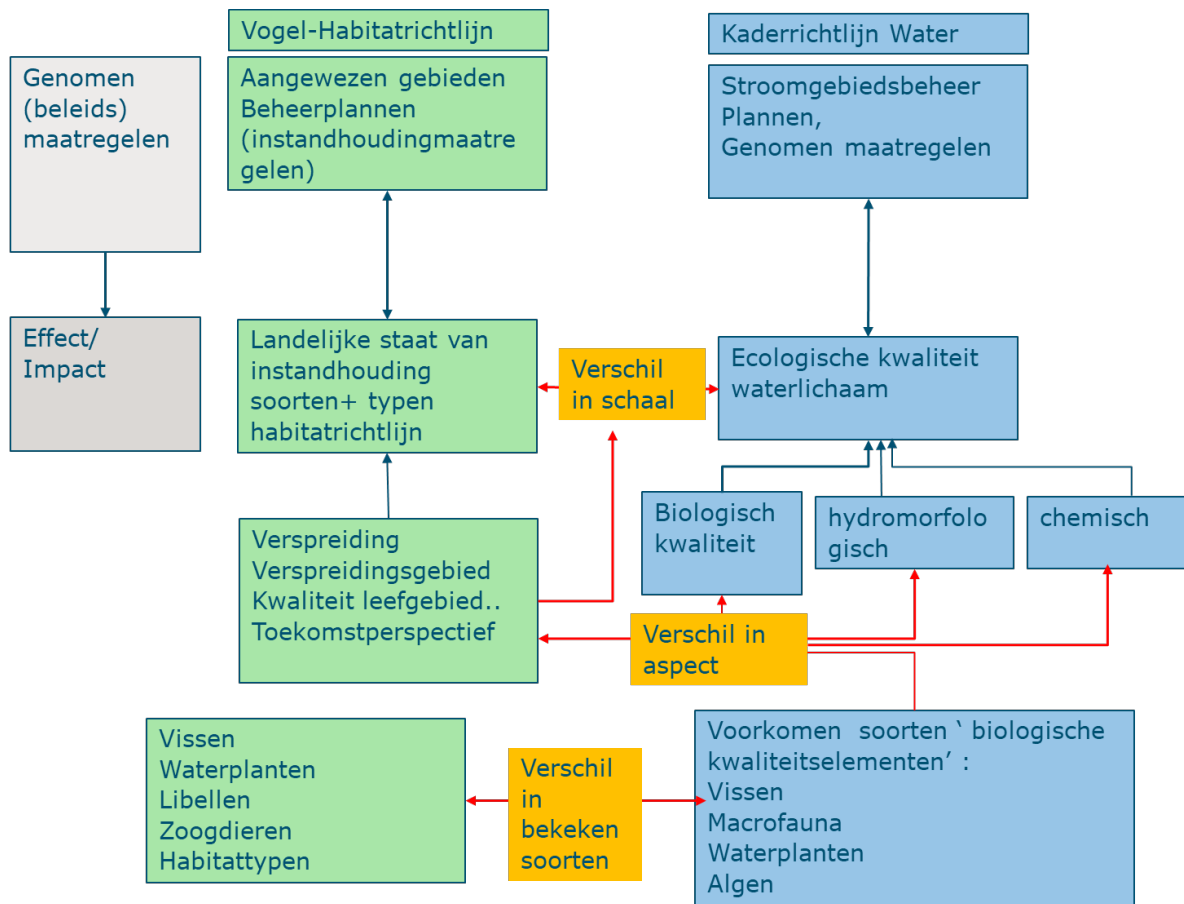
De evaluaties gebruiken tevens andere brondata. Voor de beoordeling van de landelijke staat van instandhouding bij de Habitatrictlijn worden de volgende databronnen gebruikt:

- Criterium verspreiding van soorten is gebaseerd op een beoordeling op 10\*10km-gridniveau waarbij de basisdata over voorkomen, voortvloeiën uit de gegevens die verzameld worden in het kader van de NDDF. Deze data hebben een resolutie van 1\*1 km en in sommige gevallen zijn ze nog nauwkeuriger.
- Criterium populatiegrootte voor soorten is gebaseerd op de gegevens uit het NDDF.
- Criterium voor verspreiding en oppervlakte van habitattypen is gebaseerd op: 1. de habitattypenkaart van de Natura 2000-gebieden, 2. de landelijke vegetatie databank en 3. aanvullende waarnemingen.
- Voor de beoordeling van structuur en functie worden aanvullende data m.b.t. typische soorten uit de NDDF en vegetatiedatabank geraadpleegd (Janssen et al., 2020).

Voor de KRW wordt de toestand van waterlichamen gerapporteerd. Deze toestand wordt bepaald door de abiotische en ecologische kwaliteit van een water aan de hand van periodieke metingen van abiotische en biotische parameters. Er zijn monitoringsrichtlijnen opgesteld voor het meten en bepalen van deze toestand op basis van abiotische en biotische parameters (besluit vaststelling monitoringsprogramma KRW, Stuurgroep Water). De parameters worden periodiek gemonitord volgens KRW-meetnetten, die aangeven op welke locaties de parameters gemonitord worden. Rijkswaterstaat heeft een protocol voor monitoring van oppervlaktewaterlichamen volgens de KRW opgesteld (Rijkswaterstaat, 2020). De methoden die gebruikt moeten worden voor het monitoren van abiotische en biotische kwaliteitselementen worden beschreven door STOWA (Osté et al., 2013; Bijkerk et al., 2014).

Vergelijking van de chemische en ecologische toestand aan het einde van een planperiode met de voorgaande toestand geeft aan of de toestand van het waterlichaam verbeterd of verslechterd is. Naast oppervlaktewater worden voor de KRW ook grondwaterlichamen en drinkwaterbronnen gemonitord. Wat een goede kwantitatieve en chemische toestand is, wordt verder gedefinieerd in Bijlage V van de KRW. De EU Grondwaterrichtlijn (GWR, richtlijn 2006/118/EC) geeft aanvullende criteria voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwater. Lidstaten worden geacht elke zes jaar via stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) te rapporteren over onder andere de toestand van de grondwaterlichamen. Het draaiboek monitoring grondwater KRW (Ministerie IenM, 2013) geeft aan hoe de kwaliteit en kwantiteit van grondwaterlichamen gemonitord worden. Het Waterkwaliteitsportaal geeft een overzicht van de KRW-monitoringsprogramma's voor grond- en oppervlaktewaterlichamen (<https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/wkp.webapplication>).

Voor beide richtlijnen geldt dat er kennishiaten zijn door gebrek aan monitoringsgegevens en dat inzicht tussen de genomen maatregelen en doelen vaak moeilijk is vast te stellen. Hoewel het probleem van het vaststellen van een causale relatie tussen maatregelen en effect zal blijven, kan een betere informatievoorziening vanuit de richtlijnen wel bijdragen tot meer inzicht in de onderliggende redenen voor het uitvoeringstekort van het beleid.



**Figuur 10** De verschillen tussen de beoordelingssystematiek voor (beleid)maatregelen ('output') en het effect of doelbereik tussen de HR-richtlijn (groen), de KRW-richtlijn (blauw) en de verschillen daarin (oranje). De figuur laat zien op welke schaal gerapporteerd wordt en op basis van welke criteria. Voor de Vogelrichtlijn wordt alleen de trend gerapporteerd.

### 3.6 Aspecten die tijdens alle fasen van de beleidsimplementatie een rol spelen: proces en kennis

Naast de knelpunten die spelen in de verschillende fasen van de implementatie is er ook een aantal knelpunten die we eruit lichten, omdat deze zich in meerdere fasen van de implementatie voordoen en gerelateerd zijn. Het betreffen knelpunten die optreden omdat het proces van implementatie op een bepaalde manier is vormgegeven en door gebrek aan kennisluitwisseling tijdens de implementatie.

#### Proces

De implementatie van de richtlijnen wordt gekenschetst als sectoraal, wat inhoudt dat bij het opstellen van de doelen geen tot beperkt rekening is gehouden met de consequenties voor andere beleidsdoelen. Dit leidt ertoe dat doelformulering, de ontwikkeling van beheerplannen en maatregelenpakketten en uitvoering van maatregelen in het veld via aparte sporen en organisaties worden vormgegeven. Dit kan ertoe leiden dat er vanaf het begin een gebrek aan afstemming bij de doelformulering voor stroomgebieden, waterlichamen en Natura 2000-gebieden kan optreden, wat

---

doorwerkt in de verdere uitvoering van plannen en maatregelen. Als gevolg daarvan worden knelpunten door tegenstrijdige doelen vaak pas in de uitvoering van maatregelen per waterlichaam of Natura 2000-gebied gesignaleerd (verschillende doelen komen lokaal tot uiting in de uitvoering). Bij de ontwikkeling van de instrumenten en de maatregelen wordt door de verantwoordelijke organisaties veelal alleen gekeken naar de doelen van de KRW of VHR. Tegelijk kennen de implementatietrajecten van KRW en VHR een groot aantal actoren waarbij besluitvorming onderdeel uitmaakt van een politiek proces. Betrokkenen ervaren dat de uitvoering volgens vaste procedures verloopt en de regels complex en veelal niet flexibel zijn of eenvoudig aan te passen zijn.

Betrokkenen geven aan dat er weinig stimulans is voor een integrale aanpak; dit wordt ervaren als tijdrovend en het leidt tot vertraging en extra kosten, ook omdat zowel het KRW- als VHR- implementatieproces zijn eigen werkmethoden kent. Tegelijkertijd kwamen er uit de interviews ook voorbeelden naar voren waarbij wel op een goede manier wordt samengewerkt. Blijkbaar is de samenwerking erg gebiedsafhankelijk en kunnen er, althans op basis van deze inventarisatie, geen algemeen geldende uitspraken gedaan worden over de mate van samenwerking. In totaal betreft het namelijk 161 Natura 2000-gebieden, 710 KRW-waterlichamen in Nederland en 23 grondwaterlichamen.<sup>10</sup>

### **Kennis**

In het gehele implementatietraject blijkt dat kennis met betrekking tot alle aspecten van de synergie tussen de richtlijnen een belangrijke vereiste is om de implementatie goed te laten verlopen. Het gaat dan over:

- Is er samenhang tussen de doelen gesteld voor hetzelfde gebied of deelgebied (zie Bijlage 2)?
- Wat is de samenhang tussen de maatregelen die worden voorgesteld in de Natura 2000-beheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten?
- Zijn de maatregelen dusdanig beschreven dat duidelijk is voor betrokken actoren wat de maatregelen zijn?
- Hoe moeten maatregelen uitgevoerd worden in het veld tijdens de inrichting zodat deze bijdragen aan beide doelen?

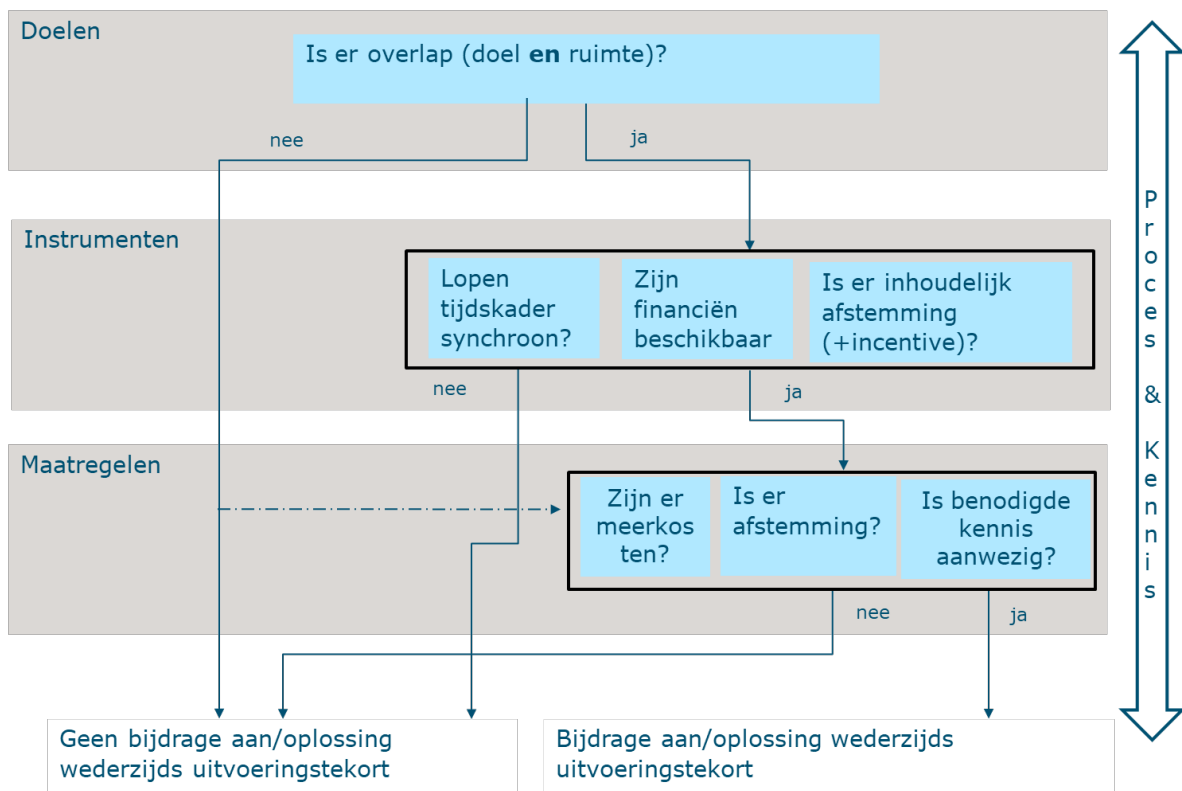
## **3.7 Samenhang VHR-KRW en uitvoeringstekort**

Een van de vragen die centraal staat in dit rapport is in hoeverre de gesignaleerde samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen een positieve bijdrage levert aan het uitvoeringstekort van de richtlijnen. In de voorafgaande paragrafen is een aantal redenen benoemd die wel of niet kunnen leiden tot synergie of knelpunten tussen de richtlijnen. Hierbij speelt met name ook de relatie tussen de verschillende onderdelen of 'volgordelijkheid' van de beleidsimplementatie een rol. Als er op doelen niveau al een knelpunt is ontstaan, zal dit bij de uitvoering van maatregelen niet tot synergie leiden. In Figuur 11 is dit proces schematisch weergegeven. Per niveau van implementatie is aangegeven welke belangrijke redenen beschreven in dit hoofdstuk wel of niet bijdragen aan het verminderen van het uitvoeringstekort. In dit onderzoek is niet bekeken welk aandeel van het totale uitvoeringstekort veroorzaakt wordt door knelpunten in de samenhang.

---

<sup>10</sup> Zie Figuur 1.1 op blz. 10 van <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/680721003.pdf>.





**Figuur 11** Bijdrage van samenhang KRW-VHR op de verschillende onderzochte niveaus aan het wederzijdse uitvoeringstekort. De hoofdredenen die bepalen of er wel of niet een bijdrage kan optreden, staan in de blauwe vakken. Als er meerdere redenen genoemd worden, moeten alle vragen met ja beantwoord worden. Beperkte integratie van proces en kennis spelen tijdens de hele implementatie een rol.

Tijdens de interviews en workshop werden ook diverse implementatieproblemen genoemd die niet veroorzaakt worden door een gebrek aan synergie tussen de richtlijnen, maar waar zowel de KRW- als VHR-richtlijnen mee te maken hebben tijdens de implementatie. Volgens betrokkenen leveren deze ook een belangrijke bijdrage aan het uitvoeringstekort van de richtlijnen doordat de maatregelen benodigd om de doelen te halen, niet of onvoldoende uitgevoerd kunnen worden.

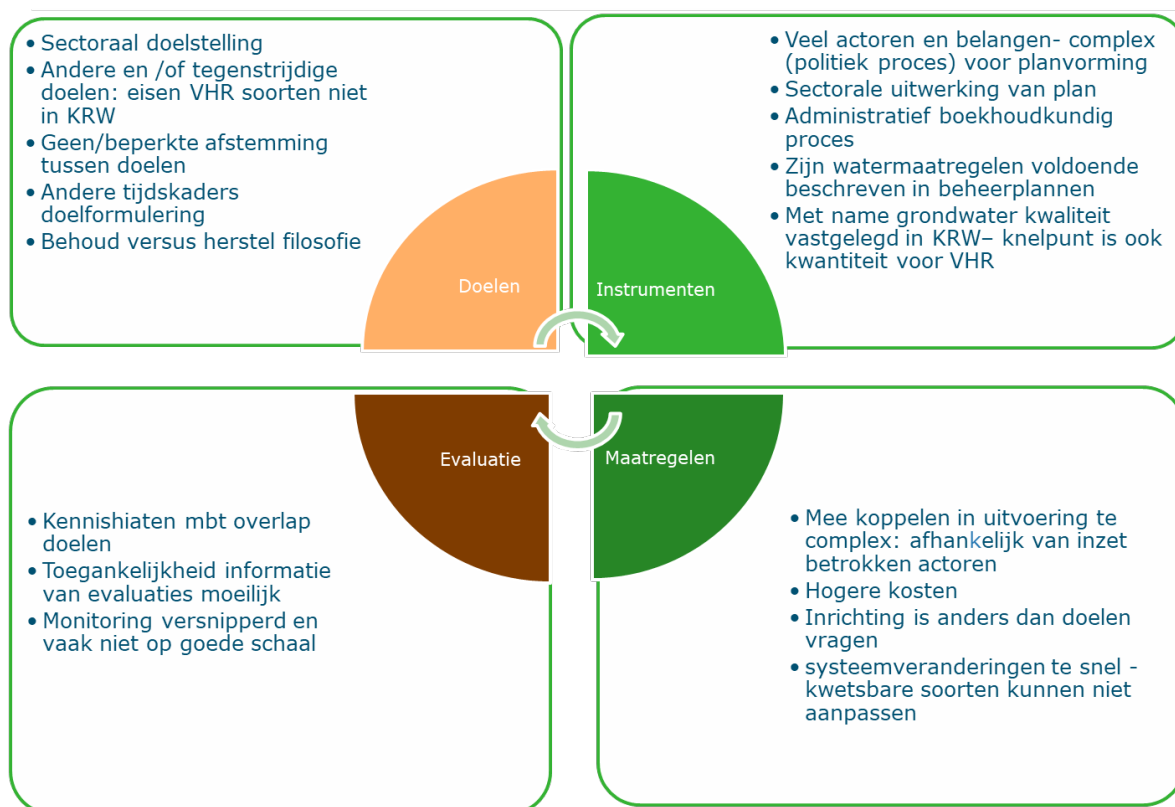
Het betreft dan:

- Er is onvoldoende ruimte voor natuurlijke processen in veel Nederlandse gebieden (grote wateren) doordat Nederland een dichtbevolkt land is met een intensief landgebruik. Deze processen zijn vaak nodig om de doelen te halen.
- De sociaal-maatschappelijke kosten van te nemen maatregelen zijn zo hoog dat er geen politiek en/of maatschappelijk draagvlak voor is. Vaak zijn de maatregelen technisch mogelijk, maar ontbreekt het maatschappelijke of politieke draagvlak of de financiële middelen (dit speelt bij alle drie de typen wateren). Voor de maatregelenpakketten in de KRW-stroomgebiedplannen is beperkt budget beschikbaar. Daarmee kunnen wel kleinere inrichtingsmaatregelen worden gefinancierd, maar zeker niet de grote systeemgrepen die nodig zijn om soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te kunnen brengen. Dergelijke grote systeemgrepen zijn nodig om daadwerkelijk de gehele ecosystemen van de wateren te herstellen/te ontwikkelen naar ecologisch goed functionerende wateren. Ook voor de VHR-beheerplannen zijn veelal geen middelen beschikbaar voor grote systeemgrepen anders dan de voormalige PAS-gelden.
- Vanuit het beleid ligt de focus op grote (herstel)maatregelen; hierdoor wordt onvoldoende in het beheer of reguliere onderhoud (grote wateren en regionale wateren) voorzien.
- Klimaatverandering stelt nieuwe eisen die geen onderdeel zijn van KRW of Natura 2000, maar wel nodig zijn om de wateren toekomstbestendig te maken (grote wateren). Klimaatverandering heeft nu al effect, waar de richtlijnen echter nog niet op anticiperen. Vaak speelt de vraag of het een uitzondering is of moeten er maatregelen genomen gaan worden en zo ja, welke dan. De Programmatische Aanpak Grote Wateren is juist hierop gericht.

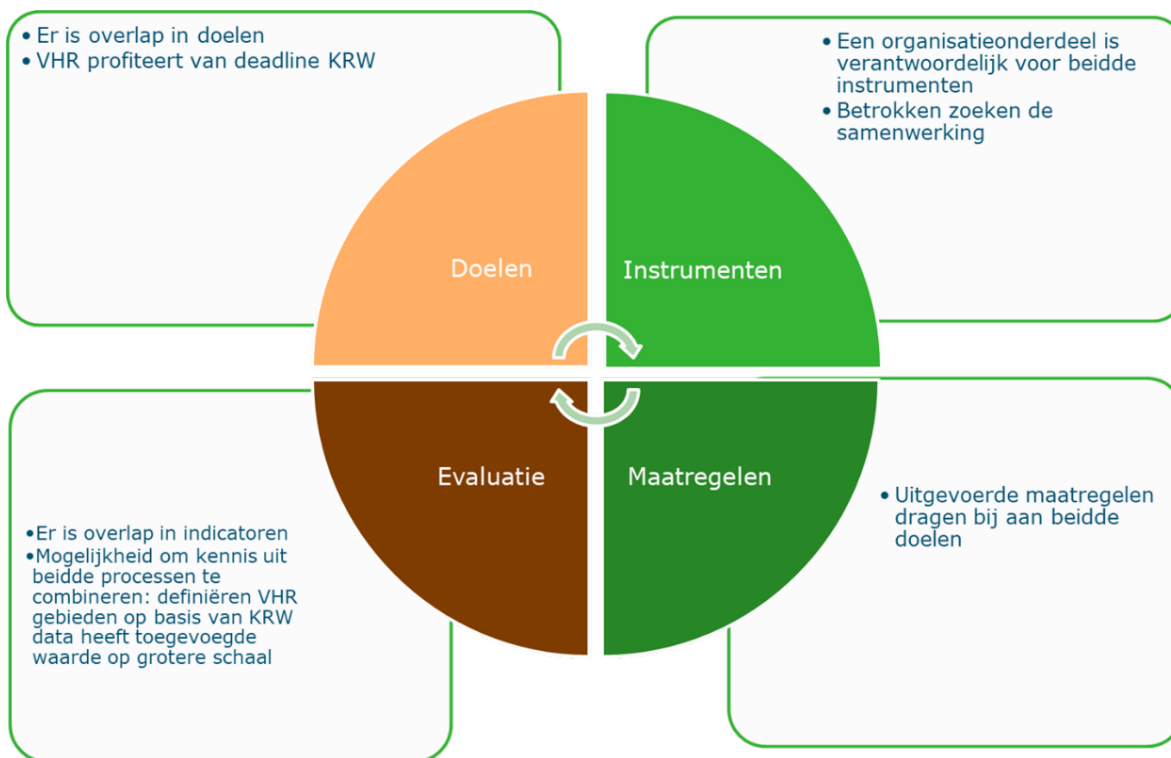
### 3.8 Samenvatting

Uit de analyse komt een beeld naar voren over de synergie en knelpunten tussen de twee richtlijnen zoals beschreven in de literatuur en zoals geconstateerd door betrokkenen (zie Figuur 12, 13). De meeste knelpunten rondom doelen worden ervaren bij de vertaling naar gebiedsniveau (dat wil zeggen: stroomgebied, waterlichaam of Natura 2000-gebied) op het moment dat er geen of te weinig overlap in doelen is of dat de doelen strijdig zijn. Deze strijdigheid in doelen komt deels voort uit het verschil in de filosofie van de richtlijnen.

Deze knelpunten vertalen zich door in de uitwerking in de stroomgebiedbeheerplannen/ maatregelenpakketten en Natura 2000-beheerplannen. Bij overlap in doelen bepaalt het goed aansluiten van het tijdspad waarin de Natura 2000-plannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten opgesteld en bestuurlijk vastgesteld worden, mede de mate waarin synergie tussen de plannen ontstaat. Daarnaast speelt de financiering van deze maatregelen een grote rol, met name in hoeverre de middelen beschikbaar zijn en kunnen meegenomen worden in de KRW-instrumenten. Met name de financiering van grotere systeemmaatregelen is vanuit de huidige financiële middelen problematisch. Ook speelt mee of in de Natura 2000-beheerplannen de maatregelen op het gebied van waterkwaliteit en kwantiteit, die nodig zijn om Natura 2000-soorten en habitattypen in stand te houden of te herstellen, expliciet genoeg beschreven worden. Bij de uitvoering van de maatregelen bepalen met name de kosten en de kennis over de wijze waarop de maatregelen geïmplementeerd worden of er synergie of knelpunten optreden. Bij de evaluatie is momenteel vooral sprake van een gebrek aan synergie door een groot verschil in de beoordelingssystematiek en de te geringe informatie-uitwisseling op het gewenste detailniveau. Dit heeft echter niet direct een effect op het geconstateerde uitvoeringstekort.



