

Kennismaken met de burens

Onderzoek naar de mogelijkheden voor versterking van de afstemming van het emissiebeleid tussen de regionale directies van Rijkswaterstaat

Erna Ovaa

Alterra-rapport 329 (deelrapport)

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2001

REFERAAT

Ovaa, Erna, 2001. *Rivieren; kennismaken met de burens*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 329 (deelrapport). 88 blz. 1 fig.; 3 tab.; 34 ref.

Kennis van het eigen beheersgebied is een cruciale factor voor de waterkwaliteitsbeheerder om te kunnen bepalen met welke maatregelen hij het doel van 'schoner water' dichterbij kan brengen. De lozingen van bedrijven en huishoudens die via een pijp het oppervlaktewater bereiken, heeft de waterkwaliteitsbeheerder inmiddels in beeld en de aanpak ervan is ver gevorderd. Nu komt het erop aan, de andere toevoerwegen van verontreinigingen te traceren en vast te stellen met welke prioriteit, op welke wijze, en met wie deze belasting van het oppervlaktewater het beste kan worden aangepakt. De afgelopen jaren zijn de Regionale Directies van Rijkswaterstaat als (rijks)waterkwaliteitsbeheerder ieder voor zich druk bezig geweest met het ontwikkelen van de benodigde kennis van het eigen beheersgebied: 'kennis maken' om de prioritaire maatregelen voor het eigen beheersgebied te kunnen vaststellen. Hierbij is weinig contact geweest met de collega-directies ('de burens'), om van elkaars onderzoeken en ervaringen te leren. Ook zijn de conclusies, welke stoffen moeten worden aangepakt, met wie en op welke manier, nog niet met elkaar afgestemd. De Regionale Directies zullen daarom in de komende periode een stap in elkaars richting moeten doen en nader moeten 'kennismaken' om in overleg tot een effectief en samenhangend beheer van de stroomgebieden te kunnen komen. Met dit onderzoek in opdracht van Directie Noordzee wordt beoogd hiermee een begin te maken. Getracht wordt om een beeld te geven van de mogelijkheden en belemmeringen binnen de huidige beleidskaders en besturingsfilosofie om tot een versterkte afstemming te komen, en van de wensen en ideeën die bij de medewerkers van de Regionale Directies leven wanneer het gaat om toekomstige samenwerking.

Trefwoorden: Actorenanalyse, emissiebeheer, Noordzee, sturing, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, regionale directies, afstemming, rivieren

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 40,00 (€18) over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 329 (deelrapport). Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2001 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

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

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

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Nadere verkenning van het probleem	11
1.3 Centrale vraagstelling	12
1.4 Aanpak	13
1.5 Leeswijzer	14
2 Zorg voor de waterkwaliteit van de rijkswateren: samenspel van Hoofdkantoor en Regionale Directies van de Rijkswaterstaat	17
2.1 Organisatie en communicatie	17
2.1.1 Organisatie van beleid en beheer	17
2.1.2 Gremia voor overleg en afstemming	18
2.1.3 Ervaringen van de geïnterviewden	20
2.2 Actuele ontwikkelingen in structuur en proces	24
2.2.1 Instelling DG Water en landelijke Inspectiedienst	24
2.2.2 Verwachtingen van de geïnterviewden	24
2.2.3 Emissiekader NW4	25
2.2.4 Evaluatie van de eerste stappen door de geïnterviewden	26
2.2.5 Kaderrichtlijn Water	27
2.2.6 Verwachtingen van de geïnterviewden	28
2.3 Conclusies	29
3 De Noordzee en haar beheerder DNZ	31
3.1 Rekening houden met de Noordzee in het emissiebeleid en -beheer	31
3.2 DNZ een bijzondere directie temidden van de regionale directies?	32
3.3 Rol van DNZ in de organisatie van Rijkswaterstaat	33
3.4 Conclusies	34
4 Behoeften van DNZ en de andere regionale directies aan onderlinge afstemming van het emissiebeleid/beheer	37
4.1 Probleemstoffen	37
4.2 Calamiteiten	40
4.3 Conclusies	40
5 Vragen die op een meer strategisch niveau moeten worden beantwoord	43
5.1 Verschil in normstelling zoet/zout in relatie tot de ecologische functie van de kustzone	43
5.2 Handelen van regionale directies in de context van internationale afspraken	45
5.3 Typen afspraken tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders	46
5.4 Evenwicht zoeken tussen oude en nieuwe taken	47
6 Conclusies en aanbevelingen	51