**Figuur 12** Knelpunten tussen de VHR- en KRW-richtlijnen. In Bijlage 1 worden deze uitgebreid toegelicht.



**Figuur 13** Synergie tussen de VHR- en KRW-richtlijnen. In Bijlage 1 worden deze uitgebreid toegelicht.

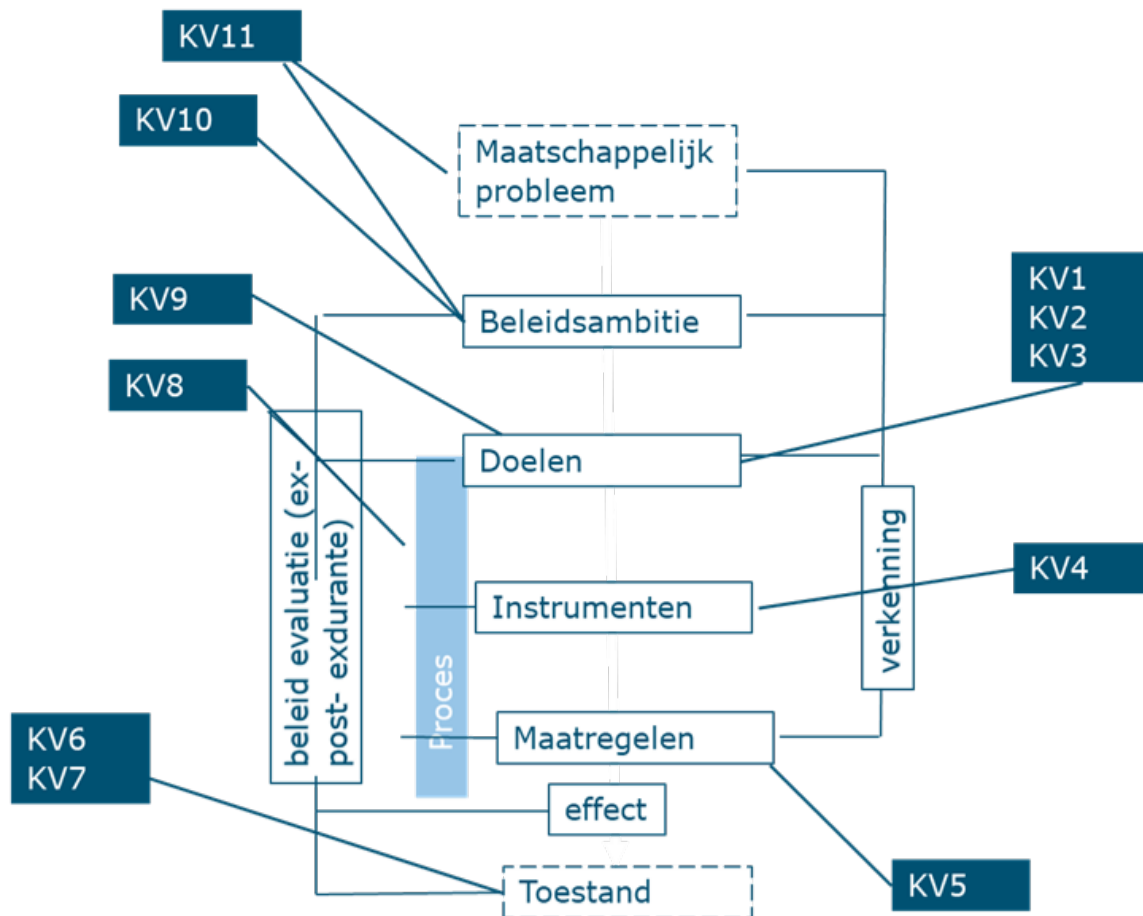


# 4 Benodigde kennis voor handelingsopties om de synergie te vergroten

## 4.1 Inleiding

Er zijn diverse handelingsopties benoemd in de bekeken literatuur en tijdens de interviews en de workshops voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen. In dit hoofdstuk worden met name de handelingsopties toegelicht die leiden tot specifieke kennisvragen. De selectie van kennisvragen en bijbehorende handelingsopties is met name bepaald door het projectteam en de begeleidingscommissie vanuit de taken van PBL en WOT op het gebied van beleidsevaluatie en verkenningen. Het PBL en WOT zijn met name geïnteresseerd in de kennisvragen en kennisontsluiting die van belang zijn voor specifieke Planbureau-producten, zoals Verkenningen (Natuurverkenning, Ruimtelijke Verkenning) en beleidsevaluaties (LEN, Wateranalyse, Balans van de Leefomgeving). In een deel hiervan worden ook handelingsopties in beeld gebracht. In Figuur 14 wordt schematisch aangegeven welke aspecten van de beleidscyclus de PBL-evaluaties adresseren en in hoeverre de gesignaleerde kennisvragen hiermee samenhangen. In de volgende paragraaf worden de handelingsopties en bijbehorende elf kennisvragen besproken voor de vier bekeken aspecten van de implementatie.

Bij het identificeren van de kennisbehoefte is een onderscheid gemaakt tussen kennislacunes (de kennis is er niet) en kennisontsluiting (de kennis is aanwezig maar niet ontsloten of beschikbaar voor de partijen die het nodig hebben).



**Figuur 14** Schematisch overzicht van de evaluaties en verkenningen van het PBL, de onderdelen van de beleidscyclus die deze evaluaties beschouwen en de elf geïdentificeerde kennisvragen in dit onderzoek. De nummering van de kennisvragen komt overeen met de nummering in paragraaf 4.2.

---

## 4.2 Handelingsopties en bijbehorende kennislacunes

### 4.2.1 Doelen

Er zijn diverse handelingsopties genoemd om de synergie te vergroten op doelniveau. Deze adresseren de verschillende achterliggende drie redenen waarom de synergie niet tot stand komt: het gebrek aan inzicht waar de knelpunten zitten, een aanpak om strijdigheden op te lossen en een verandering van de manier waarop de doelen nu vastgesteld worden.

1. **Verbeteren inzicht in waar de synergie en knelpunten zitten:** Door de verschillende partijen wordt erkend dat er overlap en knelpunten bestaan op doelniveau. Echter, hoe groot deze zijn en of zij vaak voorkomen, is nog niet duidelijk. Er is onduidelijkheid in hoeverre VHR-soorten en -habitattypen en KRW-watertypen en -indicatorsoorten precies samenhangen door de verschillende typologieën die gehanteerd worden. Het is daarom gewenst om te analyseren of en waar op waterlichaam- en Natura 2000-gebiedsniveau tegenstrijdigheden en overlap in doelen zich daadwerkelijk voordoen door een detailanalyse te maken van vastgestelde doelen. Dit vereist dat een vergelijking ontwikkeld wordt waarbij soorten, habitattypen en KRW-typen in opgenomen zijn en soorten (met name vogels) expliciet aan KRW-watertypen en voedselbronnen gekoppeld zijn. Ook kunnen in deze analyse de typische soorten van habitattypen afgestemd worden op de soortenlijst KRW van vergelijkbare typen. Hierbij is het ook wenselijk om een verband te leggen tussen de soortdoelen (aquatische en niet-aquatisch) en het gewenste ecologisch functioneren van het watersysteem.

Hiermee wordt inzichtelijk hoe de doelen op gebiedsniveau samenhangen en of er strijdigheden zijn. Als inzichtelijk is waar doelen strijdig zijn, zullen keuzes echter onvermijdelijk zijn.

Het verzoek voor een dergelijke analyse zou vanuit IenW en LNV gesteld moeten worden en uitgevoerd moeten worden samen met betrokken onderzoeksinstellingen.

2. **Oplossen van strijdigheden.** Hierbij zijn twee suggesties gedaan waarbij een procedurele of een ruimtelijke oplossing voor de strijdigheden gezocht wordt. De procedurele oplossing is om een werkwijze op te stellen om flexibel met de KRW- en Natura 2000-gebiedsdoelen om te gaan, zodat indien er strijdigheden zijn, aanpassing mogelijk is. Hierbij dient wel als kanttekening geplaatst te worden dat de doelen van de Natura 2000-gebieden op dit moment moeilijk aan te passen zijn, omdat deze vastgelegd zijn in aanwijzingsbesluiten en een wijziging hiervan een langdurig proces is. Tevens moet dan geborgd worden dat de wijziging er niet toe leidt dat de goede staat van instandhouding en de daarmee samenhangende landelijke doelen niet gehaald worden. Als dit niet mogelijk is, dient overleg met de Europese Commissie plaats te vinden. LNV overweegt al als onderdeel van de herziening van de nationale doelen om een werkwijze op te stellen hoe gebiedsdoelen in overleg met de betrokken partijen aangepast kunnen worden. De ruimtelijke oplossing is om – indien mogelijk – strijdige KRW-doelen buiten N2000-gebieden te realiseren. Hierdoor is de kans op strijdigheden tussen de VHR en KRW kleiner. Voor meren is dit waarschijnlijk geen oplossing, omdat resp. 95 en 100% van de meren aangewezen zijn als KRW-waterlichaam en Natura 2000-gebied.

Het voor de ontwikkeling van een dergelijke werkwijze ligt bij LNV en IenW.

3. **Verander de manier waarop doelen voor de richtlijnen vastgesteld worden**  
Doelen worden nu vastgesteld aan de hand van soorten, habitattypen en KRW-watertypen. Echter, voor het realiseren van de doelen zijn de abiotische en biotische processen bepalend. De suggestie is gedaan om doelen vanuit een ecosysteemgerichte benadering (of vanuit het ecologisch functioneren van het watersysteem en de vereiste abiotische randvoorwaarden) te formuleren. Hierbij dient ook nagedacht te worden over beïnvloedingszones of overgangszones en welke maatregelen daar genomen dienen te worden. Hoewel dit vanuit de landschapsecologie een aantrekkelijke oplossing is, vergt dit echt een andere aanpak op doelformulering, die sterk afwijkt van de huidige praktijken van beide richtlijnen.

Een optie die meer in lijn is met de huidige praktijk is om duidelijkere doelen en/of normen voor waterkwantiteit – met name voor grondwater in de Natura 2000-gebieden – in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen op te nemen, waardoor het duidelijker is welke doelen behaald moeten worden. Het probleem dat de voor de natuur optimale grondwaterstand hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt, wordt hier echter niet mee opgelost.

Het voortouw hiervoor ligt bij de ministeries van IenW en LNV.

---

Uit bovenstaande handelingsopties komende de volgende drie kennisvragen naar voren rondom het verbeteren van het inzicht van doelen:

**Kennisvraag 1: Wat is de samenhang in de gehanteerde typologieën waarmee de doelen van de KRW en VHR in Nederland geformuleerd zijn?**

In dit onderzoek is een eerste verkenning naar de samenhang in doelen uitgevoerd (zie Bijlage 2). Uit deze scan blijkt dat er sprake kan zijn van diverse mate van overlap. Voor een goede analyse is een 'vertaaltabel' of vergelijkingstabel nodig, zodat het voor partijen inzichtelijk is hoe deze samenhangen. Een vertaaltabel alleen is echter niet voldoende; in aanvulling hierop dienen tijdens deze exercitie dan ook vogels en andere ontbrekende HR-soorten aan KRW-watertypen verbonden te worden. Belangrijker nog is hoe de ecologische processen die leiden tot een goede waterkwaliteit of geschikte habitat voor de doelsoorten samenhangen. Het kan heel goed zijn dat, ondanks dat beide typen beleid een verschillende doelsoortenselectie kennen, op dezelfde ecologische processen gestuurd wordt. Indien op verschillende processen gestuurd wordt, werkt implementatie van beide richtlijnen averechts. Het is daarom van belang om de synergie tussen VHR en KRW op het niveau van zowel soorten als het ecologisch functioneren te verkennen. Aanvullend hierop zou ook een knelpuntentabel ontwikkeld kunnen worden van KRW- en VHR-doelen die niet samengaan.

**Kennisvraag 2: Wat is de ruimtelijke samenhang in doelen gezien de huidige aanwijzing van Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen?**

Bij de samenhang in doelen is het, naast de vraag of er overlap is, ook belangrijk in hoeverre deze doelen dan ruimtelijk in dezelfde gebieden belegd zijn en dus bij de verdere uitvoering daadwerkelijk tot knelpunten leiden. Hiervoor dient een ruimtelijke analyse uitgevoerd te worden aan de hand van de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten alsook de KRW-waterlichamenformulering.

**Kennisvraag 3: Wat zijn de overlap en verschillen in eisen voor een goed ecologisch functioneren van het watersysteem en de abiotische randvoorwaarden voor soorten en habitattypen?**

Tijdens de discussies en in de literatuur werd een aantal keren aangegeven dat doelen op een andere manier gezet moeten worden, namelijk middels een ecosysteembenadering. Er is echter nog veel onduidelijk over wat dan een dergelijke benadering inhoudt, wat eisen zijn voor ecologisch functioneren van watersystemen en bijbehorende soorten en habitattypen en hoe in de beleidspraktijk hiervoor dan afrekenbare en meetbare doelen gesteld kunnen worden.

#### 4.2.2 Instrumenten

Bij het vergroten van de synergie bij de instrumenten is er zowel een procedurele optie als een optie die inzet op het verbeteren van de kennis over hoe synergie te bereiken tijdens de ontwikkeling van de instrumenten benoemd.

**1. Procedure voor afstemming**

Stel bij het gebruik en verdere ontwikkeling van de Natura 2000-beheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten een wederzijdse meekoppeltoets verplicht. Een dergelijke meekoppeltoets kan bestaan uit het uitvoeren van een KBA (kosten-batenanalyse) over de hele levenscyclus van het project (inclusief beheerfase van minimaal vijftien jaar), die inzichtelijk maakt wat de kosten zijn van een meekoppelkans. Verken actief welke mogelijke partners doelen hebben die zich lenen voor meekoppelen. Als deze partijen worden gevonden, dienen de afspraken bestuurlijk vastgelegd te worden in een Samenwerkingsovereenkomst (Van Hattum et al., 2015). De stroomgebiedbeheerplannen voor de laatste periode worden in 2021 vastgesteld, de Natura 2000-beheerplannen worden in verschillende perioden vastgesteld.

De eis voor een meekoppeltoets moet door de verantwoordelijke minister voorgesteld worden, de uitvoering daarvan is belegd bij de eerstverantwoordelijke voor het opstellen van de plannen. Echter, een eerder Kamerverzoek om een dergelijke meekoppeltoets voor water en natuur is in 2014 niet opgepakt (Tweede kamer, 27625 nr. 330).

**2. Vergroten van de kennis voor synergie bij instrumentontwikkeling**

Om te zorgen dat betrokken partijen beter weten hoe ze de synergie kunnen zoeken, is

---

voorgesteld om de kennis van betrokken partijen te vergroten over hoe tijdens de ontwikkeling van de instrumenten synergie bereikt kan worden. Concrete voorbeelden kunnen hierbij helpen om aan te geven welke mogelijkheden er zijn. Het gaat dan niet alleen om synergie bij bepaling van concrete maatregelen maar ook tijdens het proces zelf.

Het verzoek voor een dergelijke analyse zou vanuit IenW en LNV gesteld moeten worden en uitgevoerd moeten worden samen met betrokken onderzoeksinstellingen.

#### **Kennisvraag 4: Aan welke eisen moeten de instrumenten (stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenpakketten, Natura 2000-beheerplannen) voldoen om de synergie te vergroten?**

Er lijkt behoefte bij provincies, waterschappen en RWS aan concrete werkinstructies om met integratie/afstemming KRW-VHR om te gaan tijdens de ontwikkeling van de instrumenten (Natura 2000- beheerplannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's). Hierin kan tevens het gewenste detailniveau van maatregelen voor waterkwaliteit en kwantiteit aangegeven worden dat opgenomen dient te worden in de Natura 2000-beheerplannen. In aansluiting hierop kan ook in beeld gebracht worden waar in Natura 2000-gebieden de grondwaterafhankelijke natuur zich bevindt. In deze werkinstructies kan tevens aangegeven worden wat te doen met maatregelen die wel wenselijk zijn, maar niet reeds gefinancierd of bestuurlijk zijn vastgelegd.

Deze kennisvraag draagt met name bij aan de planontwikkeling (stroomgebied, maatregelenpakketten en Natura 2000-plannen) en is minder relevant voor de PBL-producten.

### 4.2.3 Maatregelen

Ook bij maatregelen zijn er procedurele handelingsopties genoemd, evenals handelingsopties gericht op het vergroten van de bijdrage van de maatregelen aan de doelen. De procedurele handelingsopties richten zich zowel op de middelen voor maatregelen als op de (in)formele afstemming.

#### 1. Procedurele handelingsopties

- *Combineer middelen.* Stel middelen in dienst van een integrale oplossing i.p.v. sectoraal. Hiermee voorkom je dat de middelen alleen voor het realiseren van één doel benut worden. Het combineren van middelen is alleen mogelijk als er ook afspraken zijn over verantwoordelijkheden en budgetverdeling.
- *Zorg voor goede afstemming.* Een optie is om de dialoog over maatregelen in het veld in een vroeg stadium te starten, zodat partijen hun kennis kunnen inbrengen over welke inrichting wenselijk is voor de doelen die zij in het gebied willen realiseren. Hierdoor voorkom je dat kansen gemist worden. Aangezien sommige partijen deze vorm te vrijwillig vinden, is ook hier een optie om een meekoppeloets verplicht te stellen voor uitvoering van KRW-maatregelen en VHR-maatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat bij de uitvoering in het veld kansen gemist worden doordat de inrichting niet geoptimaliseerd is voor beide doelen. Het voortouw ligt hier bij de partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen, zijnde IenW voor grote wateren en voor regionale wateren het waterschap.

#### 2. Vergroten van de bijdrage van maatregelen aan doelen. Kijk bij het ontwerp van systeemmaatregelen waar landnatuur kan bijdragen aan het ecologisch functioneren van watersystemen en andersom. Voorbeelden:

- Meervleermuizen (HR-soort) foerageren op het water en rusten op het land. De voedselbeschikbaarheid hangt af van de ecologische waterkwaliteit (KRW) en de inrichting van het land is cruciaal voor de rust en broedkansen voor dit HR-doel. In het VHR-beheerplan voor de Biesbosch wordt deze synergie door de gebiedsbeheerder onderzocht voor deze soort (SBB).
- Inundatiegraslanden (bv. Glanshaver en vossenstaarthooilanden H6510), Slikkige rivieroeveren (H3270), Vochtige alluviale bossen (H91E) en moeraszones waarvoor HR-doelen zijn geformuleerd, kunnen ook bijdragen aan waterafhankelijke VR-doelen en een goede ecologische waterkwaliteit. Denk aan de Aalscholver die de diepere wateren als foerageergebied nodig heeft en tegelijkertijd gebaat is bij oobos als rustplaats.
- Land-water-overgangszones en natuurlijke oevers (bv. Slikkige rivieroeveren H3270) zijn erg belangrijk voor een goede ecologische kwaliteit in oppervlaktewateren. Synergie tussen VHR en KRW kan voor meerwaarde zorgen als deze zones in goede conditie zijn, als terrestrische en aquatische ecologie op elkaar afgestemd en als één ecosysteem beheerd worden.



- Er zijn ook omgekeerde voorbeelden, bv. vogels die op kale grond broeden en door natuurlijke successie (van kaal, naar pioniersvegetatie tot wilgopslag) in het gedrang komen. Vanuit het KRW-doel wordt een mooie, natuurvriendelijke oever nagestreefd, maar dit leidt tot minder ruimte voor vogels van de VR die op kale grond broeden.
- In het interview met RWS werd ook benoemd dat er synergie kan zijn die niet erkend wordt. Het voorbeeld betreft extra broedgelegenheid voor oeverzwaluwen langs de rivieren als positief bijeffect van een KRW-maatregel. Echter, als dit buiten een VHR-gebied ligt, zie je dit niet terug in de VR-doelen van de Natura 2000-gebieden. Het zal echter wel bijdragen aan een betere staat van instandhouding op landelijke schaal indien deze soort momenteel als matig tot zeer ongunstig wordt beoordeeld.

Het voortouw ligt hier bij de partij die verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van de maatregelen.

#### **Kennisvraag 5: Wat is de samenhang in herstel- en beheermaatregelen en hoe optimaliseer je de bijdrage aan zowel VHR- als KRW-doelen?**

Bij de uitvoering in het veld van maatregelen is er een kennisbehoefte bij de opdrachtgevende partijen (provincies/LNV/RWS) en uitvoerende partijen (TBO, waterschappen, adviesbureaus) over hoe de inrichting geoptimaliseerd kan worden om de doelen van de richtlijnen te bereiken. Het betreft dan met name hoe maatregelen die genomen worden, bijdragen aan de doelen.

De basisvraag is wat het effect is van KRW-maatregelen op VHR-doelen die in de betreffende wateren (kunnen) voorkomen en wat het effect is van VHR-maatregelen op KRW-doelen in de betreffende stroomgebieden. Daarbij kan gestart worden met de meest voorkomende maatregelen en de maatregelen waarvan experts verwachten dat ze het meeste effect hebben. Een eerste stap zou al kunnen zijn om experts te vragen welke maatregelen waarschijnlijk een positief, neutraal en negatief effect hebben; een dergelijk aanpak dit al voor de PAGW gedaan. Het zou heel waardevol zijn als dat voor alle maatregelen bekend is. Deze inschatting kan dan ook de basis zijn voor een ex-antemodel waarin een inschatting gemaakt wordt van de effecten van de maatregelen. Aangezien maatregelen altijd in de lokale context genomen worden, zal een meta-analyse nodig zijn om een inschatting te kunnen geven van de potentiële effecten van dezelfde maatregelen in andere gebieden.

Aanvullend kan gekeken worden naar de specifieke eisen die soorten stellen aan het water- en landsysteem. Vanuit die eisen kan dan weer een link worden gelegd welke eisen dit stelt aan de inrichting. Bekeken kan worden in hoeverre bij KRW-maatregelen dergelijke specifieke inrichtingseisen meegenomen (kunnen) worden. Hierbij kan het echter voorkomen dat ook tussen VHR-soorten verschil in eisen zijn, ook tegengestelde eisen.

Tevens dient bij de monitoring van het effect van KRW-maatregelen niet alleen het effect op KRW-doelen, maar ook op VHR-doelen worden meegenomen en vice versa.

Deze kennisvraag draagt bij aan de informatiebehoefte van de beleidsevaluaties en verkenningen waarbij doelbereik voor beide richtlijnen berekend moet worden. Bij de invulling van deze kennisvraag dient aangesloten te worden bij de onderzoeksprojecten die in 2020 geformuleerd zijn voor de evaluatie van KRW-maatregelen.

#### **4.2.4 Evaluatie**

Zoals eerder aangegeven, draagt een synergie in de evaluatie niet direct bij tot een vermindering van het uitvoeringstekort van de richtlijnen of voor natuur, echter beide processen kunnen profiteren van elkaars kennis, wat leidt tot efficiëntere rapportage en monitoringsinspanning. De handelingsopties richten zich daarom enerzijds op het verbeteren van kennisuitwisseling tussen de twee processen, anderzijds op het verkennen van kansen voor het afstemmen van de monitoring.

1. Combineer kennis uit beide processen door een betere uitwisseling van data, verzameld voor de rapportages. Om de kennis uit te wisselen, is het wel wenselijk dat er nagedacht wordt over hoe de informatie gecombineerd kan worden.

Hiervoor zijn de volgende suggesties gedaan:

- a. Beschrijf per habitatype de gewenste waterkwaliteit en kwantiteit en neem dit mee in de beoordeling van de staat van instandhouding (bv. kwaliteit habitatype of kwaliteit leefgebied). Voor vogels moet ook een beoordeling ontwikkeld worden welke waterkwaliteit en kwantiteit van belang zijn – dit kan echter geen onderdeel worden van een Europese methodiek, omdat hier alleen op trends gerapporteerd wordt. Hierdoor is het mogelijk om de informatie over de staat van het KRW-watertype mee te laten wegen in de bepaling van de staat van instandhouding van habitatypen en HR-soorten.
  - b. Definieer de toestand van Natura 2000-gebieden ook op basis van KRW-data. Dit heeft toegevoegde waarde op grotere schaal. Veel Natura 2000-gebieden zijn klein, maar zijn voor hun ecologisch functioneren afhankelijk van de omgeving. De KRW-data geven informatie over wat de situatie is in deze omgeving en of deze zich in de goede richting ontwikkelt.
2. Daarnaast is aangegeven dat verkend wordt hoe de monitoring misschien ook meer op elkaar afgestemd kan worden en of dit mogelijk tot kostenbesparing zou kunnen leiden.

Dit leidt tot de volgende twee kennisvragen:

**Kennisvraag 6: Hoe kunnen de verzamelde monitoringsgegevens over en weer gebruikt worden? Wat is daarvoor nodig?**

Deze vraag is deels organisatorisch – deels methodologisch. Het organisatorische deel gaat over welke afspraken er gemaakt moeten worden over de toegang tot basisdata. Tegelijkertijd vergt het ook een methodologische slag die samenhangt met de kennisvragen bij de maatregelen en doelen, zodat ook duidelijk wordt welke informatie relevant is voor doelbereik.

**Kennisvraag 7: Hoe kan de monitoring meer op elkaar worden afgestemd?**

Naast het wederzijds gebruiken van de gegevens kan ook gekeken worden of de monitoring op elkaar afgestemd kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan het synchroniseren van de monitoringsmomenten of periodes of dat in de verschillende monitoringstrajecten aanvullende informatie verzameld kan worden.

#### 4.2.5 Proces

Er zijn diverse suggesties gedaan voor de organisatie van het implementatieproces om het gebrek aan afstemming in de verschillende fase te verbeteren, met name op welk niveau de samenwerking gezocht dient te worden. De suggesties zijn:

1. Zorg voor interdepartementale afstemming tussen betrokken de ministeries, provincies en waterschappen rondom de doelen gesteld voor de KRW-stroomgebieden en VHR landelijke en gebiedsdoelen en de inhoud van de instrumenten. Hiermee worden de horizontale (tussen betrokkenen op zelfde niveau) en de verticale consistentie (tussen de niveaus<sup>11</sup>) in regelgeving gewaarborgd en wordt voorkomen dat er strijdige doelen in dezelfde gebieden neergelegd worden. Indien er overlap is, biedt dit tevens meer kansen dat synergie bereikt wordt. Deze afstemming is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV en van IenW, omdat zij de systeemverantwoordelijken zijn voor beide richtlijnen en de doelen en inhoud van de instrumenten bepalen. Tegelijkertijd kan deze afstemming niet plaatsvinden zonder de betrokkenheid van de provincies en waterschappen, die (mede)verantwoordelijk zijn voor de verdere uitwerking in plannen en maatregelen.
2. Wijs verantwoordelijke organisaties, commissies of een persoon aan op het niveau van waterlichaam (incl. bijbehorend grondwater) voor de afstemming van het (integrale) planproces. Hiermee wordt voorkomen dat kansen voor synergie bij het vaststellen van te nemen maatregelen worden gemist. Uit de workshop kwam het beeld naar voren dat bij de grote wateren dit al beter geregeld is dan bij de regionale en grondwater(en), omdat RWS voor beide processen verantwoordelijk is en er o.a. middels gebiedscommissies aan afstemming wordt gewerkt. Het vaststellen van een verantwoordelijke organisatie, commissie of persoon is afhankelijk van de huidige taakverdeling rondom grote wateren, regionale wateren en grondwater. Voor grote wateren is dit de verantwoordelijkheid van IenW, voor regionale wateren ligt deze

---

<sup>11</sup> Bij de VHR speelt hier ook de afstemming tussen de landelijke doelen en gebiedsdoelen een rol.

---

verantwoordelijkheid zowel bij waterschap, provincie als LNV (afhankelijk van het gebied), bij grondwater bij waterschap en provincie.

3. Ontwikkel een geïntegreerde aanpak op lager schaalniveau (waterlichaam-/Natura 2000-gebieden) voor het creëren van draagvlak en afstemming bij de betrokken actoren. Hiermee wordt voorkomen dat er twee parallelle afstemmingsprocessen zijn met betrokken actoren (deels dezelfde, deels anderen) over de richtlijnen die in hetzelfde gebied tot maatregelen leiden. Het vaststellen van een 'voortouwtrekker' van een dergelijke geïntegreerde aanpak is afhankelijk van de huidige taakverdeling rondom grote wateren, regionale wateren en grondwater. Voor grote wateren is dit de verantwoordelijkheid van IenW, voor regionale wateren ligt deze verantwoordelijkheid bij waterschap, provincie en LNV (afhankelijk van het gebied), bij grondwater bij waterschap en provincie.

### **Kennisvraag 8: Waar zou afstemming tussen het implementatieproces van de richtlijnen kunnen leiden tot meer synergie?**

De kennisvraag is of en hoe er in de praktijk afstemming ontstaat tussen de twee implementatieprocessen, met name tijdens de ontwikkeling van de Natura 2000-plannen, stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenpakketten. Uit de interviews komt naar voren dat er door betrokken actoren een gebrek aan afstemming ervaren wordt – echter hoe problematisch dat is en of het vaak voorkomt, wordt niet duidelijk uit dit onderzoek. Een verdere verkenning over hoe dit proces daadwerkelijk verloopt, biedt meer inzicht in de samenwerking.

Deze kennisvraag draagt bij aan de informatiebehoefte van de PBL-beleidsbeoordelingen, met name met een meer lerende insteek.

#### 4.2.6 Beleidsambitie en maatschappelijk probleem

Naast de kennisbehoefte rondom de samenhang van de VHR-KRW is er ook een aantal kennisvragen benoemd die samenhangen met de twee dossiers en die met name een relatie hebben met andere maatschappelijke problemen die van invloed zijn op de doelen van beide richtlijnen en de mate waarin het beleid de originele ambitie van de richtlijnen realiseert. Juist deze vragen staan vaak centraal bij verkenningen.

### **Kennisvraag 9: Welk effect heeft klimaatverandering op het doelbereik van de richtlijnen?**

Bij de ontwikkeling van de richtlijnen speelde klimaatverandering nog geen rol, op dit moment vindt vanuit beide richtlijnen discussie plaats over wat de gevolgen zijn van klimaatverandering voor doelbereik (welke doelen kunnen we nog halen?), welke maatregelen zijn extra nodig in het licht van klimaatveranderingen etc.? Hierbij is ook de vraag in hoeverre klimaatverandering kan bijdragen aan de synergie tussen KRW en VHR.

### **Kennisvraag 10: Leid de gekozen begrenzing van de gebieden tot doelrealisatie gezien de invloed van het omliggend landgebruik?**

In beide richtlijnen zijn gebieden begrensd. Deze gebieden worden echter beïnvloed door hun omgeving. Door deze begrenzing is er weinig aandacht voor de relaties tussen het ecologisch functioneren van wateren en omliggend landgebruik die een effect hebben op het bereiken van de doelen.

### **Kennisvraag 11: Zijn de richtlijnen voldoende om de waterkwaliteit en de (aquatische) biodiversiteit in Nederland te beschermen?**

Beide richtlijnen hebben de ambitie om de (aquatische) biodiversiteit en waterkwaliteit in Nederland te beschermen. Echter, omdat de beide richtlijnen maar een deel van de waternatuur beschermen, is de vraag welk percentage van deze natuur/biodiversiteit wordt afgedekt/meegenomen door respectievelijk de KRW of door de VHR (zie hoofdstuk 2 voor meer toelichting). Aanvullend kan ook de vraag gesteld worden vanuit het KRW-perspectief: Welke invloed hebben de VHR en KRW op de waterkwaliteit van Nederland?

Deze kennisvragen dragen bij aan de informatiebehoefte van de beleidsverkenningen.

---

Formeel loopt de huidige implementatie van de Kaderrichtlijn Water tot 2027. Het is waarschijnlijk dat ook na 2027 beleid voor de KRW ontwikkeld zal worden gezien het huidige doelbereik. Op dit moment echter is het nog zeer onduidelijk hoe dit beleid er na 2027 uit gaat zien en is het nog te vroeg om de vraag te stellen hoe dit beleid zo vormgegeven kan worden dat het ook bijdraagt aan de bescherming van de aquatische biodiversiteit. Het beantwoorden van de elf kennisvragen die in dit hoofdstuk geformuleerd zijn, kan hier wel zicht op bieden.

## 4.3 Kennisontsluiting

Naast vragen rondom kennislacunes zijn er ook wensen geuit voor een betere ontsluiting van informatie betreffende de implementatie van de beide dossiers. Het gaat hierbij om een betere ontsluiting over:

- **Instrumenten**

Een overzicht waaruit duidelijk is welke stroomgebieden, maatregelenpakketten en Natura 2000-gebiedsplannen verband met elkaar houden en waar zij te vinden zijn. Dit overzicht kan bijdragen aan het inzicht dat betrokken partijen hebben op welke maatregelen gepland zijn en hoe zij hierop zouden kunnen aanhaken.

- **Maatregelen**

Informatie over welke maatregelen er nu genomen worden in het kader van de VHR- en KRW-richtlijnen. Deze informatie kan bijdragen aan meer inzicht in welke maatregelen genomen zijn en in welke gebieden vanuit de richtlijnen.

- **Evaluatie**

Er is een wens tot een betere ontsluiting van de basisdata van beide rapportages; hierdoor kan de kennisuitwisseling vergroot worden.

Bij het verbeteren van de kennisontsluiting spelen het Informatiehuis Water, BIJ12 en LNV een belangrijke rol.

---

# Literatuur

- Beers, M. Bijkerk, R., Beers, M., Bonhof, G., Brans, B., Buskens, R., Coops, H, Van Dam A., H. Fockens K., Kampen J., Van Maanen B., Mertens A., Moeleker M., Nieuwenhuis R., Pilon J., Pot R., Spier J., Swarte M., Van Tongeren O., Torenbeek R., Vermaat J., Wagenvoort A., Wilhelm M., M. de Wit (2014). Handboek Hydrobiologie: biologisch onderzoek voor de ecologische beoordeling van Nederlandse zoete en brakke oppervlaktewateren. STOWA-rapport 2014-02
- Boonstra, F., & M. Pleijte. 2017. Quickscan knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken natuur in de grote wateren. Wageningen Environmental Research (Alterra), [Wageningen].
- CLO, 2020. Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013 -2018. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>.
- European Commission, 2011. Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC) Frequently Asked Questions.
- Europese Commissie (2020). WFD Guidance Documents. Geraadpleegd op 1 November 2020, van: [https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)
- Folkert, R & F. Boonstra, 2017 Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, PBL Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, 2017. PBL-publicatienummer: 1769
- Folkert, R., Bouwma, I., Kuindersma, W., van der Hoek, D. J., Gerritsen, A., Kunseler, E., ... & Kamphorst, D. (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage (No. 3852). PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Janssen, J. A. M., R. J. Bijlsma, G. H. P. Arts, M. J. Baptist, S. M. Hennekens, B. de Knecht, T. van der Meij, J. H. J. Schaminée, A. J. van Strien, S. Wijnhoven, and T. J. W. Ysebaert. 2020. Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. In: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Landelijke Werkgroep Grondwater (2013). Protocol voor toestand- en trendbeoordeling van grondwaterlichamen KRW.
- Liefveld, W. & I. van Gogh (2014). Wat draagt Ruimte voor de Rivier bij aan de Kaderrichtlijn Water opgave? Notitie Bureau Waardenburg om opdracht van Projectbureau Ruimte voor de Rivier.
- Ministerie IenM (2013) Draaiboek monitoring grondwater KRW. Min. IenM-rapport, 110 pp.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen 2015.
- Nilsson, M., T. Zamparutti, J.E. Petersen, B. Nykvist, P. Rudberg, J. McGuinn. 2012. Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU Environ. Policy Gov., 22 (2012), pp. 395-423
- Osté, A. J., B. de Groot, and O. van Dam. 2013. Handboek Hydromorfologie 2.0: afleiding en beoordeling hydromorfologische parameters Kaderrichtlijn Water. RPS rapport voor Rijkswaterstaat, Centrale Informatievoorziening (2013).
- Pouwels R. en R. Henkens, 2020. Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland - Een analyse van de resterende opgave na 2027, voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle Habitattypen en VHR-soorten. WUR-Rapport 2989, Wageningen. Rijkswaterstaat. 2020. Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW. RWS-rapport, 164 pp.
- Tangelder, M., J. Wijsman, J. Janssen, A. Nolte, B. Walles, and T. Ysebaert. 2018. Scenariostudie Natuurperspectief Grevelingenmeer. Wageningen Marine Research, Yerseke, p. 164.
- Thijssen M., R. de Graaff, 2019. Quick scan natuur en klimaatadaptatie. Org-ID.
- Van Gaalen, F., Osté, L., & van Boekel, E. M. P. M. (2020). *Nationale analyse waterkwaliteit: Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit* (No. 4002). PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).
- Van Hattum, T., Kwakernaak, C., & van Cleef, R. (2015). Water en natuur: een mooi koppel. H2O online, (15-3-2015).

- 
- Van Hinsberg, A., P. van Egmond, R. Pouwels, J. Dirkx, and B. C. Breman. 2020. Referentiescenario's natuur - Tussenrapportage Natuurverkenning 2050. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, p. 122.
- Van Riel, M. C., M. F. Leopold, and H. E. Keizer-Vlek. 2017. Notitie 'NATUURAMBITION IN DE PRAKTIJK' - Stand van natuurdoelen in het Markermeer en gevolgen van de ontwikkeling van de Marker Wadden. Wageningen Environmental Research (Alterra) / Wageningen Marine Research, Wageningen, p. 49.
- Veraart, J. A., J. E. M. Klostermann, M. Sterk, R. Janmaat, E. Oosterwegel, M. van Buuren, and T. van Hattum. 2019. Heel Nederland een natuurlijke Klimaatbuffer: evaluatie en vooruitblik - Bouwstenen voor het mainstreamen en opschalen van natuurlijke klimaatbuffers. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Volkery A., Geeraerts K., Farmer A., 2011. 'European Commission – General Directorate Environment Support to Fitness Check Water Policy. Belgium', (Deloitte Consulting, Institute for European Environmental Policy, Diegem).
- Wamelink, G.W.W., De Knegt, B., Pouwels, R., Schuiling, C., Wegman, R. M. A., Schmidt, A. M., ... & Sanders, M. E. (2013). Considerable environmental bottlenecks for species listed in the Habitats and Birds Directives in the Netherlands. *Biological conservation*, 165, 43-53.
- Witte, J.P.M., J. Runhaar, R. P. Bartholomeus, Y. Fujita, P. Hoefsloot, J. Kros, J. Mol, and W. de Vries. 2018. Waterwijzer Natuur - Instrumentarium voor het kwantificeren van effecten van waterbeheer en klimaat op terrestrische natuur. Amersfoort.
- Witte, J.P.M., D. Van Deijl en G.A.P.H. Van den Eertwegh (2020a) Gevolgen voor de natuur van de droge jaren 2018 en 2019; resultaten van een enquête onder deskundigen. Deelrapport van het project: Droogte in zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland. FWE & KnowH2O, 53 p.
- Witte, J.P.M., R. Van Ek, J. Runhaar en G.A.P.H. Van den Eertwegh (2020b) Verdroging van de Nederlandse natuur: bijna een halve eeuw goed onderzoek en falende politiek. *Stromingen* 26 (2): 65-79.

---

# Verantwoording

WOT-technical report: 198

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.14

Dit project werd begeleid door Rob Folkert (Planbureau voor de Leefomgeving) en Bart de Knegt (Wageningen Environmental Research). Voorts zijn de werkwijze en tussenresultaten besproken in een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het Planbureau en Wageningen Environmental Research. De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

## Akkoord extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijke onderzoek Natuur en landelijk gebied

naam: Rob Folkert

datum: 19-01-2021

## Akkoord intern contactpersoon

naam: Bart de Knegt

datum: 18-01-2021





---

# Bijlage 1 Resultaten literatuuranalyse en interviews

## 1. Inleiding

Dit (deel)onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksproject 'Verkenning samenhang VHR en KRW', en heeft als doel het in kaart brengen van eventuele knelpunten en synergieën voor de samenhang tussen het beleid voortkomend uit de VHR- en KRW-richtlijnen. Hierbij is onderscheid gemaakt in de samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen en de implementatie en uitvoering hiervan in Nederland in 1) de grote wateren (m.u.v. de Noordzee), 2) de regionale wateren en 3) grondwater. In de zomer van 2020 is hiervoor een literatuuranalyse uitgevoerd en zijn er verschillende interviews afgenomen met betrekking tot deze thema's. Uit deze eerste literatuuranalyse kwam naar voren dat er nog relatief weinig informatie was gevonden over grondwater in relatie tot de VHR en KRW. Dat was aanleiding voor een aanvullende zoektocht, specifiek voor de samenhang tussen de VHR en KRW en de implementatie en uitvoering hiervan voor grondwater. De methoden en bevindingen van de beide (deel)onderzoeken zijn beschreven in deze bijlage.

## 2. Literatuuranalyse grote wateren en regionale wateren

### 2.1 Methode

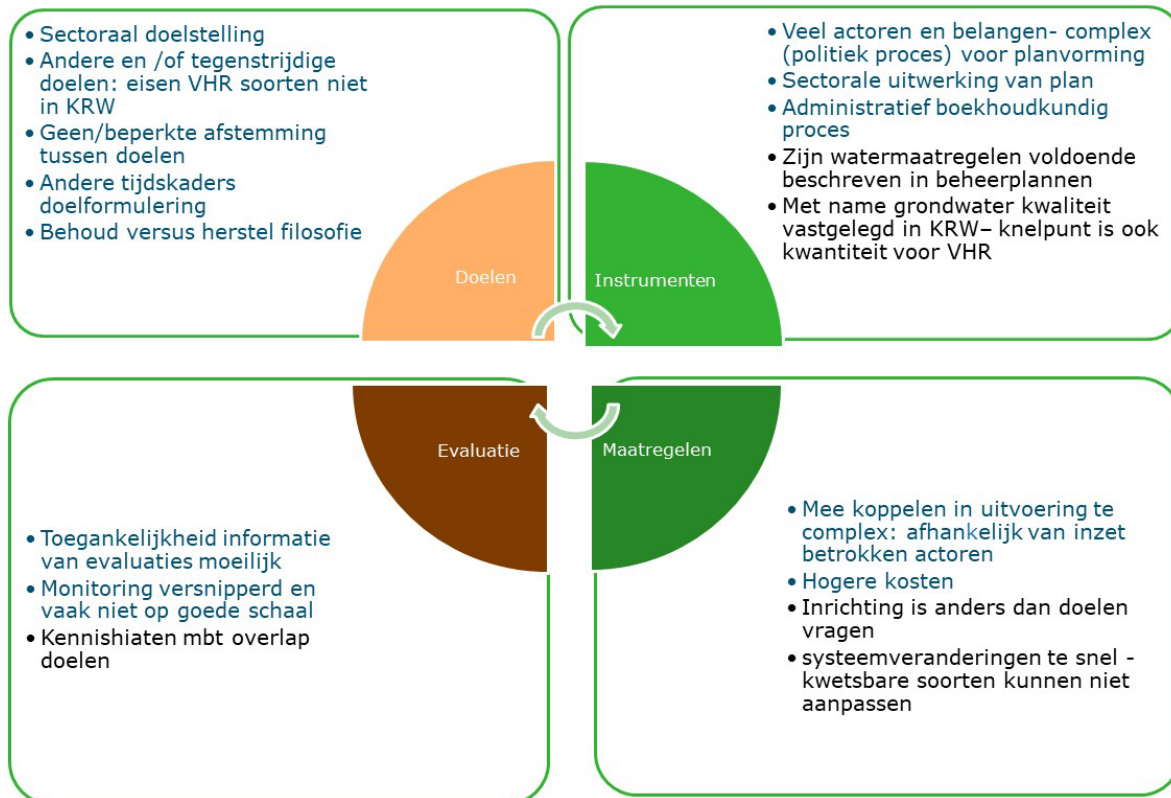
In de literatuur is gezocht naar publicaties over de synergie en knelpunten in de samenhang tussen de VHR en KRW. Hierbij is specifiek gezocht op drie verschillende typen water, namelijk: grote wateren, regionale wateren en grondwater. Op het *Web of Science* is gezocht met verschillende combinaties van zoektermen in zowel Nederlands en de Engelse vertaling daarvan, zoals: 'Kaderrichtlijn Water', 'habitatrichtlijn', 'knelpunten', 'natura 2000', 'grondwater', 'oppervlaktewater', 'VHR', 'KRW', 'stroomgebiedbeheerplan'. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een selectie van 29 relevante artikelen. De inhoud hiervan betreft met name knelpunten en synergieën voor open wateren; artikelen met knelpunten en synergieën over grondwater waren zeer beperkt (daarom is een aanvullende zoektocht voor grondwater gedaan, zie hiervoor paragraaf 3 van deze bijlage). De gevonden knelpunten en synergieën uit de geselecteerde artikelen zijn vervolgens gecategoriseerd op basis van vier aspecten: doelen, instrumenten, maatregelen en evaluatie. Naast de literatuuranalyse zijn vijf verkennende interviews uitgevoerd over de knelpunten en synergieën met betrekking tot de samenhang tussen de VHR en KRW die worden ervaren in de (beleids)praktijk.

### 2.2 Bevindingen knelpunten en synergieën oppervlaktewater VHR/KRW

Uit de interviews en de literatuuranalyse zijn verschillende knelpunten en synergieën naar voren gekomen met betrekking tot de samenhang tussen de VHR en KRW. In deze paragraaf worden de bevindingen beschreven.

#### 2.2.1 Knelpunten grote wateren en regionale wateren

Vanuit de literatuur en interviews zijn verschillende afstemmingsissues en knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot de grote wateren en regionale wateren. Hieronder worden de gevonden knelpunten beschreven voor doelen, instrumenten, maatregelen en evaluatiesystematiek. In Figuur B1.1 is een overzicht van alle knelpunten te zien.



**Figuur B1.1** Samenvatting knelpunten grote wateren en regionale wateren. De knelpunten weergegeven in blauw komen uit de literatuurstudie en interviews, de knelpunten weergegeven in zwart betreft aanvullingen vanuit de workshop (zie Bijlage 3).

### Doelen:

- Literatuur en interviews: Er bestaan op specifieke punten inhoudelijke verschillen tussen de doelen van de VHR en KRW. In sommige gevallen zijn de doelen zelfs conflicterend of tegenstrijdig met elkaar. Een voorbeeld hiervan is het verschil tussen de **behoud- en herstelfilosofie**. De KRW heeft als doel de kwaliteit van het oppervlaktewater naar een goede toestand te brengen. In de praktijk betekent dit vaak een reductie van de trofische toestand van het water. Echter, dit kan als gevolg hebben dat andere natuurdoelen (bv. Habitatrichtlijn, Rode Lijstsoorten, N2000, nationale doelen) juist benadeeld worden, omdat bepaalde soorten een hogere trofische toestand van het water nodig hebben om te overleven in een gebied. Anderzijds is de methodiek van N2000 juist gericht op behoud van wat er al is (conserverend) en laat weinig ruimte voor een natuurlijke afname van soorten of, zoals hier, situaties waarin soorten die talrijk waren door, voedselrijke wateren afnemen door oligotrofe omstandigheden als gevolg van de aanpak van eutrofiëring door maatregelen (KRW). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij soorten die positief hebben gereageerd op eutrofiëring en daardoor meer voedsel tot hun beschikking hadden.
- Literatuur en interviews: De VHR en KRW hebben **afwijkende tijdsaders**. De VHR heeft geen einddatum waarop de doelstellingen gerealiseerd moeten zijn, terwijl de KRW drie uitvoeringsperiodes kent (2009-2015; 2016-2021 en 2022-2027), waarbij uiterlijk in 2027 de doelstellingen behaald moeten zijn. Onduidelijkheden over de termijn waarbinnen maatregelen effect moeten sorteren, leveren spanning op en dan vooral daar waar het de watercondities voor beschermde gebieden betreft. Sommige partijen zijn juist blij met de strakke deadline van de KRW, omdat het een kans biedt om snel de gewenste condities in de Natura 2000-gebieden te bereiken. Andere partijen geven juist aan dat ze bang zijn om als gevolg van de resultaatverplichting maatregelen te moeten nemen waarvan niet zeker is of deze tot het gewenste resultaat leiden en men hierop wordt afgerekend door Brussel. Een andere valkuil van de resultaatverplichting kan zijn dat vooral bestaande maatregelen worden opgenomen of zogenaamde no-regret-maatregelen: maatregelen waarvan de uitkomst vrij zeker is. Een voordeel van het ontbreken van een einddatum voor de VHR kan juist zijn dat het een kans biedt om de doelen op een goede manier te bereiken.

---

Bovendien kan door de tijd heen de maatschappelijke acceptatie voor bepaalde maatregelen veranderen en kunnen andere budgetten vrijkomen, waardoor maatregelen makkelijker genomen kunnen worden. Kortom, het verschil in tijds kader tussen VHR en KRW leidt soms tot spanningen.

- Literatuur en interviews: De integratie tussen doelen voor de VHR en KRW wordt beperkt doordat veel beleid nog altijd **sectoraal** is ingestoken en vastzit aan sectorale eisen en regelgeving die mogelijkheden voor het sluiten van compromissen verhinderen. De focus op sectorale doelen speelt zowel in de institutionele structuur van de EU een rol als bij overheden op andere beleidsniveaus. De poging tot integratie vanuit de KRW middels de Guidance Documents (CIS) bieden wel verschillende aanpakken om hiermee om te gaan, maar lossen de onzekerheden niet op. Er is meer focus op voldoen aan de regelgeving op nationaal niveau dan focus op de maatregelen die nodig zijn op lokaal of regionaal niveau te faciliteren.
- Literatuur: Er is een **beperkte afstemming** van doelen tussen de VHR en KRW. EU-richtlijnen zijn veelal thematisch en daarmee sectoraal van karakter en niet ruimtelijk op elkaar afgestemd. Dit maakt het lastiger om één gezamenlijke lijn te trekken op gebied van doelen en benodigde maatregelen. Door de slechte afstemming op niveau van doelen ontstaat ook gebrek aan coherentie in het overige beleid en regelgeving, met een ineffectieve en inefficiënte uitvoering van de VHR als gevolg.

### **Instrumenten:**

- Literatuur: Het uitvoerbaar maken van de EU-richtlijnen VHR en KRW op het juiste beleidsniveau zorgt voor **een complex politiek proces** dat onzekerheden over verantwoordelijkheden en betekenis van de regelgeving veroorzaakt. Zo ontstaan er onzekerheden in de vertaling van EU-beleid naar regionale schaal. Deze onduidelijkheden of onzekerheden in EU-beleid ondermijnen adequate beleidsresponsen. Daarnaast worden KRW en N2000 door concurrerende actoren ingezet om hun eigen belangen te behartigen in lokale planning. Deze competitie tussen actoren in eigen belangen leidt tot verschillende percepties over interpretatie en implementatie. Bovendien maakt de betrokkenheid van een toenemend aantal actoren de implementatie van de VHR en KRW nog complexer.
- Literatuur en interviews: Ook op het niveau van instrumenten staan een sectorale aanpak en verkokering van beleidsvelden een integrale aanpak in de weg, waardoor **plannen sectoraal worden uitgewerkt**. Vaak houden verschillende organisatie(onderdelen) zich onafhankelijk van elkaar bezig met implementatie van de richtlijnen. Ook ontstaan conflicten in instrumenten en assessments door overlappende toepassingen van de KRW en de VHR. De overlappende scopes vanuit de doelstellingen van beide richtlijnen (bescherming van waterlichamen en geografische aspecten) betekent dat één waterlichaam bestuurd kan worden vanuit beide richtlijnen. Die overlappende scopes kunnen zorgen voor procedurele en inhoudelijke conflicten. Een voorbeeld hiervan is de casus van het IJsselmeer: de vogeldoelen vanuit de VHR worden daar niet meer gehaald doordat water minder eutroof is geworden, terwijl KRW vraagt om verlaging van nutriënten om een goede status te realiseren. De andere kant op komt het ook voor: dat een bepaald habitatype vraagt om een nog lager nutriëntengehalte en de KRW-doelstelling daarvoor eigenlijk niet streng genoeg is. Afstemming op EU-niveau van VHR en KRW zou meer duidelijkheid en minder conflict geven aan implementatie op nationaal en regionaal niveau dan implementatie van twee EU-legislatives in hetzelfde gebied.
- Literatuur: In de uitvoering van de VHR en KRW ligt een sterke focus op de formele naleving van het beleid. Door deze aandacht voor **legale en procedurele aspecten van het beleid** raken de natuurdoelen op de achtergrond. Er is weinig beoordelingsvrijheid voor actoren om meerdere EU-, nationale en regionale beleidsdoelen aan elkaar te koppelen. De implementatie van deze verschillende beleidssporen op verschillende niveaus zorgen voor een oerwoud aan wettelijke en administratieve procedures, waardoor actoren veel op elkaar moeten wachten om verder te kunnen en de focus wordt afgeleid van wat er nodig is in een bepaalde regio. Het moeten voldoen aan N2000 en KRW leidt in projecten voor ontwikkeling van kansen voor (nieuwe) natuur tot een complexe 'vergunningpuzzel' die als knellend wordt ervaren en meer op een boekhoudkundige opgave lijkt. Dit kan belemmerend zijn voor het vinden van een optimale ecologische oplossing.
- Literatuur en interviews: **Grond- en oppervlaktewater worden los van elkaar** als aparte onderdelen behandeld in beleid en uitvoering, terwijl de KRW een integratie tussen grond- en oppervlaktewater nastreeft.

---

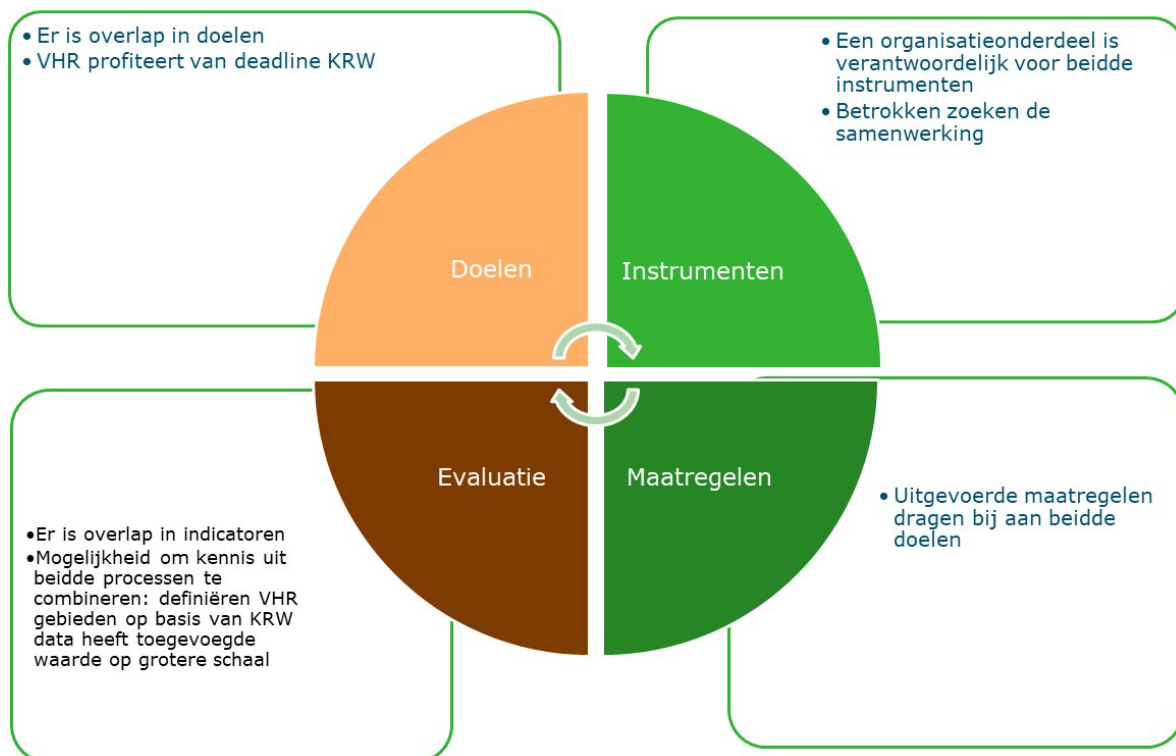
## Maatregelen:

- Literatuur en interviews: Het meekoppelen van maatregelen vanuit de KRW in de VHR of andersom blijkt in de praktijk **vaak zeer complex**. Nu moet op gebiedsniveau soms in één gebied aan twee verschillende EU-richtlijnen worden voldaan, maar meerdere ambities vanuit beide richtlijnen implementeren in één gebied is complex. De ruimte voor het nemen van maatregelen is beperkt in Nederland. Zo is de N2000 vrij conservatief wat betreft veranderingen als het de actuele stand van doelen kan aantasten en door vastgestelde bestemmingen en gebruiksfuncties is veel niet mogelijk: denk aan scheepvaart, maar ook grondbeschikbaarheid van oeverhabitat in particulier bezit. Verder ontbreekt het soms aan borging van de verschillende (natuur)ambities in de diverse fasen van de uitvoering van een project. Doordat het ecosysteem nu zo is opgeknipt over verschillende vergunningen, behoud en uitbreidingsdoelstellingen (en daarmee verschillende partijen en personen), is het niet eenvoudig om te bepalen welke variant voor het ecosysteem als geheel nu het beste is. Ieder van de betrokken partijen kijkt vanuit zijn eigen focus naar de natuur binnen het project, waardoor het ontbreekt aan aandacht voor het beste alternatief vanuit de natuur bezien. Afstemming op EU-niveau van VHR/KRW zou meer duidelijkheid en minder conflict aan implementatie op nationaal en regionaal niveau kunnen geven dan implementatie van twee EU-richtlijnen in hetzelfde gebied.
- Literatuur en interviews: De implementatie van maatregelen voor de VHR en KRW is **sterk afhankelijk van de betrokken actoren**. Zoals hierboven ook beschreven bij de instrumenten geldt ook voor het nemen van maatregelen dat er veel verschillende actoren betrokken zijn en dat men op verschillende niveaus en vanuit verschillende organisaties en afdelingen moet afstemmen om synergie in maatregelen te creëren. Zeker wanneer de belangen van de actoren sterk uiteenlopen, is dit een tijdrovend proces. Bijvoorbeeld: KRW-doelen vallen onder verantwoordelijkheid van de waterbeheerder (RWS/IenM) en de N2000-doelen worden door de provincies en het ministerie van EZ behartigd. Op het moment dat KRW-doelen, geborgd via de Waterwet, en N2000-doelen, geborgd via de Wet natuurbescherming, zelfs strijdig met elkaar zijn, wordt het voor een uitvoerings-project een ingewikkelde juridische wereld.
- Literatuur: De complexiteit van het combineren van opgaven en de sterke focus op formele naleving van het beleid (bureaucratie) leiden in de praktijk tot **hoge implementatiekosten** (administratief, monitoring en maatregelen) die de uitvoering belemmeren. Echter, een verdergaande integratie door het veranderen of aanpassen van het beleid op verschillende schaalniveaus en de bijbehorende communicatie- en samenwerkingsprocessen om meer integratie te creëren bij implementatie van de **maatregelen, zou ook weer tot meer kosten** leiden voor alle betrokken organisaties.

## Evaluatiesystematiek:

- Literatuur: Er bestaan kennishiaten in de monitoring en evaluatiesystematiek en de **monitoringsinformatie is vaak moeilijk toegankelijk**. Bijvoorbeeld, de KRW-watertypologie is momenteel zo ontworpen dat de ecologische status van wateren in Europa niet vergeleken en gelinkt kan worden aan de Europese zoetwaterhabitats van de VHR. Daarnaast vragen Europese water- en natuurreggeving en beleid om grootschalige beoordelingen van status en stressoren op basis van de door EU-landen gerapporteerde data. Deze brede typering zijn nuttig voor grootschalige ruimtelijke beoordelingen en ecologisch onderzoek naar drukfactoren, omdat bredere typering een manier bieden om data te aggregeren. Echter, de ecologische functionaliteit wordt niet gereflecteerd door deze brede typering.
- Literatuur: De **monitoring** van KRW en Natura 2000 (aquatisch versus terrestrisch) is niet aan elkaar gekoppeld, is **versnipperd** en heel anders van aard. De monitoringsinspanning ten behoeve van Natura 2000 is vooral gericht op de N2000-behoudsdoelstellingen in het gebied en is niet gericht op de ontwikkeling van nieuwe of andere natuur. De Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL) en KRW-projectmonitoring zijn goed om de KRW-doelstellingen te borgen op zowel project- als rivierniveau. Koppeling van deze monitoring met bijvoorbeeld monitoring van het terrestrische deel van de natuur gebeurt op dit moment nog niet. Als monitoring op andere natuurelementen in bepaalde gebieden wel wordt uitgevoerd, verloopt dit via een ander spoor en/of door andere partijen. Bovendien vindt monitoring vaak versnipperd plaats doordat bijvoorbeeld over het algemeen in de Ruimte voor de Rivier-projecten geen geld voor monitoring van de natuurdoelen gereserveerd is. Doordat het regionale budget vaak ontoereikend is om monitoring te kunnen uitvoeren, wordt het vaak gezien als rijkstaak. Bovendien worden de kosten voor monitoring vaak

als 'te hoog' gezien, ook als het een relatief beperkt budget is. Ook is er weinig draagvlak voor monitoring, omdat het tijdsintensief is.



**Figuur B1.2** Samenvatting synergieën grote wateren en regionale wateren. De knelpunten weergegeven in blauw komen uit de literatuurstudie en interviews, de knelpunten weergegeven in zwart betreft aanvullingen vanuit de workshop (zie Bijlage 3).

### 2.2.2 Synergieën grote wateren en regionale wateren

Vanuit de literatuur en interviews zijn ook synergieën geïdentificeerd tussen de VHR en KRW met betrekking tot de grote wateren en regionale wateren. Hieronder worden de gevonden synergieën beschreven voor doelen, instrumenten, maatregelen en evaluatiesystematiek. In Figuur B1.2 is een overzicht van alle synergieën te zien.

#### Doelen:

- Literatuur: Er zit al een bepaalde mate van **synergie** in de doelen en indicatoren van de VHR en KRW. Veel VHR-gebieden zijn ook watergerelateerd en er is een **overlap** in indicatieve soorten tussen de VHR en KRW (voor meer informatie zie Bijlage 2). Regionaal zijn doelen vaak ook al gekoppeld waar het kan.
- Literatuur en interviews: De VHR **profiteert ook van de deadline** van de KRW in 2027. Zo zorgt de deadline van de KRW dat bepaalde maatregelen binnen afzienbare tijd gerealiseerd worden. Voor beschermde gebieden biedt dit een kans om op plekken waar synergie bestaat tussen de doelen en maatregelen snel de gewenste condities in de Natura 2000-gebieden te bereiken.
- Literatuur en interviews: Een andere suggestie die vanuit de literatuur en de interviews werd gedaan om de synergie tussen de twee richtlijnen te versterken, was om de ecosysteemgerichte benadering meer toe te passen. Bijvoorbeeld door meer te sturen op natuurlijke processen en ecologische randvoorwaarden in plaats van alleen op de sectorale eisen voor specifieke soorten en normen vanuit de richtlijnen.

#### Instrumenten:

- Literatuur: Ook werd als suggestie geopperd dat een meer geïntegreerde aanpak voor meer draagvlak zorgt bij actoren. Om synergie te versterken, werd in de literatuur geadviseerd om ambities te vertalen in concreet beleid en doelstellingen, te zorgen voor draagvlak en

---

(beleids)middelen voor de uitvoering en die via de (voor)verkenningfasen vast te leggen in de scope van afzonderlijke uitvoeringsprojecten.

- **Literatuur en interviews:** Daarnaast werd gesuggereerd om horizontale en verticale consistentie in regelgeving te borgen. Landelijke coördinatie en afstemming van ministeries dragen bij aan een meer integrale aanpak van waternatuur. De afstemming kan ook op projectniveau plaatsvinden. Hierbij is duidelijke regie vanuit de provincies, afstemming in een vroeg stadium, keuzes voor functies, flexibiliteit in vertaling beleid naar planvorming én onderscheid tussen systeemherstel en soortbescherming van belang. Deze **afstemming** vindt deels al plaats.
- **Literatuur:** Een andere suggestie uit de literatuur voor meer synergie tussen de richtlijnen is om **één verantwoordelijke** aan te wijzen voor een integraal planproces. In de grote wateren zijn hiervoor gebiedscommissies ingesteld.

#### **Maatregelen:**

- **Literatuur:** Een suggestie om meer synergie in maatregelen te krijgen tussen VHR en KRW is het in dienst stellen van de middelen voor integrale oplossingen in plaats van vanuit sectorale projecten. Gebieden zouden dan het integratiekader kunnen zijn waar alle richtlijnen en stimulerende maatregelen vanuit de EU elkaar ontmoeten. Op die manier kunnen effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn toenemen door meer coherentie met ander beleid en andere regelgeving. Het kan hierbij gaan om beleid van andere beleidsterreinen, maar ook om beleid van andere bestuursniveaus.
- **Literatuur:** Een ander advies vanuit de literatuur om synergie tussen de KRW en VHR in maatregelen te verbeteren, betreft het opnemen van een 'meekoppeltoets' als standaard en verplicht onderdeel in de voorbereiding van uitvoeringsprojecten. Ook het opstellen van een integrale gebiedsvisie of gebiedsagenda als grondslag maakt meekoppelen van natuur- en watermaatregelen meer vanzelfsprekend.
- **Literatuur en interviews:** Een laatste suggestie om de synergie van maatregelen tussen VHR en KRW te verbeteren, is om de dialoog over maatregelen met de verschillende betrokken partijen al in een vroeg stadium te starten. Zo kan er vanaf het begin worden nagedacht en ingezet op integrale oplossingen voor water- en natuuropgaven.
- **Interviews:** Vanuit de interviews werd aangegeven dat er al wel een toename in de **samenwerking** is op het gebied van grote wateren de afgelopen jaren. Er is meer bereidheid tussen partijen om samen te werken en in een aantal grote waterprogramma's (zoals het Hoogwaterbeschermings Programma en het Deltaplan Zoetwater) worden al veel eerder in het proces, soms al voordat het opgestart wordt, het belang en de visie waar men naartoe wil met water en natuur ingebracht. Dat helpt om de synergie tussen het water- en natuurspoor te versterken.
- **Interviews:** Vanuit de interviews kwam ook naar voren dat de VHR en KRW elkaar versterken door sommige maatregelen, zoals bij het inrichten van natuurvriendelijke oevers en het ontwikkelen van voldoende onderwaternatuur. En bijvoorbeeld voor de natuur op en in de Waddenzee is het vanuit N2000 van belang dat er voldoende zeegrasvelden ontwikkeld worden en dat is tevens een KRW-opgave. **Hierdoor dragen maatregelen bij aan beide doelen.**

#### **Evaluatie:**

- **Literatuur:** Om de synergie tussen de VHR en KRW voor de evaluatie en monitoringssystematiek te verbeteren, wordt in de literatuur de suggestie gedaan om kennis en data uit beide processen te combineren. KRW-data kunnen bijvoorbeeld kennis genereren over optimale condities voor VHR-habitats en hun reactie op klimaatverandering en antropogene impact. En KRW-data kunnen kennis over VHR-habitats genereren voor het definiëren en identificeren/lokalisieren van de specifieke aquatische EU-habitat. Echter, de standaard KRW-methodes geven geen ecologische kennis, maar focussen vooral op waterkwaliteit. Het definiëren van VHR-gebieden op basis van KRW-data heeft ook een toegevoegde waarde op vegetatieopnamen, omdat het op grotere schaal overzicht geeft van het voorkomen en de status van bepaalde typen habitat.
- **Literatuur:** Een andere suggestie vanuit de literatuur om synergie te verbeteren, is om meer duidelijkheid te geven over de kosten van monitoring en evaluatie. Door partijen meer inzicht te geven in de tijdsinspanning, de kosten die eraan verbonden zijn en de informatie die het oplevert, kan er een duidelijke verdeling worden gemaakt over verantwoordelijkheden voor monitoring en bijbehorende kosten.

- Literatuur: Verder wordt vanuit de literatuur geadviseerd om de synergie voor monitoring en evaluatiesystematiek tussen de VHR en KRW te verbeteren door te meten op verschillende fysieke schalen (van waterlichaam tot gebiedsniveau).
- Literatuur: Ook wordt in de literatuur de suggestie gedaan om één verantwoordelijke partij aan te wijzen voor de coördinatie van de monitoring in de uiterwaarden, en een betere afstemming van de bestaande monitoringsinspanningen van diverse partijen (o.a. KRW-monitoring, PAS/Natura2000-verplichtingen) te organiseren, gericht op een aantal centrale vragen, zodat het waardevolle inzichten kan opleveren voor beheer van huidige projecten en optimale inrichting van toekomstige projecten.

### 3. Literatuuranalyse grondwater

#### 3.1 Inleiding

Omdat uit de eerste ronde van literatuuronderzoek en interviews weinig informatie met betrekking tot grondwater naar voren kwam, is een aanvullende zoektocht gedaan voor grondwater en de samenhang tussen KRW en VHR. Het doel van deze aanvullende actie was om de samenhang tussen de KRW- en VHR-richtlijnen en de implementatie en uitvoering hiervan op het gebied van grondwater inzichtelijk te maken en wat er qua grondwater nodig is voor N2000- en habitattypen.

#### 3.2 Methode

Het aanvullende onderzoek naar grondwater in relatie tot de samenhang tussen de VHR en KRW bestond uit aanvullend literatuuronderzoek en één interview. In de eerdere interviews waren ook enkele punten over grondwater benoemd. De zoektocht naar literatuur was met name gericht op beleidsdocumenten en praktijkinformatie over het onderwerp. Hiervoor is gekozen omdat tijdens de algemene literatuuranalyse de zoektocht naar wetenschappelijke literatuur op het gebied van grondwater in relatie tot VHR en KRW weinig resultaten opleverde. Bovendien hadden de meeste vragen die er nog waren over grondwater en de twee richtlijnen betrekking op de implementatie van de richtlijnen in de praktijk. Platforms waar onder andere gezocht is naar literatuur zijn:

- [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)
- [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- [www.kwrwater.nl](http://www.kwrwater.nl)
- [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl)
- [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl)
- [www.bij12.nl](http://www.bij12.nl)
- [www.clo.nl](http://www.clo.nl)
- [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl)
- [www.drinkwaterplatform.nl](http://www.drinkwaterplatform.nl)
- [www.vogelbeschermingnederland.nl](http://www.vogelbeschermingnederland.nl)

Naast de zoektocht op deze websites is vooral gezocht naar documenten waarin de eisen die gesteld worden aan grondwater vanuit de twee richtlijnen duidelijk worden. Daarvoor is gekeken naar de teksten van de Vogelrichtlijn (2009/147/EG), de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG), Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) en verschillende Guidance Documents (Europese commissie, 2020) bij deze richtlijnen. Ook is een aantal Stroomgebiedbeheerplannen (Ministerie IenM, 2015a, b, c, d) en Natura 2000-beheerplannen (RVO/DLG en Staatsbosbeheer, 2016; 2017) bekeken om te zien hoe de eisen voor grondwater daarin verwerkt zijn. Daarnaast zijn diverse (beleids)documenten geraadpleegd waarin de Nederlandse implementatie en uitvoering van de richtlijnen uiteen worden gezet. Naast de aanvullende literatuuranalyse is ook een interview afgenomen met een expert op het gebied van ecologisch beheer en herstel van natte ecosystemen. In het interview zijn de belangrijkste knelpunten in de relatie tussen grondwater en (terrestrische) ecosystemen besproken.

---

### 3.3 Beleid en regelgeving grondwater

De Europese Unie heeft in 1979 de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG) vastgesteld en in 1992 de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). In deze richtlijnen wordt beschreven welke planten, dieren en hun natuurlijke habitats beschermd moeten worden door de lidstaten van de Europese Unie. Nederland heeft de Vogel- en Habitatrichtlijn omgezet in nationale wetgeving via de Wet natuurbescherming. In de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn 'speciale beschermingszones' aangewezen, dit zijn de Natura 2000-gebieden. De Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG) werd in 2000 vastgesteld door de Europese Unie. In deze richtlijn wordt de eisen gesteld waaraan de lidstaten van de EU moeten voldoen om een goede kwaliteit en kwantiteit van oppervlakte- en grondwater te realiseren. De Grondwaterrichtlijn (GWR, 2006/118/EC) is eind 2006 van kracht geworden als dochterrichtlijn van de KRW. De grondwaterrichtlijn geeft een verdere specificering van de chemische aspecten voor grondwatereisen. Hieronder worden de richtlijnen apart toegelicht.

#### 3.3.1 Vogelrichtlijn

Het doel van de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG) is de bescherming, het beheer en de regulering van de in de Europese lidstaten voorkomende vogels. De bescherming van soorten en de aanwijzing van beschermde gebieden voor specifieke soorten van Bijlage I zijn verwerkt in de Wet natuurbescherming. Met het oog op trekvogels dienen de lidstaten bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis te besteden.

#### 3.3.2 Habitatrichtlijn

Het doel van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) is bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit in de Europese lidstaten door bescherming van habitattypen en -soorten die van Europees belang zijn. De bescherming van soorten uit Bijlage IV en V en de aanwijzing van beschermde gebieden voor soorten uit Bijlage II zijn verwerkt in de Wet natuurbescherming.

De Habitatrichtlijn verplicht Europese lidstaten tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor speciale aangewezen beschermingszones (Natura 2000-gebieden). Die maatregelen omvatten beheerplannen of andere maatregelen waarmee kan worden voldaan aan de ecologische vereisten die gesteld worden aan de typen natuurlijke habitats van Bijlage I en de soorten van Bijlage II die in die gebieden voorkomen. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) niet verslechtert en er geen significante versturende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen.

#### 3.3.3 Natura 2000

De Vogel- en Habitatrichtlijn vereisen dat lidstaten speciale beschermingszones aanwijzen ten behoeve van het Europese Natura 2000-netwerk. Vanuit de Habitatrichtlijn zijn dit gebieden met in Bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in Bijlage II genoemde soorten. Vanuit de Vogelrichtlijn zijn deze gebieden aangewezen voor soorten die in Bijlage I van de Vogelrichtlijn staan en voor 'geregeld voorkomende trekvogels' die niet in Bijlage I staan. Voor gebieden die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk gelden strikte beschermingsvereisten op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

#### 3.3.4 Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG) is in 2000 van kracht geworden en heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te beschermen. De richtlijn vereist bescherming van alle soorten water (oppervlaktewater, grondwater, binnenwater en overgangswater), het herstel van de ecosystemen in en rond waterlichamen, de vermindering van vervuiling in waterlichamen, de bevordering van duurzaam watergebruik, en bijdragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. De doelstelling van de KRW is dat uiterlijk in 2027 alle wateren in goede ecologische en chemische toestand moeten zijn.

In het kader van de KRW zijn stroomgebiedbeheerplannen opgesteld ter verbetering of behoud van de waterkwaliteit in een stroomgebied. Hierin staan afspraken en maatregelen om per stroomgebied van



---

een rivier de KRW-doelen te behalen. Nederland kent vier hoofdstroomgebieden: de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde. Elke zes jaar moeten lidstaten via stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) rapporteren over de toestand van de (grond)waterlichamen.

In de KRW zijn ook beschermde gebieden aangewezen waarvoor aanvullende eisen gelden. De beschermde gebieden zijn opgenomen in een nationaal register. Hierin zijn alle beschermde gebieden opgenomen die onder communautaire regelgeving vallen. Dat zijn:

- Drinkwateronttrekkingsgebieden;
- Recreatiewateren en zwemwater;
- Gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- Nutriëntengevoelige en kwetsbare gebieden;
- Gebieden waarbij de watertoestand voor het behoud van soorten en habitats een belangrijke factor vormt, waaronder ook de Natura 2000-gebieden.

De KRW stelt voor oppervlaktewater eisen aan de chemische en ecologische kwaliteit van het water. Voor grondwater worden eisen gesteld aan zowel de kwantiteit als aan de chemische kwaliteit van het grondwater. De KRW-doelen voor grondwater zijn (artikel 4, lid 1, sub b van Richtlijn 2000/60/EG):

- Inbreng van verontreinigende stoffen beperken of voorkomen;
- Achteruitgang van de toestand (kwalitatief en kwantitatief) van de grondwaterlichamen te voorkomen;
- Het halen en behouden van de goede toestand (kwalitatief en kwantitatief) van grondwaterlichamen;
- Significant stijgende trends van verontreinigde stoffen in het grondwaterlichaam ombuigen;
- De doelen voor beschermde gebieden, zoals drinkwaterwinningen en natuurgebieden te halen.

De KRW-eisen voor grondwater zijn in meer detail beschreven in de Grondwaterrichtlijn (GWR).

### **3.3.5 Grondwaterrichtlijn**

In de Kaderrichtlijn Water wordt in artikel 17 bepaald dat lidstaten strategieën moeten opstellen om grondwaterverontreiniging te voorkomen en te beheersen. Er worden eisen gesteld aan de goede kwantitatieve toestand en de goede chemische toestand van grondwater, maar deze eisen zijn hierin alleen globaal benoemd. In de Grondwaterrichtlijn (GWR, 2006/118/EC) die eind 2006 is vastgesteld, wordt invulling gegeven aan artikel 17 van de KRW door de criteria voor de beoordeling van de chemische aspecten van grondwater verder te specificeren. Ook schrijft de GWR in artikel 6 voor dat lidstaten de benodigde maatregelen moeten uitvoeren om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken.

Om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van een goede chemische toestand wordt in de Grondwaterrichtlijn gesproken over 'drempelwaarden'. De drempelwaarden voor stoffen worden gebruikt om te toetsen of aan de goede chemische toestand voor grondwaterlichamen wordt voldaan. Op EU-niveau zijn voor nitraat en bestrijdingsmiddelen in grondwater normen vastgesteld. Lidstaten bepalen zelf voor welke stoffen zij drempelwaarden willen vaststellen en hoe hoog deze drempelwaarden moeten zijn. In Nederland zijn drempelwaarden afgeleid voor stikstof, fosfaat en chloride ter beoordeling van de ecologische toestand van grondwaterafhankelijke ecosystemen. Vanuit het humane spoor zijn drempelwaarden vastgesteld voor nikkel, arseen, boor cadmium en lood.

Er wordt in de GWR dus onderscheid gemaakt tussen een goede chemische toestand van het grondwater ter bescherming tegen risico's voor de mens (met name bescherming van drinkwaterbronnen), en tegen risico's voor grondwaterafhankelijke ecosystemen (Bijlage IV van de KRW geeft aan dat het grondwater geen negatieve invloed mag hebben op het bereiken van de doelen van de bijbehorende oppervlaktewateren en grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Het overeenkomstig artikel 6 voorgeschreven register van beschermde gebieden dient de volgende soorten beschermde gebieden te omvatten: v) gebieden die voor de bescherming van habitats of van soorten zijn aangewezen, wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt, met inbegrip van de relevante, in het kader van de Richtlijnen 92/43/EEG en 79/409/EEG van de Raad aangewezen Natura 2000-gebieden.'

De implementatie van de Europese KRW en de Grondwaterrichtlijn in de Nederlandse wetgeving gebeurt door regelingen voor monitoring en rapportage aan de Europese Unie in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vast te leggen.

### 3.3.6 Proces van afstemming KRW en VHR voor grondwater

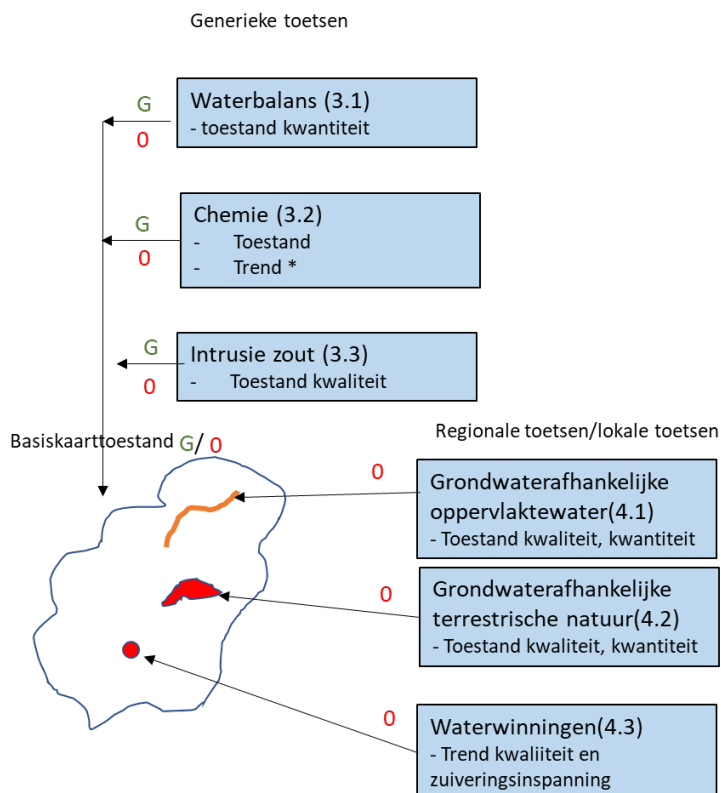
De link tussen de KRW en de VHR voor grondwater is op papier dus geborgd op een aantal manieren. Zo benoemt de KRW vijf milieudoelstellingen (artikel 4, lid 1, sub b van Richtlijn 2000/60/EG). Een van deze milieudoelstellingen is: de doelen voor beschermde gebieden halen (zowel natuurgebieden als drinkwater). In de waterbeheerplannen van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen), waaronder de stroomgebiedbeheerplannen KRW, staat beschreven hoe deze doelstelling bereikt moet worden en welke maatregelen daarvoor nodig zijn (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). Om te beoordelen in hoeverre de doelstelling voor een bepaald grondwaterlichaam is bereikt, wordt een toestandsbeoordeling gedaan. Op basis hiervan wordt bepaald of de maatregelen die tot dan toe zijn genomen effectief zijn geweest of (nog) niet en welke opgaven nog resteren (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). De toestandsbeoordeling wordt gedaan middels zes testen. Drie hiervan hebben een algemeen karakter en worden op het niveau van het gehele grondwaterlichaam uitgevoerd:

1. Een waterbalanstest (toestand waterkwantiteit);
2. Beoordeling van de chemische toestand (inclusief trendanalyse);
3. Een test op intrusies van zoutwater

En drie testen hebben een meer regionaal/lokaal karakter, deze testen worden uitgevoerd voor kwetsbare locaties die zijn gelegen binnen het grondwaterlichaam:

1. Een test voor van grondwater afhankelijke oppervlaktewateren;
2. Een test voor van grondwater afhankelijke terrestrische ecosystemen;
3. Een test voor winningen voor menselijke consumptie ('drinkwatertest').

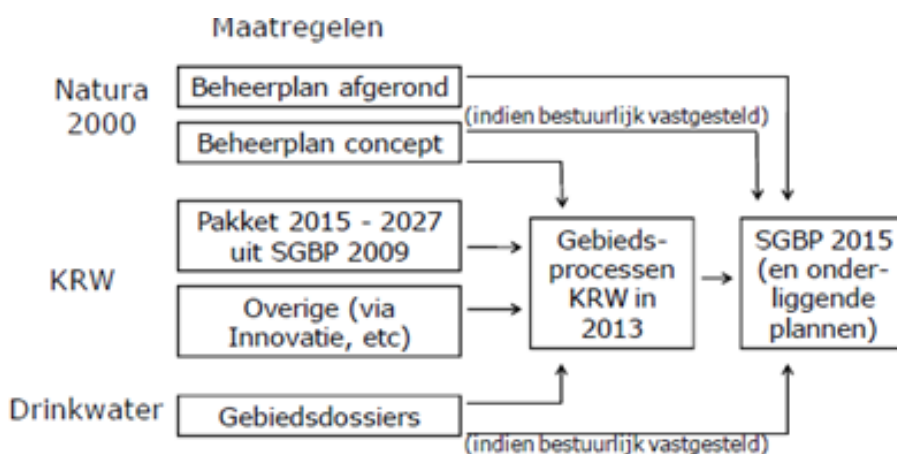
Op gebiedsniveau worden kaarten opgesteld waarop de resultaten voor de verschillende testen worden weergegeven. Toetsen die negatief uitvallen, worden met een rode kleur aangegeven op de kaart (zie ook Figuur B1.3).



**Figuur B1.3** Toestandsbeoordeling grondwaterlichaam (bron: Landelijke werkgroep grondwater, 2013).

De borging van de samenhang vanuit de KRW met VHR-doelstellingen zit met name in de regionale toetsen voor grondwaterafhankelijk oppervlaktewater en grondwaterafhankelijke terrestrische natuur. Bij deze regionale tests wordt nagegaan of er sprake is van significante schade aan terrestrische ecosystemen/oppervlaktewater door verontreiniging van grondwater, een te lage grondwaterstand of onvoldoende toevoer van grondwater (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). De parameters die worden onderzocht, kunnen per gebied en ecosysteem verschillen. Als uit de tests blijkt dat er sprake is van een slechte toestand of een risico, dan wordt dit onderbouwd en toegelicht (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). Het gaat bij deze tests om grondwaterafhankelijk oppervlaktewater en grondwaterafhankelijke terrestrische natuur in algemene zin, dus niet alleen natuurgebieden met internationale verplichtingen, maar ook andere natuurgebieden kunnen meegenomen worden. Andersom geldt overigens wel dat alle Natura 2000-gebieden die liggen in een KRW-stroomgebied zijn opgenomen in het register Beschermde Gebieden van de KRW.

In het Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) staat beschreven hoe de integratie van de doelen en maatregelen voor de KRW en N2000 plaatsvinden. Beide sporen hebben een eigen doelensystematiek en begrenzing. De integratie tussen de twee sporen vindt daarom met name plaats in de afstemming van de benodigde maatregelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Ten behoeve van N2000 is door de N2000-voortouwnemers onderzoek gedaan naar de chemische en hydrologische randvoorwaarden die nodig zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen en eventuele uitbreidingsdoelstellingen (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). Die analyse laat zien of er sprake is van een kwantitatieve of kwalitatieve relatie met grondwater. Ook worden N2000-voortouwnemers (en waar relevant samen met waterbeheerders) geacht nader onderzoek te doen naar oorzaken van het niet voldoen aan de gewenste toestand in de natuurgebieden. Die oorzaken moeten dus ook onderzocht worden als zij inschatten dat de toestand van het grondwater (kwantiteit, kwaliteit) de realisatie van natuurdoelen in significante mate hindert (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). Van hieruit worden geconstateerde overschrijdingen of tekorten door de natuurbeheerder doorvertaald naar te nemen maatregelen in het maatregelprogramma (Landelijke werkgroep grondwater, 2013). Vanuit het spoor van N2000 wordt met de definitieve aanwijzing van een N2000-gebied en vaststelling van een beheerplan uiteindelijk duidelijk welke instandhoudingsdoelstellingen op welke locaties gerealiseerd moeten worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Hierin staat ook beschreven welke maatregelen (inclusief watermaatregelen) hiervoor nodig zijn. Maatregelen die voortkomen uit de N2000-beheerplannen en bestuurlijk zijn vastgesteld, worden opgenomen in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen en de onderliggende waterplannen (Landelijke Werkgroep grondwater, 2013). Zie ook Figuur B1.4.



**Figuur B1.4** Afstemming van maatregelen KRW en maatregelen ten behoeve van beschermde gebieden (N2000) in relatie tot de stroomgebiedbeheerplannen (bron: Landelijke werkgroep grondwater, 2013).

---

Naast het afstemmingsproces voor de maatregelen is er ook afstemming in doelen nodig. De Europese Commissie (2010) heeft een document opgesteld waarin concreet wordt aangegeven wat te doen als de doelen van N2000 en de KRW strijdig lijken. Daarnaast bestaan er verschillende Guidance Documents vanuit de EU om de samenhang te verduidelijken. Belangrijk hierbij is dat in Nederland wordt gewerkt vanuit de volgende twee uitgangspunten (p. 41, Ministerie IenM, 2012):

- 'Beide richtlijnen streven naar duurzame, ecologisch gezonde ecosystemen. Indien er voor het Natura 2000-gebied strengere waterkwaliteitsvereisten gelden dan op grond van de KRW, dan gaan deze voor dat deel van het waterlichaam boven de KRW (p. 41, Ministerie IenM, 2012).'
- 'De uitzonderingen van KRW artikel 4.3-4.7 gelden ook voor de beschermde gebieden, zoals Natura 2000-gebieden, tenzij dit in strijd zou zijn met de desbetreffende richtlijn (p. 41, Ministerie IenM, 2012).'

### 3.4 Bevindingen knelpunten en synergieën grondwater VHR/KRW

Uit de interviews en de literatuuranalyse zijn verschillende knelpunten en synergieën naar voren gekomen met betrekking tot de samenhang tussen de VHR en KRW voor grondwater. In deze paragraaf worden de bevindingen beschreven.

#### 3.4.1 Knelpunten grondwater

Ondanks dat de samenhang en afstemming zijn beschreven in de richtlijnen en verschillende Guidance documenten kunnen er in de praktijk toch afstemmingsissues ontstaan op het gebied van grondwater. Hieronder worden de knelpunten vanuit de literatuur en interviews besproken.

##### Doelen:

- Interview en literatuur: Oppervlaktewater en grondwater worden benaderd als twee gescheiden circuits, terwijl het geïntegreerd moet worden aangepakt om passende wateromstandigheden te creëren voor beschermde gebieden onder de KRW. Zonder passende wateromstandigheden is het ook niet mogelijk de aangewezen soorten en habitats van de VHR in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden.
- Interview en literatuur: Voor grondwater in relatie tot natuur zijn met name droogte en verdroging een probleem, en vanuit de KRW is daar nog weinig aandacht voor. De abiotische toestandsfactoren die van belang zijn voor grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteit zijn sterker vertegenwoordigd in de N2000 dan in de KRW. Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 moeten de hydrologische doelen meestal hoger zijn dan nodig is vanuit de KRW. Dit komt doordat de toestand van het grondwaterlichaam bij de KRW wordt beoordeeld ten opzichte van de situatie in 2000, het jaar waarin de KRW in werking is getreden. Hierdoor kan een grondwaterlichaam als goed worden beoordeeld vanuit de KRW, terwijl Natura 2000-gebieden ernstig verdroogd zijn.
- Literatuur: Er bestaat een mismatch tussen grondwaterafhankelijke natuur en de aanwijzing van grondwaterlichamen. In N2000-gebieden met grondwaterafhankelijke ecosystemen, die niet zijn aangewezen als waterlichamen, zijn over het algemeen geen concrete doelen vastgelegd over grondwater en maatregelen om deze doelen te behalen.
- Interview: De huidige normstelling voor grondwater in de KRW is met name gericht op eisen voor drinkwater. Een normstelling voor grondwater voor ecologische systemen bestaat nog niet vanuit de KRW.
- Interview: De uitwerking van grondwaterkwaliteit in de KRW is met name gericht op drinkwatereisen en niet zozeer op eisen vanuit wat nodig is voor bepaalde ecosystemen of natuurtypen. Daarvoor is geen goede ecologische onderbouwing opgenomen.
- Interview: De KRW is vooral gericht op aquatische ecosystemen, en niet zozeer op (waterafhankelijke) terrestrische ecosystemen. Het is vanuit de KRW bijvoorbeeld niet duidelijk beschreven op het niveau van waterlichamen welke grondwaterstanden waar nodig zijn ten behoeve van terrestrische natuur.
- Literatuur: De focus van de KRW ligt op oppervlaktewater, en minder op grondwater gerelateerde terrestrische natuur. De KRW heeft ook betrekking op de bescherming van terrestrische ecosystemen, maar de voornaamste focus ligt toch vooral op oppervlaktewater-ecosystemen (en dus niet op grondwater en grondwater-gerelateerde terrestrische natuur).

---

### **Instrumenten:**

- **Interview:** Gebiedsprocessen zijn vaak vooral ingestoken vanuit de VHR en Natura 2000, de KRW is daarin geen driver. In de gebiedsprocessen wordt meestal niet een sterke link met de KRW gelegd.
- **Interview:** Met name vanuit de N2000-beheerplannen is er aandacht voor het belang van grondwater voor de natuur, vanuit de KRW wordt dit minder gezien. Het verdrogingsdossier speelt in de stroomgebiedbeheerplannen van de KRW geen grote rol.
- **Literatuur:** Begrenzings van waterlichamen voor de KRW en VHR-gebieden vallen zelden samen. Hierdoor is het lastiger om maatregelen op eenzelfde schaalniveau te nemen en goed op elkaar af te stemmen.
- **Literatuur:** Op gebiedsniveau kunnen begrenzings en doelstellingen vanuit KRW en VHR conflicterende randvoorwaarden vormen voor de beheerspraktijk. Deze zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd en met het top-down vastleggen van de randvoorwaarden is er weinig ruimte om hier regionaal of lokaal een flexibele invulling aan te geven.
- **Literatuur:** Doordat het GGOR-proces in veel gevallen te laat opgestart is, zijn veel doelen en maatregelen voor verdrogingsbestrijding niet in de ontwerp-waterplannen vastgelegd in de periode 2010-2015.

### **Maatregelen:**

- **Interview:** De kennis over natuur die door grondwater gevoed wordt, is nog een hiaat.
- **Interview:** Overheden zijn zich vaak minder bewust van de rol van grondwater in relatie tot natuur.
- **Interview:** Er is bij het uitvoeren van maatregelen meestal weinig aandacht voor het meekoppelen van kansen voor grondwater in de omliggende (natuur)gebieden. Bijvoorbeeld bij beekherstel is er vaak veel aandacht voor wat de maatregelen doen voor aquatische natuur, maar veel minder aandacht voor wat de maatregelen kunnen betekenen voor de omliggende natuur en het grondwater. Daardoor worden nu kansen gemist. Ook komt het bij sommige natuurgebieden voor dat er geen waterlichamen in het gebied zijn begrens, maar dat er wel waterlichamen in de buurt van het gebied lopen die een hydrologische relatie hebben met het natuurgebied. Voor deze waterlichamen wordt in de waterplannen meestal niet gekeken naar de hydrologische invloed ervan op het aangrenzende natuurgebied, bijvoorbeeld via grondwaterstromingen.
- **Interview:** De samenhang van maatregelen voor de KRW en VHR moet niet alleen op niveau van de richtlijnen geregeld worden, maar het hangt er ook van af hoe het in de praktijk wordt uitgewerkt. Het is bijvoorbeeld per waterschap verschillend hoeveel oog en bewustzijn er is voor de integratie van doelen en maatregelen, en of die integratie überhaupt relevant is in een bepaald gebied.
- **Literatuur:** Maatregelen in de KRW zijn met name gericht op (morfologische) inrichting van oppervlaktewateren en er zijn nauwelijks bronmaatregelen opgenomen in de KRW. Door deze scheve verdeling van maatregelen krijgt de waterkwaliteit die van belang is voor waterafhankelijke EHS, weinig aandacht in de KRW.
- **Literatuur:** KRW-Maatregelen zijn met name gericht op oppervlaktewater. Het aantal KRW-maatregelen ter verbetering van de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit is gering. Dat terwijl de behoeften die voortvloeien vanuit de EHS voor een groot deel zijn gekoppeld aan grondwaterkwantiteit en -kwaliteit.

### **Evaluatiesystematiek:**

- **Interview:** Er zijn weinig meetdata beschikbaar voor grondwater. Er zijn wel meetnetten in Nederland, maar het meten zelf is een extra inspanning, zeker wanneer metingen nodig zijn op plekken waar nog geen meetpunten aanwezig zijn.

#### **3.4.2 Synergieën grondwater**

Naast knelpunten in de samenhang tussen KRW en VHR voor grondwater is er ook een aantal synergieën gevonden en een aantal suggesties om synergie te verbeteren. Hieronder worden de synergieën vanuit de literatuur en interviews beschreven.

- **Interview:** In een interview werd benoemd dat er al synergie bestaat tussen de VHR en KRW op niveau van maatregelen. In het werkprogramma van de KRW is opgenomen dat alle watermaatregelen die in N2000-beheerplannen zijn vastgesteld, en daarmee dus financieel en bestuurlijk gedekt zijn, direct worden overgenomen in de Stroomgebiedbeheerplannen. Op het maatregelenprogramma van de KRW zit een resultaatverplichting, dus doorgaans worden alleen maatregelen waarvoor volledige uitvoeringszekerheid bestaat, benoemd.

- **Interview:** In een ander interview werd benoemd dat er soms ook synergie bestaat tussen KRW en VHR door de focus op drinkwater. De focus op drinkwater vanuit de KRW kan soms ook positief uitpakken voor N2000-doelstellingen voor grondwaterafhankelijke natuur. Bijvoorbeeld in sommige duingebieden, waar de beheerder van het drinkwater dezelfde is als de beheerder van de natuur, daar is het vaak makkelijker om dingen voor elkaar te krijgen. Wanneer er meerdere partijen met verschillende belangen in een drinkwatergebied zitten, is het vaak lastiger. Het hangt er ook van af of de beheerder van het drinkwater ook de ambitie heeft om zich in te zetten voor het realiseren van bepaalde natuurdoelen.
- **Literatuur:** Om de synergie tussen VHR en KRW te verbeteren, werd in de literatuur gesuggereerd om de begrenzings van KRW- en VHR-gebieden beter op elkaar af te stemmen. Het compensatiebeginsel (strategisch lokaliseren; bijna alle N2000-gebieden liggen in de EHS (NNN)) biedt ruimtelijk gezien kansen om de ligging en de grenzen van de VHR-gebieden en die van waterlichamen van de KRW, met bijhorende doelstellingen, op elkaar af te stemmen.
- **Literatuur:** Om de synergie tussen de VHR en KRW te verbeteren, werd in de literatuur ook de suggestie gedaan om mogelijkheden voor afstemming open te houden en flexibiliteit door het beleid niet al te zeer top-down aan te sturen. Regionale en flexibele invulling van de landelijke sturing op hoofdlijnen is belangrijk om de maatregelen op gebiedsniveau goed op elkaar te laten aansluiten.

### Literatuur Bijlage 1

- Beunen, R., van der Knaap, W. G. & Biesbroek, G. R. (2009) Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands. *Environmental policy and governance*, 19(1), 57-69.
- Bolpagni, R., Azzella, M. M., Agostinelli, C., Beghi, A., Bettoni, E., Brusa, G., De Molli, C., Formenti, R., Galimberti, F. & Cerabolini, B. E. L. (2017) Integrating the Water Framework Directive into the Habitats Directive: Analysis of distribution patterns of lacustrine EU habitats in lakes of Lombardy (northern Italy). *Journal of Limnology*, 76, 75-83.
- Broekmeyer, M., Pleijte, M., Bijlsma, R.-J., Gerritsen, A., Grashof-Bokdam, C., Henkens, R., Schmidt, A. & Kistenkas, F. (2016) Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn: zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie.
- Buffagni, A. & Furse, M. (2006) Intercalibration and comparison - major results and conclusions from the STAR project. *Hydrobiologia*, 566, 357-364.
- De Smedt, P. and van Rijswijk, H.F.M.W. (2015). Nature conservation and water management: one battle? In: Ch.-H Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, G. van Hoorick (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context, European Nature's Best Hope?* Routledge-Earthscan, 2015, pp. 417-432.
- De Wit, E., van Doren, D., Bouwma, I., van Broekhoven, S., Kamphorst, D. & Kuindersma, W. (2018) Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën: Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.
- Didderen, K. & Verdonschot, P.F.M. (2010) Kaderrichtlijn Water en waterafhankelijke EHS: de actuele toestand van de onderlinge afstemming.
- Ecke, F., Hellsten, S., Mjelde, M., Kuoppala, M. & Schlacke, S. (2010) Potential conflicts between environmental legislation and conservation exemplified by aquatic macrophytes. *Hydrobiologia*, 656(1), 107-115.
- Elbersen, J.W.H.; Stuyt, L.C.P.M.; Kwakernaak, C.; Vogelzang, T.A. (2006). Compatibiliteit van de Europese richtlijnen KRW en VHR; een verkenning van de kennislacunes. Wageningen, Alterra, Alterra rapport 1326. 42 blz.
- Europese Commissie (2010). Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 79/409/EEC and Habitats Directive 92/43/EEC): Frequently Asked Questions. <file:///C:/Users/nuesi001/OneDrive%20-%20WageningenUR/VHR-KRW/Grondwater/Links%20between%20WFD-N2000%20FAQ%2010-09-01.pdf>
- Europese Commissie (2020). WFD Guidance Documents. Geraadpleegd op 1 November 2020, van: [https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)
- Grondwaterrichtlijn. Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006, betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand.

- 
- H.E. Keizer-Vlek, H.J. de Lange en P.F.M. Verdonschot, 2010. Abiotische randvoorwaarden; Deel 3 Matig grote, ondiepe laagveenplassen. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2089. 88 pp.
- Habitatrichtlijn. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- Hartgers, E., van Buuren, M., Fontein, R. J., van Hattum, T., de Lange, H. & Maas, G. (2015) Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier: Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven?
- Hommel-Folkerts, M. 2006. De Kaderrichtlijn Water in het Licht van Integraal Waterbeheer, een Onderzoek naar de Sturingsopgave van de Kaderrichtlijn Water [The Water Framework Directive in Relation to Integral Water Management; a Study of the Steering Options of the WFD], MSc thesis, Wageningen University and Tauw Consultancy (in Dutch).
- Janauer, G.A., Albrecht, J. & Stratmann, L. (2015) Synergies and conflicts between water framework directive and natura 2000: legal requirements, technical guidance and experiences from practice, Wetlands and Water Framework Directive Springer, Cham, 9-29.
- Kaderrichtlijn Water. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.
- Kenniscentrum Infomil (2020). 'Bevoegdheden en instrumentarium'. Geraadpleegd op 25 oktober 2020, van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/regelgeving/bevoegdheden/>
- Kistenkas, F.H. & Bouwma, I. M. (2018) Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law. *Ecosystem Services*, 29, 223-227.
- Klöve, B.; Allan, A.; Bertrand, G.; Druzynska, E.; Ertürk, A.; Goldscheider, N.; Henry, S. (2011). Groundwater dependent ecosystems. Part II. Ecosystem services and management in Europe under risk of climate change and land use intensification. *Environmental Science and Policy*. 14(7):782-793.
- Landelijke werkgroep grondwater (2013). Protocol voor toestand- en trendbeoordeling van grondwaterlichamen KRW.
- Leliveld, K. (2016). Finding synergy between Water Framework Directive and Natura 2000 A study on the potential synergies between policy objectives and the influence of multi-level governance on finding synergy between Water Framework Directive and Natura 2000. Master thesis, Radboud Universiteit Nijmegen, 102 pp.
- M.E. Sanders, H.E. Keizer-Vlek en J.G.M. van der Gref- van Rossum. 2012. Watermaatregelen in Natura 2000-gebieden; Rapportage en synergie van watermaatregelen in Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen. Wageningen, Alterra, Alterra-Rapport. 66 blz.
- Ministerie van IenM (2015a). Stroomgebiedbeheerplan Eems 2016-2021.
- Ministerie van IenM (2015b). Stroomgebiedbeheerplan Maas 2016-2021.
- Ministerie van IenM (2015c). Stroomgebiedbeheerplan Rijn 2016-2021.
- Ministerie van IenM (2015d). Stroomgebiedbeheerplan Schelde 2016-2021.
- Noordhuis, R., Groot, S., Pires, M. D. & Maarse, M. (2014) Wetenschappelijk eindadvies ANT-IJsselmeergebied: vijf jaar studie naar kansen voor het ecosysteem van het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer met het oog op de Natura-2000 doelen Deltares.
- RVO/DLG en Staatsbosbeheer (2016). Natura 2000-ontwerpbeheerplan Drentsche Aa-gebied (25).
- RVO/DLG en Staatsbosbeheer (2017). Natura 2000-beheerplan Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel (139 en 140).
- Schmidt, A., van Kleunen, A., Kuiters, L., Janssen, J., Bijlsma, R., van Roomen, M. & van Vreeswijk, T. (2017) Advies over de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen: Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen.
- Schoukens, H. & Cliquet, A. (2016) Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation? *Ecology and Society*, 21(4).
- Smit, A.; Dieperink, C.; Driessen, P.; Rijswick, H. (2009). Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen: Kaderrichtlijn Water en Natura 2000.
- Solheim, A. L., Globevnik, L., Austnes, K., Kristensen, P., Moe, S. J., Persson, J., Phillips, G., Poikane, S., van de Bund, W. & Birk, S. (2019) A new broad typology for rivers and lakes in

- 
- Europe: Development and application for large-scale environmental assessments. *Science of the Total Environment*, 697.
- Van der Fluit, N., A. van Leerdam en R. Torenbeek, 2009. Watercondities voor beschermde natuurgebieden in de ontwerp-waterplannen 2010-2015. Een analyse op basis van 51 voorbeeldgebieden.
- Van Hattum, T., Kwakernaak, C., & van Cleef, R. (2015). Water en natuur: een mooi koppel. H2O online, (15-3-2015).
- Van Hattum, T., Kwakernaak, C., van Tol-Leenders, T. P., Roelsma, J., Broekmeyer, M. E. A., Schmidt, A. M., Hartgers, E. M. & Nysingh, S. L., (2014) Water en natuur: een mooi koppel!: onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. Wageningen: Alterra, Wageningen-UR. 69 p. (Alterra-rapport; no. 2533)
- Van Hattum, T., Timmerman, J., van Buuren, M., de Lange, H., Veraart, J. & van Tol-Leenders, T. (2016) Kanskaart Natuurambitie Grote Wateren: inventarisatie van kansrijke uitvoeringsprojecten in de periode 2016-2021 die kunnen bijdragen aan de Natuurambitie Grote Wateren.
- Vogelrichtlijn. Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand.



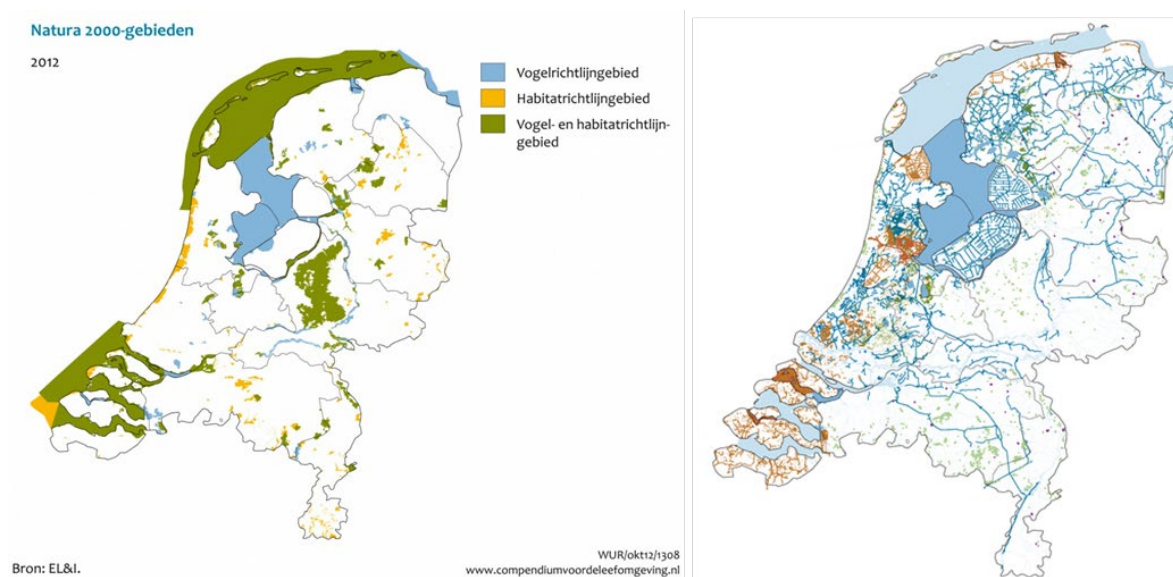
## Bijlage 2 Verkenning van de overlap in soorten met betrekking tot VHR- en KRW-doelen

### Inleiding

In zowel VHR als KRW worden soorten gebruikt als indicatie voor de status van de gewenste doelen voor een water- of natuurgebied. De VHR focust op de instandhouding van soorten (vogels) via de Vogelrichtlijn (1979) en op instandhouding van habitattypen en soorten (geen vogels) via de Habitatrichtlijn (1992). Daarnaast wordt voor de beoordeling van de instandhouding van habitattypen ook gebruikgemaakt van soorten. Binnen de VHR bestaan dus soorten met een direct beschermingsdoel, de VHR-soorten, en worden soorten genoemd die karakteristiek zijn voor de habitattypen, de typische soorten. Het doel van de Kaderrichtlijnwater is een goede status voor ecologische waterkwaliteit. De KRW heeft watertypen beschreven op basis van fysisch-chemische parameters en biologische kwaliteitselementen (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vis). Op basis van natuurlijke referenties voor de watertypen zijn maatlatten opgesteld waarin soorten opgenomen zijn als indicatorsoorten voor goede of verstoorde ecologische waterkwaliteit. Deze soorten dragen in positieve zin (positieve indicatoren) of negatieve zin (negatieve indicatoren) bij aan de uiteindelijke ecologische kwaliteitsscore (EKR) voor de biologische elementen.

Hoewel in beide richtlijnen soorten een grote rol spelen in het bereiken van de doelen, zijn deze doelen, de rol van soorten en de methodiek zeer verschillend. Waar de VHR zich direct richt op conservatie en bescherming van bepaalde soorten en habitattypen, focust de KRW zich op het realiseren van een goede ecologische waterkwaliteit, waarin soortencombinaties samen met fysisch-chemische parameters aangeven wat de status van de ecologische waterkwaliteit in waterlichamen is. Ondanks deze verschillen is het van belang om te weten in hoeverre overlap bestaat in soorten die in de richtlijnen opgenomen zijn. Indien VHR- en KRW-doelen voor een gebied hetzelfde vragen van soortssamenstellingen, kunnen de richtlijnen elkaars doelen versterken en bestaan kansen voor synergie.

Een eerste stap is het verkennen waar de richtlijnen ruimtelijk overlappen. In gebieden waar beide richtlijnen van kracht zijn, kunnen de aanpakken elkaar tegenwerken of juist versterken. Figuur B2.1 geeft een indicatie voor de ruimtelijke overlap op basis van door VHR aangewezen N2000-gebieden en KRW-waterlichamen. Naast ruimtelijke overlap, speelt overlap in instrumenten een grote rol in de kansen voor synergie.



**Figuur B2.1** Ruimtelijke overzichten van VHR-gebieden (linker kaart) en KRW-waterlichamen (rechterkaart).

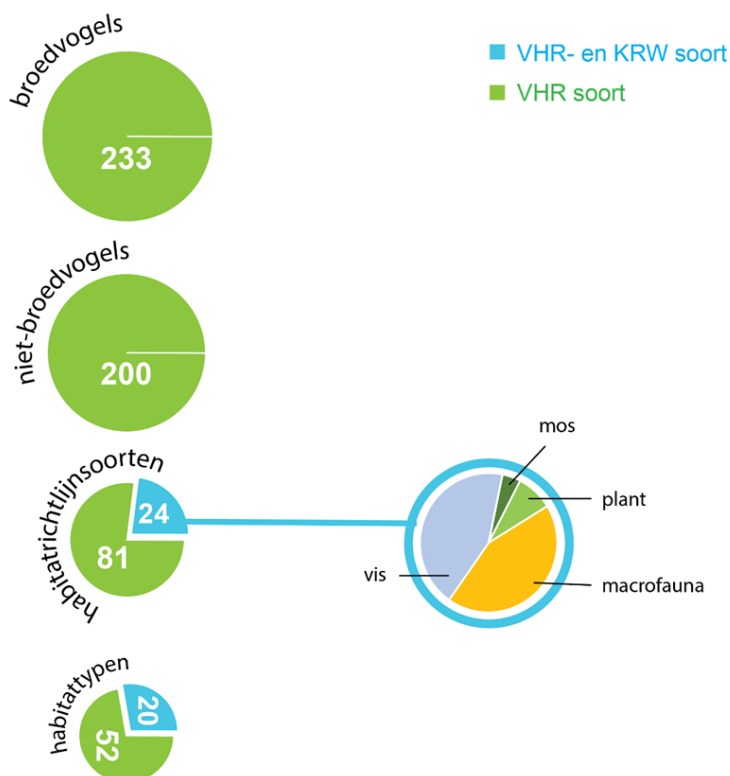
In N2000-beheerplannen en KRW-stroomgebiedbeheerplannen zijn plannen uitgewerkt voor het behalen van respectievelijk VHR-doelen en KRW-doelen. Deze plannen bevatten maatregelenpakketten en worden onafhankelijk van elkaar ontwikkeld voor gebieden. Indien er een ruimtelijke overlap is, bestaat voor hetzelfde gebied een plan voor N2000 en KRW. Voor deze gebieden bestaan kansen voor synergie of knelpunten.

Ondanks verschillen in doelen en aanpak, is het belangrijk of er overlap bestaat in het vaststellen van de status van de doelen. Omdat in beide richtlijnen soorten een rol spelen, is het belangrijk om te weten of soorten overlappen en hetzelfde signaal (i.e. positieve/negatieve bijdrage aan doelstatus) geven. Als op het niveau van doelbeschrijvingen geen synergie bestaat, is het moeilijk om synergie te realiseren op het niveau van instrumentarium, plannen, processen en implementatie. Er bestaan 72 VHR-habitattypen en 27 KRW-watertypen. De kwaliteit hiervan wordt o.a. beoordeeld aan de hand van indicatieve soorten; in de habitatrichtlijn worden dit typische soorten genoemd. We hebben in dit project de overlap tussen de soorten in beide richtlijnen verkend om een indicatie te krijgen voor de kansen voor synergie of knelpunten op het niveau van doelformulering. Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen:

- Hoe zijn VHR-soorten opgenomen in KRW en vice versa?
- Zijn VHR-habitattypen en KRW-watertypen te vergelijken op basis van benoemde indicatieve soorten?

### Overlap van VHR-doelen met KRW-watertypen en indicatorsoorten

Als eerste is verkend of de VHR-soorten en -habitattypen uit de basislijst ook vermeld worden in KRW-watertypen en maatlatten. Figuur B2.2 geeft aan op welk vlak VHR-soorten en -habitats raken aan de KRW-richtlijn. Bij de VHR ligt een grote focus op vogelsoorten. Deze soorten komen niet in de KRW voor.



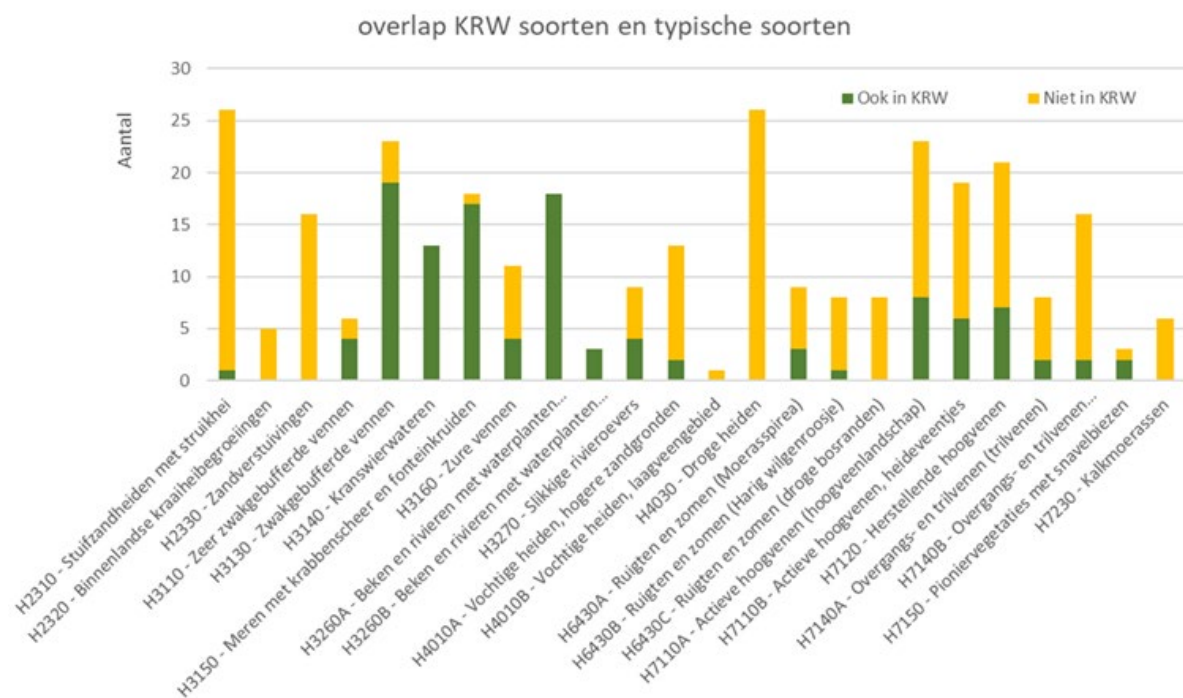
**Figuur B2.2** Overzicht van het aandeel aan VHR-soorten en -habitattypen uit de VHR-basislijst dat ook in de KRW-maatlatten vermeld wordt.

Habitatrichtlijnsoorten vertonen iets meer gelijkenis, 24 van de 105 habitatrichtlijnsoorten worden ook in KRW-maatlatten genoemd. Dit zijn voornamelijk planten, macrofauna en vissen. Wat habitattypen betreft, is er overlap gevonden voor 20 van de 72 VHR-habitattypen. Dit zijn aan water gerelateerde habitattypen; diep meer, plas en ondiep water, rivier, beek, moeras, sloten en kanalen, heide en ven. Voor deze habitattypen is aanvullend verkend wat de overlap in typische soorten is.

### VHR-typische soorten die ook in KRW-indicatorenlijsten voorkomen

Overeenkomsten in soorten zijn verkend aan de hand van soortenlijsten uit VHR-habitattyperingen en de KRW-maatlatten voor 2021-2027. Voor ieder VHR-habitatype bestaat een lijst met soorten die typerend zijn voor de habitat in goede conditie. Per habitatype is verkend hoeveel van deze typische soorten ook in de KRW-maatlatten vermeld worden. Daarbij zijn alleen soorten uit de KRW-maatlatten meegenomen van KRW-watertypen die overeenkomen met habitattypen op basis van de ecologische omschrijvingen. Sommige habitattypen kunnen in meerdere watertypen voorkomen en worden hierdoor aan de soorten uit de KRW-maatlatten van meerdere KRW-watertypen gekoppeld.

Figuur B2.3 geeft per habitatype aan welk aandeel van typische soorten ook in de KRW-maatlatten vermeld wordt (groene balken). Een groot deel van de typische soorten uit de habitatbeschrijvingen komt ook in de KRW-maatlatten voor. Soms betreft de overlap een kenmerkende soort die slechts voor één bepaald habitatype en één hiermee vergelijkbaar watertype is opgenomen, maar vaak betreft het een soort die in maatlatten voor meerdere watertypen is opgenomen en is de soort minder kenmerkend. De overlap op basis van soorten is daardoor meestal breed, en slechts in enkele gevallen specifiek.



**Figuur B2.3** Het aandeel typische soorten voor VHR-habitattypen dat tevens indicatorsoort is voor de KRW.

### KRW-indicatorsoorten die tevens VHR-typische soort zijn

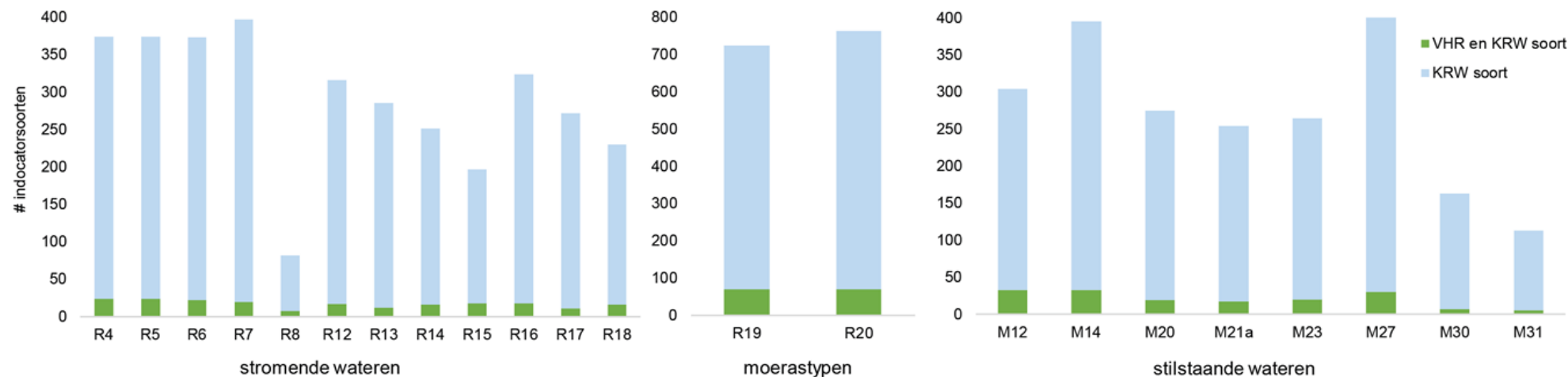
Op basis van indicatorsoorten in de KRW-maatlatten is onderzocht hoe groot het aandeel is van soorten die zowel in de VHR als KRW opgenomen zijn. Soorten zijn in de KRW-maatlatten als positief kenmerkend of negatief kenmerkend aangemerkt. De lijsten zijn per KRW biologisch element gemaakt (waterplanten, macrofauna, vis). Negatief scorende soorten overlappen niet met VHR-soorten en zijn niet meegenomen in de vergelijking. Ook wegingen tussen de kenmerkende soorten en abundantie-afhankelijke scores zijn niet meegenomen. Het valt meteen op dat de KRW veel langere indicator-

---

soortenlijsten hanteert dan VHR. Waar lijsten met typische soorten voor een VHR-habitat tot 26 soorten bevatten, bevatten soortenlijsten die als basis voor de KRW EKR-score dienen enkele honderden soorten (Figuur B2.4). Daarom is de soortenoverlap vanuit de KRW gezien altijd erg klein (in alle gevallen <10%). Als tweede valt op dat habitattypen en watertypen vaak niet een-op-een vergelijkbaar zijn, maar dat ze gedeeltelijk overeenkomsten vertonen met meerdere typen. Ook zijn de soorten uit de VHR niet altijd de meest kritische soorten voor de KRW. Doordat de mate waarin habitat-typen en KRW-watertypen met elkaar overlappen (zie matrix in Figuur B2.5) in hun voorkomen, hebben we de gevonden overeenkomsten beschreven als van verschillende vormen van overlap.

	R4	R5	R6	R7	R8	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20		M12	M14	M20	M21	M23	M27	M30	M31	
H2310													X	X										
H3110	X												X	X										
H3130	X	X	X			X							X	X						X	X			
H3140			X										X	X										
H3150	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X										
H3160													X	X										
H3260	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X										
H3270	X	X	X		X		X				X	X	X	X							X	X	X	
H4010													X	X										
H6430		X	X			X		X	X			X	X	X										
H7110													X	X										
H7120													X	X							X			
H7140													X											
H7150													X											
H3110															X									
H3130															X	X				X	X			
H3140															X	X	X	X	X	X	X	X	X	
H3150															X	X	X	X	X	X	X	X		
H3160															X									
H3260																X	X	X			X	X	X	
H7110															X									
H7120															X	X								
H7140															X	X					X			
H7150															X									

**Figuur B2.4** Het aandeel KRW-indicatorsoorten dat ook als typische soort voor VHR-habitattypen wordt vermeld.

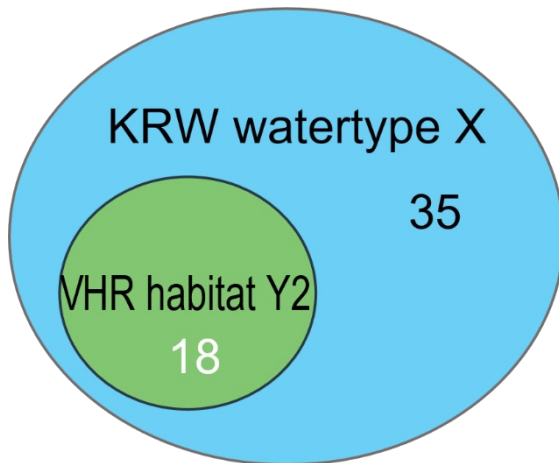


**Figuur B2.5** In de matrix is aangegeven tussen welke VHR-habitattypen en KRW-watertypen overlap in typische soorten is gevonden.

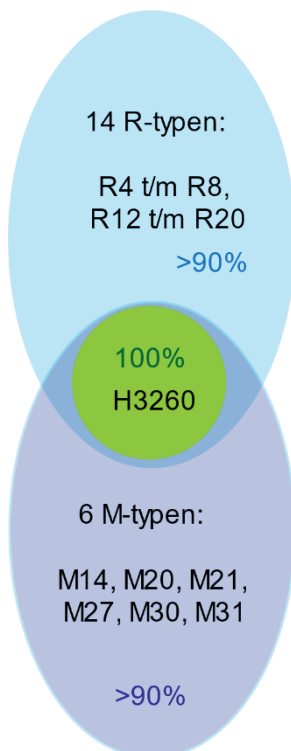
Op basis van de bovenstaande analyse signaleren we verschillende vormen van overlap:

1) Een habitat vertoont gelijkenis met een watertype op habitatniveau.

De ecologische omschrijving van een VHR-habitatype komt overeen met die van een vergelijkbaar KRW-watertype. Ze zijn ecologisch vergelijkbaar, kennen vergelijkbare sleutelfactoren en reageren vergelijkbaar op stressoren. Er zijn daardoor kansen voor synergie tussen VHR- en KRW-maatregelen. Bij deze vorm van overlap komt een groot deel van de typische soorten voor een VHR-habitat ook voor als positieve indicator in de maatlatten van een watertype. Er is overeenkomst in de ecologie van de habitat en het watertype. Een voorbeeld van dit type overlap zijn de vennen (H3160) met M12.



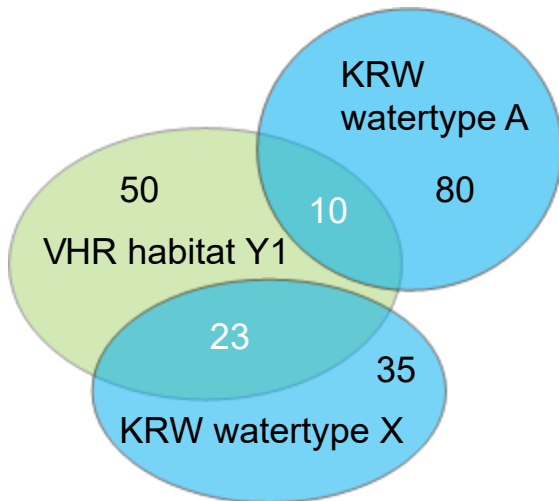
2) Een habitat als onderdeel van meerdere watertypen.



In dit geval overlapt een groot deel van de VHR-soorten met de indicatorsoorten van meerdere KRW-watertypen. De ecologie overlapt echter slechts gedeeltelijk. Een VHR-habitatype komt voor in een KRW-watertype, maar de ecologische beschrijving van het watertype is veel breder en omvat meer dan alleen de VHR-habitat. De indicatorenlijst voor het watertype is veel uitgebreider dan de voorkomende VHR-soorten, die slechts 1-10% van de indicatorsoorten vormen. Het habitatype komt

veel in een bepaald watertype voor, het kan gezien worden als onderdeel van dat watertype, maar het is niet een reflectie van het ecologisch functioneren van het watertype. De KRW moet bij het opstellen van maatregelplannen zorgen dat het VHR-habitatype in dit waterlichaam zijn instandhoudingsdoel kan halen. Een voorbeeld van dit type overlap is kranswierwateren (H3140) in ondiepe gedeelten van grote meren (M20, M21). Kranswierwateren komen voor in bepaalde gedeelten van M20 en M21 op locaties waar ze kunnen bestaan. Het diepere deel van de meren vormt echter een ander ecotoop waar kranswieren geen onderdeel van zijn, maar dat wel karakteristiek is voor de ecologie van het KRW-watertype.

3) Een VHR habitatype is onderdeel van meerdere KRW-watertypen.



In de meeste gevallen komen soorten in een grote range verschillende habitats en watertypen voor. Er bestaan verschillende verklaringen: in sommige gevallen betreft het algemenere soorten die minder kritisch zijn voor een watertype of watertypen waarin vele soorten voorkomen, of zijn watertypen of VHR-habitats verder gespecificeerd in specifiekere typen die op grovere schaal gelijkenis vertonen. Een voorbeeld van het laatste is de VHR-habitat 'beken en rivieren met waterplanten' ten opzichte van de specifiekere R-watertypen voor verschillende typen beken, riviertjes en rivieren. Een ander voorbeeld is de VHR-habitat 'slikkige oevers in langzaam en snelstromende rivier' die langs meerdere R-typen voor kunnen komen.

4) *Vergelijking op basis van soorten levert een niet-passend ecologisch beeld op.*

Soms komen dezelfde soorten voor in habitat- en watertypen, terwijl de habitattypen en watertypen ecologisch totaal verschillend zijn. Dit is het geval als de gemeenschappelijke soorten geen kritische soorten voor het habitat- of watertype zijn. Omdat de KRW met zeer uitgebreide soortenlijsten werkt en deze met een ander doel hanteert, namelijk als indicatoren/signaalsoorten voor goede of slechte ecologische waterkwaliteit van het watertype en niet met een direct beschermingsdoel, komen op de indicatorenlijsten ook soorten voor die niet kritisch voor één bepaald type ecosysteem zijn, maar wel in meerdere systemen voorkomen.

## Conclusies

### *VHR-doelen*

Van de VHR-soorten komt een aantal plant-, macrofauna- en vissoorten ook in KRW-maatlatten voor als indicatiesoort.

### *VHR-habitattypen*

VHR-habitattypen en KRW-watertypen vertonen overeenkomsten tussen VHR-habitat typische soorten en KRW-indicatorsoorten, maar de vergelijking is diffuus. VHR-habitattypen zonder open water vertonen weinig overlap met KRW.

---

Overlap is vooral te vinden in aan water gerelateerde habitattypen en soorten. KRW werkt met veel meer indicatieve soorten dan VHR, daardoor is het aandeel VHR-soorten in KRW-watertypenlijsten altijd een klein aandeel (<10%).

#### *Vormen van overlap*

Er zijn verschillende vormen van overlap gevonden;

- a. Grote gelijkheid tussen bepaalde VHR-habitat en KRW-watertype (bv. vennen);
- b. VHR-habitattype is een onderdeel van (meerdere) KRW watertypen (bv. kranswierwateren);
- c. Een habitattype heeft met vele KRW watertypen overlap (bv. beek met waterplanten, slikkige oevers);
- d. Vergelijking op basis van soorten levert een incorrect ecologisch beeld op, omdat de typen echt verschillen.

Het vergelijken van soorten geeft slechts een indicatie voor overeenkomsten tussen VHR-habitattypen en KRW-watertypen. De vergelijking op basis van soorten gaat mank doordat overeenkomende soorten soms geen kritische soorten zijn voor de habitat of het watertype. KRW-soortenlijsten zijn zeer uitgebreid in vergelijking met VHR-lijsten, omdat KRW en VHR verschillen in doelen en methodiek, met als gevolg dat hun soortenlijsten een ander doel dienen. Zo gebruikt KRW soortenlijsten als indicatie voor waterkwaliteit (signaalsoorten) en niet als doelsoort voor bescherming (VHR). VHR richt zich deels in de doelen op soorten (Annex I VR; Annex II, IV HR) en deels op het nastreven van een bepaalde natuurkwaliteit (d.m.v. typische soorten), waar KRW een goede ecologische waterkwaliteit nastreeft die gemeten wordt aan soorten.

Toch heeft het gebruik van soorten als signaal door beide richtlijnen wel een consequentie. Indien beide regelgevingen van kracht zijn in een gebied en aan beide doelen voldaan moet worden, zal synergie alleen haalbaar zijn als het ene doel het andere ondersteunt. Een grotere overeenkomst op het niveau van ecologisch functioneren en op soortensamenstelling, zal meer mogelijkheden voor synergie bieden, terwijl een minder vergelijkbaar doel tot knelpunten kan leiden. Als op doelniveau geen mogelijkheden voor synergie bestaan, wordt het moeilijk dit op het level van planning en maatregelen wel te bereiken.



---

# Bijlage 3 Verslag Workshop samenhang Vogel- en Habitatrictlijn en Kaderrichtlijn Water

**Datum:** 27 augustus 9:00-12:30 online

## 1. Plenaire sessie

Tijdens de plenaire sessies werden drie presentaties gehouden. De eerste presentatie door Irene Bouwma gaf een toelichting op de aanleiding en opzet van het onderzoek. De tweede presentatie door Nienke Nuessink gaf een overzicht van de eerste resultaten van het literatuuronderzoek en interviews m.b.t. de samenhang tussen de KRW en VHR. De derde presentatie door Marielle van Riel ging nader in op de verschillen tussen de meetlatten van de Kaderrichtlijn Water en de doelen voor soorten en habitattypen van de VHR. De presentaties zijn na de workshop opgestuurd naar de deelnemers.

Naar aanleiding van de plenaire presentatie zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke gebieden worden nu niet door de KRW noch door de VHR middels de Natura 2000-gebieden beschermd? Volgens deelnemers zijn dit met name de kleine wateren, vaak poelen en sloten stelsels, grote rivieren deels ook.
- Met wie zijn de oriënterende interviews gevoerd?
  - Er zijn vier gesprekken gevoerd, met Waterschap, provincie, LNV en uitvoerder (adviesbureau). Een deel van deze mensen wenst anoniem te blijven, vandaar aanduiding met type organisatie.
- Zoutwater is niet meegenomen in het onderzoek. Dat betekent dat ook de Waddenzee niet wordt meegenomen, terwijl die zowel onder VHR als KRW valt. Ook de Westerschelde valt er nu buiten. Terwijl ook vanuit de EU-commissie veel is gedaan m.b.t. de synergie.

Het advies was om ook nog gesprekken met IenW te voeren.

Na het plenaire deel ging men in drie groepen uiteen om specifiek de samenhang voor drie typen water te bespreken: grote wateren, regionale wateren en grondwater. Hieronder volgt een kort verslag van de discussie m.b.t. samenhang tussen KRW en VHR van deze drie typen wateren.

## 2. Deelsessies

In de deelsessies werden drie vragen behandeld:

- Wat zijn de belangrijkste onderwerpen waar synergie optreedt?
- Wat zijn de belangrijkste onderwerpen waar knelpunten optreden?
- Welke aanbevelingen voor het onderzoek?

Tijdens de discussie werden de suggesties in kernwoorden samengevat op geeltjes, en per categorie op het Miro-bord weergegeven. In Bijlage 1 staat een gedetailleerd verslag van de opmerkingen gemaakt in de drie deelsessies.

Uit de discussies kwam naar voren dat de gevonden synergie en knelpunten uit het literatuuronderzoek en de interviews door de deelnemers herkend worden. Het betreft daarbij met name de overlap tussen doelen en knelpunten tussen doelen<sup>13</sup> (bij de sessies grote wateren en regionale wateren). De knelpunten op doelniveau werden met name toegeschreven aan het feit dat

---

<sup>13</sup> Met name knelpunten tussen vogeldoelen van Natura 2000-gebieden en KRW werden veelvuldig gemeld.

---

dat de VHR met name uitgaat van de toestand c.q. ontwikkeling van reeds aanwezige natuurwaarden en de KRW een meer ontwikkelingsgerichte c.q. systeemvisie kent (alle 3 subgroepen).

De mogelijke synergie tussen maatregelen werd herkend, maar ook dat in de praktijk budgettaire overwegingen een rol spelen bij de keuze van maatregelen en tot knelpunten leiden. Deelnemers bevestigden het beeld dat het proces van uitvoering van de twee richtlijnen veelal gekenmerkt wordt door gescheiden beleid en uitvoeringstrajecten. Hierdoor is vaak niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Bij de regionale wateren speelt daarbij ook dat veel watersystemen over de 'bevoegdheidsgrenzen' van betrokken waterschappen of provincies gaan. Ook de afstemming tussen de twee richtlijnen is nergens belegd. Echter men noemt ook voorbeelden waar wel de integratie gezocht en gevonden wordt<sup>14</sup>, met name in de grote wateren middels de gebiedscommissies.

Tijdens de discussies is ook een aantal nieuwe knelpunten naar voren gekomen die niet of minder nadrukkelijk in de literatuur of interviews genoemd zijn:

- De verbeteringen zijn soms niet zichtbaar op basis van de huidige gestelde doelen: doelen moeten enerzijds voldoende ambitie geven, maar anderzijds ook veranderingen kunnen laten zien (grote wateren).
- Onderwaternatuurwaarden zijn vaak niet zichtbaar en daardoor minder goed vertegenwoordigd (ook in evaluaties).
- De inrichting van (water)systemen is vaak anders is dan de natuurdoelen vragen, waardoor realiseren van doelen kunstmatig wordt (regionale wateren). Dat Natura 2000-soorten in juridische procedures gebruikt of misbruikt worden om bepaalde ingrepen tegen te houden (grote wateren).
- De Nederlandse invulling met concrete doelen kan ertoe leiden dat er tegengestelde systeemeisen spelen. Juist de nationale interpretatie van EU-richtlijn is een punt. Te grote detaillering zorgt voor knel. De Nederlandse gedetailleerde interpretatie is heel technocratisch geworden en ingewikkeld (grote wateren, regionale wateren).
- De KRW kijkt naar de gehele visstand, VHR naar bedreigde, zeldzame soorten. Je mist zo de ecologische samenstelling die speciale soorten vereisen (regionale wateren).
- De focus van beheerplannen verschilt. Soms gericht op maatregelen, andere plannen geven heel precies aan wat je moet doen en is er dus weinig flexibiliteit (grote wateren).
- Als je systeemveranderingen te snel doorvoert, kunnen bepaalde kwetsbare soorten zich niet zo snel aanpassen. Uitvoering van maatregelen moet hierop afgestemd worden (regionale wateren).
- Interactie grondwater-oppervlaktewater nu vooral gericht op waterkwaliteit en niet op de ecologie van de soorten (regionale wateren). Voor grondwater (in relatie met KRW-VHR) moeten we vooral de kwantiteitsproblemen oplossen (grondwater).
- Een knelpunt is om de maatregelen die nodig zijn m.b.t. grondwatermaatregelen om habitats in een goede staat van instandhouding te brengen wel voldoende beschreven zijn in de beheerplannen. Momenteel is de informatie over maatregelen in beheerplannen niet centraal beschikbaar (grondwater). Tevens zijn er voor waterkwantiteit vanuit de KRW geen centrale normen/richtlijnen zoals het geval is bij waterkwaliteit.

Daarnaast werden knelpunten genoemd die niet ontstaan door de samenhang VHR-KRW maar die leiden tot implementatie problemen voor beide richtlijnen:

- Een knelpunt is vooral dat er onvoldoende ruimte is voor natuurlijke processen in veel Nederlandse gebieden (grote wateren).
- Er is soms sprake van 'sociaal-economische' onwil om de maatregelen te nemen die benodigd zijn om de doelen te halen, meer dan ecologisch/ technisch probleem om doelen te halen (alle drie de subgroepen).
- Er wordt bij beide richtlijnen te veel focus gelegd op grote (herstel)maatregelen; in het beheer, onderhoud wordt onvoldoende geïnvesteerd (grote wateren en regionale wateren).
- Waarschijnlijk is het nodig om ook buiten de KRW/N2000 te kijken om grote wateren toekomstbestendig te maken (grote wateren).
- De KRW zegt dat bij uitzonderlijke weersomstandigheden geen maatregelen genomen hoeven te worden: maar is de droogte een nieuwe werkelijkheid of is het een uitzondering? Ook bij de VHR speelt de discussie over hoe om te gaan met klimaatverandering (grondwater).

---

<sup>14</sup> Zie ook schriftelijke bijdrage Leo Santbergen – westelijke Langstraat en Vennen, Grote Meer waar wel samenhang is.

---

Tevens werden er door deelnemers oplossingsrichtingen voorgesteld voor de gevonden knelpunten en dilemma's:

- Een benadering vanuit een hoger abstractieniveau (e.g. watersysteem) en vanuit het beleidsniveau kan knelpunten op gebiedsniveau voorkomen (alle drie de subgroepen).
- Koppel vogeldoelen van Natura 2000 ook expliciet aan KRW-watertypen en/of voedselbronnen om zo de synergie te vergroten (grote wateren).
- Streven naar meer uniforme duiding van de doelen en met name ook duiding van de doelen in dezelfde taal of classificatie (alle drie de subgroepen) is wenselijk en draagt bij aan een betere synergie. Hierbij werd met name aangegeven dat het dashboard (PAGW voor grote wateren) dat nog in ontwikkeling is, kan helpen bij vergroten van de synergie.
- Bij gebiedscommissies (grote wateren) komen beide zaken bij elkaar, daar liggen kansen om zaken af te stemmen voor de grote wateren.
- Buiten N2000-gebieden is het mogelijk om doelen wel te realiseren die soms conflicteren binnen gebieden (regionale wateren).
- Beter kijken naar mogelijkheden vanuit de doelen dan vanuit de inrichtingseisen (regionale wateren).
- Integrale uitvoeringsteams die zijn ingesteld, kunnen zorgen voor het samenbrengen van gebiedsdoelen, vertaling naar uitvoeringsprogramma's en maatregelen (regionale wateren).
- Wat betreft de uitvoering van maatregelen wordt geadviseerd om de afstemming tussen land en water goed te regelen door maatregelen hiervoor af te stemmen, bv. afstemming vispassages afstemmen met faunapassages. Heb ook oog voor de leefcyclus-bepalende factoren, kijk ook buiten de grenzen van het water (regionale wateren).
- Frequenter contact tussen de betrokken organisaties kan afstemming bevorderen.

#### **Advies aan onderzoeksteam**

In de drie deelgroepen werden ook nog suggesties gedaan voor nader onderzoek door het projectteam:

- Overweeg goed de voor- en nadelen van een sectorale aanpak.
- Nederland heeft een eigen aanpak, nationale en gebiedsdoelen. Zijn er ook internationale voorbeelden waar we van kunnen leren waar dit anders, maar wel goed geregeld is?
- Kijk naar de landelijke doelen, naar systemen en soorten. Is het mogelijk met de huidige omvang om systemen en soorten te behouden? Leg dat naast de huidige aanpak. Of de doelen realistisch zijn, is een andere vraag.
- N2000-doelen worden geëvalueerd, vorig jaar is gekeken naar knelpunten, nu naar beleidskaders. Daarin wordt al gekeken naar regionale doelen, maar nog weinig naar synergie tussen KRW en VHR. Het zou zinvol zijn als dit onderzoek daarin zou kunnen adviseren.
- Geef aandacht aan de historie, waar komen verschillen vandaan? Daar valt veel van te leren, hoe rigide het is geworden, hoe open het was bedoeld.
- Het lijkt soms of de ene richtlijn het moet winnen van de andere. Advies aan het schrijfteam is om die houding te vermijden en de synergie juist te benadrukken.
- Ga na of de kennis voor grondwater er is over welke waterkwantiteit en maatregelen er nodig zijn en of die dusdanig geformuleerd zijn dat ze in de KRW meegenomen kunnen worden (bv. zijn er N2000-gebieden waar deze goed geformuleerd zijn?). Misschien is het er wel, maar misschien is het niet goed ontsloten voor de mensen om er in de KRW iets mee te doen.
- Hoe zijn KRW en VHR in de tijd aan elkaar verbonden? In N2000-beheerplannen staan maatregelen, maar daarin staat (vaak) geen deadline.

### **3. Afronding plenair**

Na de deelsessie volgde aan de hand van de aantekeningen op het Miro-bord een korte terugkoppeling van de drie deelsessies. De deelnemers werden bedankt voor hun deelname en er is toegezegd dat de presentaties de volgende dag toegezonden worden aan de deelnemers. Het verslag van de bijeenkomst volgt later. Het eindrapport of de adviesnotitie die het projectteam opstellen zal t.z.t. ook worden toegezonden naar de deelnemers aan deze workshop.

---

## Bijlage 1 Gedetailleerde opmerkingen in de sessie

### A. Deelsessie Grote wateren

Deelnemers: Joost Backx (RWS); Ruud Foppen (SOVON); Leen Kool (LNV); Marieke de lange (RWS WV); Saskia Mulder (RHDHV) Ruurd Noordhuis (Deltares); Maarten Platteeuw (RWS WV); Rogier Pouwels (WUR); Peter van Puijenbroek (PBL); Theo van der Sluis (WUR, facilitator); Jeroen Veraart (WUR);<sup>3</sup> Josine Donders (verslag; WUR)

#### Synergie

Er wordt gevraagd in hoeverre de samenhang tussen VHR en KRW al eerder is onderzocht? Het beeld is dat dat al vaker is gebeurd, met name voor de grote wateren. Uit het literatuuronderzoek blijkt inderdaad dat ook bij het opstellen van de doelen de vraag naar synergie al relevant was, en ook al in de verschillende fasen van het traject is onderzocht. Tijdens de discussie komen er veel handvaten langs om synergie te bereiken, vaak denkend vanuit knelpunten:

#### *Doelen*

- Er wordt geconstateerd dat er nu knelpunten zijn met betrekking tot de doelen die geformuleerd zijn voor gebieden vanuit KRW-VHR. Vanuit de groep wordt aangegeven dat een redenering vanuit het watersysteem dat op orde is een goede aanpak kan zijn om de synergie tussen de richtlijnen te bereiken – hierbij kijk je naar wat ontbreekt (zijn we ambitieus genoeg geweest bij de grote wateren) en naar wat er mogelijk is – hierbij is zoek je naar een optimum en niet een maximum gezien vanuit een van de richtlijnen. De kanttekening hierbij is wel dat vanuit de VHR er al wel verplichtingen zijn en die kan je niet zomaar weghalen.
- Je moet de doelen vanuit een hoger abstractie niveau (e.g. watersysteem) benaderen en vanuit het beleidsniveau maken. Nu worden doelen vanuit de uitvoering benoemd. Keuzes ten aanzien van gebiedsdoelen zouden meer gelegd kunnen worden op het beleidsniveau. Even een stap terug van het operationaliseringsniveau en reflecteren op de hogere doelen, om te komen tot betere uitvoeringsdoelen.
- Koppel vogeldoelen van N2000 ook expliciet aan KRW-watertypen en/of voedselbronnen.
- Streven naar meer uniforme duiding van de doelen en met name ook duiding van de doelen in dezelfde taal of classificatie. Een aanvulling hierop is dat vereenvoudiging (minder ecotypen) helpt: het voorbeeld van het IJsselmeer laat zien dat als er minder ecotypen zijn, de synergie groter is dan in andere gebieden.
- KRW-doelen worden wel gehaald, bij N2000 lukt dat minder. Bij gebiedscommissies (grote wateren) komen beide zaken bij elkaar, daar liggen kansen.

#### *Instrumenten*

Hierbij werd met name aangegeven dat het dashboard (PAGW?) dat nog in ontwikkeling is, kan helpen bij het behalen van doelen en vergroten van de synergie.

#### *Uitvoering*

Een belangrijk mogelijkheid voor synergie is om bij de uitvoering van de KRW-maatregelen nog meer te kijken waar co-benefits voor N2000 te realiseren zijn – andersom, bij N2000-maatregelen, lijkt dit al meer het geval te zijn. De kansen lijken er vooral te zijn aan de randen van open wateren: moerasnatuur. Maar de vraag is of die kansen worden benut. T.a.v. open water zelf zijn er meer zorgen over de mogelijkheden om de synergie te bereiken in de uitvoering (zie ook de discussie over de doelen).

#### *Evaluatie*

Hier is volgens de deelnemers de winst te behalen bij zowel de evaluatie van de KRW als N2000. Het is gewenst om bij de evaluaties van beide regelingen meer met elkaar op te trekken. Er kan van elkaar worden geleerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld wel al bij kwelders. Er leeft een wens voor een bredere evaluatie dan de huidige KRW-maatlatten gebaseerd op lijstjes met aantallen per soort. De

---

centrale vraag is meer: is het systeem op orde? De ontwikkeling van een dashboard is daarvoor bedoeld.

#### *Proces*

De gebiedscommissies grote wateren hebben een belangrijke rol voor koppelen van doelen.

#### *Overig*

- Waarschijnlijk is het nodig om ook buiten de KRW/N2000 te kijken om grote wateren toekomstbestendig te maken. Beide richtlijnen zijn daarvoor waarschijnlijk niet voldoende.

## Knelpunten

#### *Doelen*

- Veel doelen die soms competitief zijn; binnen N2000 alleen al, maar helemaal met KRW, bijvoorbeeld op het gebied van onderwaternatuur en terrestrisch.
- De verbeteringen zijn soms niet zichtbaar op basis van de huidige gestelde doelen: doelen moeten enerzijds voldoende ambitie geven, maar anderzijds ook veranderingen kunnen laten zien.
- Een knelpunt (eigenlijk al bij synergie benoemd) is de juridische status van de Natura 2000-gebiedsdoelen. Deze doelen zijn vastgelegd op basis van wat er rond 1992 in het gebied aanwezig was en niet op basis van het gewenste systeem.
- Onderwaternatuurwaarden zijn soms minder goed zichtbaar dan bovenwaternatuurwaarden, bij het in beeld brengen van het functioneren van het systeem. Het wordt daardoor ook minder opgepakt in discussies over het functioneren van het systeem.
- *Oplossingsrichting: buiten N2000 doelen realiseren die soms conflicteren binnen gebieden.*

#### *Instrumenten*

- Te sterke sectorale aanpak, weinig geïntegreerd. IenW en LNV zijn gescheiden kokers waarbij de verantwoordelijkheid voor natuur met name als LNV-taak gezien wordt vanuit IenW.
- Enkele deelnemers geven aan dat Natura 2000-soorten in juridische procedures gebruikt dan wel misbruikt worden. De filosofie van de VHR-richtlijn is echter heel anders – deze is er voor bescherming soorten; het zijn niet indicatorsoorten van je systeem.
- Het juridisch kader maakt het systeem rigide, weinig flexibiliteit is mogelijk – hierdoor is het mogelijk dat ingrepen niet mogelijk zijn vanwege het effect op een soort – dit kan niet op gebiedsniveau opgelost worden, maar moet landelijk bekeken worden en dit is procedureel moeilijk.
- De Nederlandse invulling met concrete doelen kan ertoe leiden dat er tegengestelde systeemeisen spelen.

#### *Overig*

- Het knelpunt is vooral dat er onvoldoende ruimte is voor natuurlijke processen. Dit staat los van de mogelijke synergie/knelpunten tussen de richtlijnen.
- Er is soms 'sociaal-economische' onwil, meer dan een ecologisch/technisch probleem om doelen te halen en dit is minder het gevolg van synergie tussen KRW-VHR.

#### *Uitvoering*

- Governance, onduidelijke verantwoordelijkheden en rollen tussen de betrokken partijen.
- Met het verbeteren van de waterkwaliteit gaat de productie van het systeem achteruit, omdat er onvoldoende verbinding is tussen systemen. Dit knelpunt ligt buiten VHR/KRW.
- *Verschillen in inrichtingseisen voor de richtlijnen; beter kijken naar mogelijkheden vanuit de doelen dan vanuit de inrichtingseisen (bv. Paddenpol).*
- *Te veel focus op grote maatregelen: groot inrichten; beheer, onderhoud en regulering gebruik worden onvoldoende meegenomen.*

#### *Evaluatie*

- Onderwaternatuur is minder goed zichtbaar, meetbaarheid beïnvloed uitvoering.

---

### Proces

Samenwerking is probleem om te komen tot een integrale aanpak. Er zijn waarschijnlijk zowel voor- als nadelen aan de sectorale aanpak. Oplossingen: maximaal op elkaar aansluiten, maar niet tegelijk doen. En meer personele overlap.

#### **Adviezen voor het schrijfteam de komende maanden:**

- Overweeg goed de voor- en nadelen van een sectorale aanpak.
- Nederland heeft een eigen aanpak, nationale en gebiedsdoelen. Zijn er ook internationale voorbeelden waar we van kunnen leren?
- Dicht bij de praktijk blijven, best practices, bijvoorbeeld de LT [??] studies. Er is heel veel informatie beschikbaar. Hier hoort ook de personele bezetting bij.
- Kijk naar de landelijke doelen, naar systemen en soorten. Is het mogelijk met de huidige omvang om systemen en soorten te behouden? Leg dat naast de huidige aanpak. Of de doelen realistisch zijn, is een andere vraag.
- N2000-doelen worden geëvalueerd, vorig jaar is gekeken naar knelpunten, nu naar beleidskaders. Daarin wordt al gekeken naar regionale doelen, maar nog weinig naar synergie tussen KRW en VHR. O.a. Joost Backx maakt deel uit van deze evaluatie. Het zou zinvol zijn als onderhavig onderzoek daarin zou kunnen adviseren. WENR is hier al bij betrokken, met name Rogier Pouwels en Anne Schmidt (hier ook aanwezig) en John Jansen.
- Geef aandacht aan de historie, waar komen verschillen vandaan? Daar valt veel van te leren, hoe rigide het is geworden, hoe open was het bedoeld?
- Relevante vraag is ook waar de regelingen complementair zijn, voor vogels die foerageren bijvoorbeeld. Er zijn ook verborgen strijdigheden, die blijken dan bij de uitvoering. Daar moet je op voorbereid zijn.
- Het lijkt soms of de ene richtlijn het moet winnen van de andere. Advies aan het schrijfteam is om die houding te vermijden en de synergie juist te benadrukken.

## B. Uitwerking paralelsessie 'Regionale wateren'

### **Deelnemers Regionale wateren**

Anne Schmidt (WUR, facilitator), Marielle van Riel (WUR, verslag), Bas van der Wal (STOWA); Frank van Gaalen (PBL) Gertie Schmidt (Waterschap Vechtstromen); Hanneke Godthelp (Provincie Fryslân); Marcel Klinge (Witteveen & Bos); Jan Willem Rijke (Provincie Zuid-Holland); Ronald Zollinger (RAVON)

### Synergie

#### *Doelen*

- Er is overlap in doelen en doelsoorten, maar ook gebrek aan synergie, omdat beide richtlijnen weliswaar dezelfde intentie hebben, maar verzilveren deze niet, omdat de methodes totaal verschillend zijn. VHR focust daarbij op doelen uit het verleden, terwijl KRW zich op gewenste processen richt. In aanvulling hierop is opgemerkt dat het ook moeilijk is om, als de omgeving of het hele systeem verandert, doelen in stand te houden (bv. natte venen bij zakkende grondwaterstanden).
- Gebrek aan synergie in doelen omdat positief scorende soorten voor de KRW zijn gerelateerd aan toestanden, gewenste situaties. Deze soorten zijn niet altijd interessant voor natuurbeheer. Ook kijkt KRW naar de gehele visstand, VHR naar bedreigde, zeldzame soorten. Je mist zo de ecologische samenstelling die speciale soorten vereisen. Ook is het aandeel natte natuurdoelen binnen VHR-doelen beperkt voor natte natuur, bv. dynamische beek- en riviernatuur.
- Waterschappen hebben oog voor leefcyclus-bepalende factoren, zij kijken buiten de grenzen van het water. Voorbeeld: kwabaal – uiterwaarden.
- Veel doelen hebben een cultuurhistorische oorsprong. Herbezinning van deze doelen m.b.t. natuur volgt processen, klimaatverandering en -adaptatie. Het aandeel natuurgrond is nog beperkt in watersystemen.

---

### *Uitvoering*

- Veel gebieden hebben overlap wat betreft uitvoering. We hebben integrale uitvoeringsteams opgesteld voor het samenbrengen van gebiedsdoelen, vertaling naar uitvoeringsprogramma's en maatregelen.
- De richtlijnen hebben ook overlap in maatregelen.
- Meer systeemgerichte benadering m.b.t. uitvoering (kenmerkend voor KRW), meer ook toepassen op VHR.
- Wat betreft de uitvoering wordt aangegeven dat het zinnig is om bij maatregelen de afstemming tussen land en water goed te regelen door maatregelen hiervoor af te stemmen, bv. vispassages afstemmen met faunapassages.
- 85% van de natuurmaatregelen komt ook in KRW voor. In en om water gebeurt de synergie in de praktijk al, in beheergebieden is dat minder.
- Er moet afstemming met kwetsbare bestemmingen zijn. Wat is de waarde van deze bepaling in de praktijk? De afstemming is veelal theoretisch, in de uitvoering komt de afstemming maar mondjesmaat tot stand. Het is organisatorisch een hele klus om doelen en maatregelen op de schaal van waterschappen en provincieplannen af te stemmen. De organisaties komen daarvoor niet voldoende bij elkaar.

### Knelpunten

#### *Doelen*

- Er is was discussie over nut en noodzaak van doelsoorten – de KRW geeft weinig info over natuurwaarden, doelsoorten kunnen in KRW opgenomen worden voor meer aansluiting met natuurwaarden. Tegelijkertijd bieden Watersysteemanalyse en sleutelfactoren nu al de mogelijkheid voor natuurwaarde in KRW.
- Gewenste processen en systeem functioneren past niet altijd bij wat gewenst is (m.b.t. natuurdoelen, red.). VHR-doelen uit het verleden zijn soms doelen uit een geëutrofeerd verleden. Dergelijke nutriëntconcentraties zijn door de KRW niet meer gewenst. Het beeld van deelnemers is dat KRW-doelen vaak te laag gesteld zijn en dat een systeemanalyse beter inzicht geeft in wat nodig is en wat kan.
- Er zijn enorme ambities vanuit Europa, bv. reductie van pesticiden. Juist de nationale interpretatie van EU-richtlijn is een punt. Te grote detaillering zorgt voor knel. De Nederlandse gedetailleerde interpretatie is heel technocratisch geworden en ingewikkeld.

#### *Instrumenten*

- De focus van beheerplannen verschilt. Soms gericht op maatregelen, andere plannen geven heel rigide aan wat je moet doen.

#### *Uitvoering*

- Als je systeemveranderingen te snel doorvoert, kunnen bepaalde kwetsbare soorten zich niet zo snel aanpassen. Uitvoering van maatregelen moet hierop afgestemd worden.
- Natuurdoelen Friese boezem vragen dynamisch peilbeheer. Om dat te realiseren voor een deel van de boezem, moeten andere delen afgesloten worden. Dit is heel ingewikkeld, maar wordt geprobeerd. Systeem dicteert vast peil, maar de natuurdoelen vragen peilfluctuatie.
- Schaalniveau maatregelen is belangrijk. Afstemming water – land is nodig om een goede waterkwaliteit te behalen.
- Er is binnen provincie momenteel discussie of de maatregelenpakketten voldoende zijn om verbetering te bereiken. En of provincie verantwoordelijk is als doelen niet gehaald worden.
- Systeemanalyse moet op basis van KRW, systeemgrenzen door provincie en waterschappen opgesteld; komen niet overeen (bv. tussen SGBP's en beheerplannen).
- Waterschappen zijn juist heel gemotiveerd voor verbetering natuurwaarden in kleinere wateren. Rapportage naar EU vooral over grote wateren, maar inspanning beperkt zich niet tot grote wateren. Er worden veel maatregelen voor kleine wateren uitgewerkt en uitgevoerd.
- Omgevingsvisies moeten alle doelen binnen neen gebied beschouwen en bepalen welke leidend zijn.

---

### Evaluatie

- Meetnetten die bestaan voor VHR en KRW beter op elkaar afstemmen. Bv. synchronisatie moeilijk als niet zelfde eenheden en methoden worden gebruikt.
- Zes testen bepalen nu de toestand van grondwater (KRW). Een ervan gaat over de aanwezigheid van grondwaterafhankelijke natuur. Interactie grondwater-oppevlaktewater nu vooral op waterkwaliteit.

### Proces

- Procesmatig gescheiden beleidstrajecten. Liever gebiedsplan waarin verschillende doelen samengenomen worden en waarin keuzes gemaakt worden. Hier ligt een kern van het probleem. Hier zou een mooie rol liggen voor de provincies als toezichthouders op beide terreinen. Regie op afweging natuur en overige toepassingen (waaronder maatschappelijke functies).
- Goede samenwerking moet je goed organiseren en op het juiste schaalniveau.
- Er wordt ook aangegeven dat waterschappen veelal op de landbouwfuncties zijn gericht. Voor een betere afweging van natuurbelangen zijn er ook andere actoren nodig.
- Complexiteit wordt groter als meerdere factoren een rol spelen als het te complex wordt, dan trekken mensen zich terug in hun bubbel.
- Een visionair toekomstbeeld waarin processen centraal staan kan helpen om partijen bij elkaar te brengen (bv. WUR 2021). We moeten visionair zijn om oplossingen te vinden om snelle veranderingen te kunnen realiseren.
- Nu maken vele verschillende afdelingen systeemanalyses en berekenen modellen voor hetzelfde systeem. Bij voorkeur één analyse. Methodische ontwikkeling voor systeemanalyse gaat heel snel. Ministerie scheidt geldstromen, wat leidt tot versnipperde analyse.
- De 'waar mag het geld heen'-vraag wordt bij de provincies gestuurd door budget. Ruimer budget zou koppeldoelen beter tot hun recht laten komen. Huidige budget zorgt tot beperking uitvoering tot topdoelen. Uitvoering zouden we anders willen, maar beleidskeuzes bindt provincie met handen en voeten.
- Positie van ecologie is wel veranderd en meer randvoorwaardelijker geworden. Dit biedt perspectief. Systeemanalyse kan ruzies actoren beslechten, omdat eruit blijkt wat nodig is in het ecosysteem om de doelen te halen. Dat kan helpen bij maatschappelijke keuzes.
- Het beeld is wel dat de samenwerking is afgelopen tien jaar al sterk toegenomen, stijgende lijn geeft hoopvol toekomstbeeld. Deze samenwerking moet wel organisatorisch ingebed zijn en ook vanuit de top van de organisatie ondersteund worden.
- Discussie over schade (door maatregelen, red.) aan functionele structuren, bv. infrastructurele functies (bv. scheepvaart, waterbeschikbaarheid), is vaak een juridische discussie.
- Positief effect KRW VHR op uitvoering: Handboeken opgesteld n.a.v. KRW/VHR worden veel gebruikt, ook door terreinbeheerders. Dit is een ontwikkeling richting systeemdenken.

## C. Grondwater

Rob Folkert (PBL), Irene Bouwma (WUR), Nienke Nuesink (WUR, verslag), Wilbert van Vliet (LNV), Lucas van Eijnsden (provincie Gelderland)

### Introductie

Over grondwater hebben we weinig kunnen vinden in literatuurstudie en interviews, wellicht gaan we nog aanvullende interviews doen over grondwater. Ook tijdens deze groepsessie kwam naar voren dat er nog veel onbekend of onduidelijk is hoe in de praktijk de VHR-KRW aansluiten. Daarom werd er eerste informatie uitgewisseld over de taken en verantwoordelijkheden die spelen bij grondwater en werd daarna pas ingegaan op de knelpunten.

Bij grondwater zijn de taken verdeeld tussen enerzijds de waterschappen die gaan over het oppervlaktewater en grondwater. Over sturen op peilbeheer, daar gaan waterschappen over. Maar voor de KRW moet de provincie een maatregelprogramma opstellen en uitvoeren en daar krijgen we ook geld voor, tevens zijn zij in veel gevallen aanspreekpunt voor het opstellen van de beheerplannen. Problemen met grondwater komen met name uit de landbouw. De provincie heeft de wettelijke taak om vergunningen te verlenen voor onttrekkingen van grondwater. Vitens doet dat op grote schaal, en



---

boeren e.d. op kleinere schaal. En dan is er nog een stuk over verontreinigingen, maar dat gaat binnenkort naar de gemeenten. De KRW gaat over oppervlaktewater, grondwater, maar ook over beschermde gebieden: het betreft de Natura2000-gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden), zwemwaterlocaties, schelpdierwateren en waterlichamen waaruit onttrekking voor menselijke consumptie plaatsvindt. Er zijn 15 gebieden in GLD: 9 gebieden kennen een kwantiteitsproblemen, en 1 waar een kwaliteitsprobleem is. Vanuit de VHR zijn er opgaven over de goede staat instandhouding, habitattypen en soorten EN grondwaterafhankelijke habitats: peelvenen, hoogveengebieden etc. Vanuit de VHR heb je dus een bepaalde grondwaterstand nodig om een bepaald habitatype in stand te houden. Vanuit N2000 hebben we voor die gebieden instandhoudingsdoelen, en het gaat dan vaak om verbeterdoelen. Voor een gebied wordt een beheerplan opgesteld met maatregelen daarin. Voor elk N2000 heb je bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het gebied. Per gebied is gekozen wie voortouw neemt voor opstellen beheerplan. In praktijk is het voor de meeste gebieden de provincie, tenzij het gaat om rijkswater, dan is het RWS. Beheerplannen gelden voor 6 jaar, sommige gebieden zijn nu bezig met maken van 2<sup>e</sup> beheerplan (vanaf 2021). Doelen voor 1<sup>e</sup> beheerplan natuur zijn vooral gericht op behouden wat we hebben, in 2<sup>e</sup> periode meer richten op verbeteren. Maar er wordt niet een verre doorkijk gegeven naar de doelen en waar we naartoe werken in 2040. Verder moeten de beheerplannen zoals de indicatoren habitattypen etc. vertaald worden naar de KRW en watercondities etc. Er zit een duidelijke link met de KRW, beschermde gebieden hebben een speciale status, daarvoor heb je doelen die je moet realiseren en daar zit ook een hardere deadline op. Vanuit de KRW zijn beschermde gebieden gerapporteerd: heb je doelen gehaald en waarom wel/niet? Maar wie stelt de doelen m.b.t. beschermde gebieden op? In ogen van LNV moeten de provincies dat zijn. Provincies en waterschappen zijn dus gezamenlijk verantwoordelijk. Het maakt vermoedelijke ook nog uit of je in Hoog-Nederland of Laag-Nederland zit (i.v.m. verschillende invloed op grondwater).

## Knelpunten

- Brussel vraagt aan Nederland in de KRW-rapportage om te kijken of er voor beschermde gebieden extra doelen zijn gesteld in de KRW en zo ja, of die doelen zijn gehaald. De informatie hierover is veelal niet centraal beschikbaar m.b.t. grondwater.
- In Gelderland moeten we vooral de kwantiteitsproblemen oplossen. KRW zegt dat bij uitzonderlijke weersomstandigheden geen maatregelen genomen hoeven te worden: maar is de droogte een nieuwe werkelijkheid of is het een uitzondering?
- Als er waterkwaliteit- of waterkwantiteitproblemen zijn, moeten die opgelost worden, kwaliteit moet voldoen aan bepaalde normen, kwantiteit weet ik niet precies. Voor kwantiteit ontbreken waarschijnlijk centrale normen/richtlijnen.
- Kruisbestuiving tussen de richtlijnen: wie doet dat?
- Hete aardappel wordt vooruitgeschoven: wie moet rapporteren en wie verzamelt daarvoor de info? Daarachter zit dat er doelen gesteld moeten worden, en daarvoor moeten maatregelen genoemd worden, en wie gaat dat dan betalen? IenW vindt dat LNV een rol moet spelen omdat landbouw er invloed op heeft, en LNV vindt dat het duidelijk een IenW-verantwoordelijkheid is omdat het om water gaat.
- Als je vanuit KRW iets vraagt aan N2000-beheerplannen(proces) over de eisen voor het grondwater, dan vind je niet zoveel. En je vindt heel veel over dat we niet precies weten hoe het systeem in elkaar zit. In Hoog-Nederland kwelbeheer, en in Laag-Nederland hoe hoog het grondwater staat. Moeilijk doordat we niet weten hoe het systeem in elkaar zit, die discussie herken je ook terug in het PAS. Als er maatregelen in staan, komen ze vaak juist uit de KRW (dus andersom) of ze komen uit de PAS. Vaak zijn het kleinschalige maatregelen. Het beeld is dat er meer oppervlaktemaatregelen in staan dan voor grondwater. Daardoor is het voor KRW en Waterschap misschien heel moeilijk om te bepalen wat ze moeten doen. Formeel klopt het, maar bieden de N2000-beheerplannen voldoende houvast om te weten wat er vanuit KRW nodig is in de gebieden?
- Er zit een systematisch verschil: voor KRW gelden geen harde kwantiteitsnormen, terwijl bij voorkomen van de achteruitgang van N2000-habitattypen het vrij hard is dat er meer water moet komen indien het nodig is. In een gebied kan het spanning opleveren als er een KRW-proces is met verschillende actoren terwijl er een stringenter doel is.
- Voor de lopende periode is het overzicht van grondwatermaatregelen goed in beeld. Voor de nieuwe periode in de provincie Gelderland het nu aan het opstellen (gereed 2<sup>e</sup> week van februari). We

---

kijken daarbij ook naar de informatie uit de Natura 2000-beheerplannen (die we over moeten nemen). De maatregelen in de meeste plannen zijn financieel gedekt.

## Synergie

- In potentie is er heel veel synergie: CO<sub>2</sub>, klimaatgassen uit de bodem, bodemdaling, dan denk je aan zelfde type maatregelen die voor al die doelen gunstig zijn. Als je kijkt wat de grote wateropgaven in een regio zijn (peil omhoog of kweldruk versterken), maar als je vanuit drinkwaterbehoefte etc. kijkt, dan kan je wel op dat type maatregelen uitkomen.
- Een belangrijke stap is dat je voor N2000 duidelijk maakt wat de hydrologische randvoorwaarden zijn voor de hydrologisch-technische exercitie. Wat is er nodig voor een gebied?
- N2000 kijkt vanuit habitat, maar KRW kijkt veel meer vanuit systemen. Daar zouden ze ook nog meer synergie kunnen bereiken. KRW kijkt niet naar alleen één sloot dichtgooien.
- Bij de provincie(s) komt op dit moment de term gebiedsgericht en integraal weer terug. In alle gebieden spelen meerdere belangen bij elkaar die je moet verenigen en alle partijen in dit proces meenemen. Hierbij is de ruimte bij VHR om belangen af te wegen veel kleiner dan bij de KRW. Hoewel ook de KRW-normen kent die wettelijk vastliggen (bv. normen voor oppervlaktewater en grondwaterkwaliteit, bijvoorbeeld voor nitraat de norm voor oppervlaktewater en grondwater ook verschillen. Maar welke moeten boeren dan aanhouden?
- Knelpunt voor beide richtlijnen is dat ze beide dusdanige eisen stellen die we er maatschappelijk gezien niet doorkrijgen, hoewel het vaak technisch wel mogelijk is om de doelen te halen.
- Het is alleen mogelijk als er landelijk een transitie in de landbouw tot stand komt. Maar dat kunnen we als provincie niet alleen. 'Synergie vind je buiten je postzegel'.

## Ideeën/tips voor het onderzoek

- Ik benieuwd of er voorbeelden zijn van een gebied waarbij watervereisten voor N2000 wel helder zijn en op te nemen zijn in KRW zodat het ook werkt voor de KRW (of is het echt een fundamenteel probleem in de opzet van de systemen?).
- Kan je N2000 vertalen naar watervereisten? Voor oppervlaktewater gebeurt dat misschien al deels, maar misschien ontbreekt de kennis wel voor grondwater? (En stel dat het technisch kan, hoe ziet zo'n afwegingsproces er dan uit, wat is er voor nodig om het te realiseren?): staat het in de plannen (weten we het?) wie moet dat dan doen? willen we het en mogen we het?). Misschien is het er wel, maar misschien is het niet goed ontsloten voor de mensen om er in de KRW iets mee te doen.
- Hoe zijn KRW en VHR in de tijd aan elkaar verbonden? In N2000-beheerplannen staan maatregelen, maar daarin staat (vaak) geen deadline. Maar we koppelen wel de maatregelen van N2000 met de KRW, dus ik vind dat wel mooi, dat we onszelf die deadline opleggen.
- KRW heeft vanaf het begin erg ingezet op dat lidstaten rapporteren over maatregelen. Bij VHR is dat altijd wat minder geweest; daar rapporteren ze op of ze het doel halen, en niet op de maatregelen. Bij VHR/N2000 is dat minder gedetailleerd dan bij KRW.

**Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

<b>168</b>	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>	<b>179</b>	Knegt, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid. Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>
<b>169</b>	Van Kraalingen, D., E.L. Wipfler, F. van den Berg, W.H.J. Beltman, M.M.S. ter Horst & J.A. te Roller (2020). <i>User manual for FOCUSPIN version 3.3.</i>	<b>180</b>	Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster, M. Visscher (2020). <i>Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring.</i>
<b>170</b>	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>	<b>181</b>	Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). <i>Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen.</i>
<b>171</b>	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knegt, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>	<b>182</b>	Elschot K., M.E.B. Van Puijenbroek, D.D.G. Lagendijk, J-T. Van der Wal, C. Sonneveld (2020). <i>Lange-termijnontwikkeling van kwelders in de Waddenzee (1960-2018).</i>
<b>172</b>	Van Kleunen, A., M. van Roomen, E. van Winden, M. Hornman, A. Boele, C. Kampichler, D. Zoetebier, H. Sierdema & C. van Turnhout (2020). <i>Vogelrichtlijnrapportage 2013-2018 van Nederland – status en trends van soorten.</i>	<b>183</b>	Koffijberg K., P. de Boer, S.C.V. Geelhoed, J. Nienhuis, K. Oosterbeek, J. Postma (2020). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2018.</i>
<b>173</b>	Glorius, S.T., A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 13 jaar na sluiting (najaar 2018).</i>	<b>184</b>	Ijseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. van Schalkwijk & A. Gröne (2020). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2019. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
<b>174</b>	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>185</b>	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen, J.C. Verkaik (2020). <i>Rekenregels schapen en geiten voor de landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie &amp; Registratiesysteem.</i>
<b>175</b>	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>186</b>	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, P.D. Peters (2020). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2019.</i>
<b>176</b>	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>	<b>187</b>	Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). <i>Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018).</i>
<b>177</b>	Brouwer, F., D.J.J. Walvoort (2020). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) Actualisatie bodemkaart. Herkartering van de veengebieden aan de flanken van de Utrechtse Heuvelrug.</i>	<b>188</b>	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen (2020). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2019/2020.</i>
<b>178</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, G.L. Velthof & J. Vonk (2020). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2018; Emissies van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan, niet-methaan vluchtige organische stoffen, fijnstof en koolstofdioxide uit kalkmeststoffen - Berekeningen met het model NEMA.</i>		

<b>189</b>	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola & J. van Os (2020). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw. Rapport 1: analyses van ontwikkelingen in gewasarealen, dieraantallen, grondgebruik, grondprijzen, verdien capaciteiten en verbredingsactiviteiten.</i>
<b>190</b>	Pouwels, R., A. van Hinsberg, V. Mensing, S. van Tol & J.Y. Frissel (2020). <i>Achtergrondrapport referentiescenario's natuurverkenning 2050</i>
<b>191</b>	Hennekens, S., J. Holtland, N. van Rooijen, W. Wamelink & W. Ozinga (2020). <i>Indicatiewaarden voor voedselrijkdom van de bodem; een vergelijking tussen drie indicatiesystemen.</i>
<b>192</b>	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2019.</i>
<b>193</b>	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 14 jaar na sluiting (najaar 2019).</i>
<b>194</b>	Adams, A.S. & W.J. Remmelts (2020). <i>Achtergronddocumentatie Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage Annex A.</i>

<b>195</b>	Van der Meij, W.M. & G.J. Maas (2020). <i>Kwaliteitsdocument van de Geomorfologische kaart van Nederland.</i>
<b>196</b>	Buijs, A.E., D.A. Kamphorst, C.B.E.M. Aalbers (2020). <i>Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur.</i>
<b>197</b>	Knegt, B. de, M. van der Aa, L. van Gerven, K. Hendriks, S. Koopmans, M. Lof, M. Riksen, H. Roelofsen, S. de Vries, I. Woltjer (2020). <i>Graadmeter Diensten van Natuur, update 2020; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>
<b>198</b>	Bouwma, I.M., M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart, R. Pouwels (2020). <i>Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen.</i>
<b>199</b>	Muskens, G., M. La Haye, R. van Kats, S. Moonen & E.A. van der Grift (2020). <i>Ontwikkeling van de hamsterpopulatie in Limburg; Stand van zaken 2019-2020.</i>





---

Thema Periodieke  
Evaluatie Natuurbeleid  
Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu  
P.O. Box 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

ISSN 2352-2739

[www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu)

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