Verklaring van afkortingen	57
Literatuur	59
<i>Bijlagen</i>	
1. Geraadpleegde personen	61
IIa. Leidraad interviews Regionale Directies (voorbeeld)	63
IIb. Leidraad interviews Hoofdkantoor/Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (voorbeeld)	67
III. Behoeften aan afstemming van het emissiebeleid van DNZ en de andere Regionale Directies, gespecificeerd naar stoffen	71
IV Verslag van de workshop 'Afstemming emissiebeleid Regionale Directies' d.d. 7 juni 2001	77

Woord vooraf

Kennis van het eigen beheersgebied is een cruciale factor voor de waterkwaliteitsbeheerder om te kunnen bepalen met welke maatregelen hij het doel van 'schoner water' dichterbij kan brengen. De lozingen van bedrijven en huishoudens die via een pijp het oppervlaktewater bereiken, heeft de waterkwaliteitsbeheerder inmiddels in beeld en de aanpak ervan is ver gevorderd. Nu komt het erop aan, de andere toevoerwegen van verontreinigingen te traceren en vast te stellen met welke prioriteit, op welke wijze, en met wie deze belasting van het oppervlaktewater het beste kan worden aangepakt. De afgelopen jaren zijn de Regionale Directies van Rijkswaterstaat als (rijks)waterkwaliteitsbeheerder ieder voor zich druk bezig geweest met het ontwikkelen van de benodigde kennis van het eigen beheersgebied: 'kennis maken' om de prioritair maatregelen voor het eigen beheersgebied te kunnen vaststellen. Hierbij is weinig contact geweest met de collega-directies ('de burens'), om van elkaars onderzoekingen en ervaringen te leren. Ook zijn de conclusies, welke stoffen moeten worden aangepakt, met wie en op welke manier, nog niet met elkaar afgestemd. De Regionale Directies zullen daarom in de komende periode een stap in elkaars richting moeten doen en nader met elkaar 'kennismaken' om in overleg tot een effectief en samenhangend beheer van de stroomgebieden te kunnen komen.

Met dit onderzoek wordt beoogd hiermee een begin te maken. Getracht wordt om een beeld te geven van de mogelijkheden en belemmeringen binnen de huidige beleidskaders en besturingsfilosofie om tot een versterkte afstemming te komen, en van de wensen en ideeën die bij de medewerkers van de Regionale Directies leven wanneer het gaat om toekomstige samenwerking. Op deze plaats willen wij allen bedanken die door het verlenen van een interview geholpen hebben om dit beeld hier te kunnen presenteren.

Deze studie maakt onderdeel uit van een omvangrijker project 'Actorenanalyse Noordzee' en is ook opgenomen als deel III van het hoofdrapport 'Een zee aan actoren' (Alterra-rapport, nr. 315 waarvan in dit deelrapport een samenvatting is opgenomen). Aanleiding voor de actorenanalyse is het Emissiebeheersplan, dat de directie Noordzee evenals de andere regionale directies van Rijkswaterstaat, dit jaar voor het eerst opstelt. In dit plan dient elke regionale directies de prioriteiten voor het regionale emissiebeheer te bepalen. Als voorbereiding van dit plan, heeft Directie Noordzee het Rijksinstituut voor Kust en Zee de opdracht gegeven om een bronnenanalyse en een actorenanalyse uit te voeren. Samen vormen deze analyses het project NZ*emissie. Het Rijksinstituut voor Kust en Zee heeft de actorenanalyse uitbesteed aan Alterra.

Tijdens de actorenanalyse is Alterra ondersteund door een begeleidingscommissie, waarvan de leden werkzaam zijn bij de Directie Noordzee (DNZ), het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA). De onderzoekers van Alterra willen Christoph Reuther (DNZ), Bas Hannessen (DNZ), Marcel Bommelé (DNZ), Janny Pijnenburg

(Rijksinstituut voor Kust en Zee), Thea Smit (Rijksinstituut voor Kust en Zee), Lukas Meursing (Rijksinstituut voor Kust en Zee) en Lyndy Volkers (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling) hartelijk bedanken voor het meedenken over dit deelonderzoek.

Erna Ovaa, juli 2001

Samenvatting

De Directie Noordzee (DNZ) werkt momenteel, net als de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat, aan een Emissiebeheersplan voor het eigen beheersgebied. In deze Emissiebeheersplannen dienen de Regionale Directies te komen tot een prioritering van maatregelen. Een analyse van waterkwaliteit, bronnen van verontreiniging en van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren, via welke deze bronnen het beste kunnen worden aangepakt, ondersteunen de planvorming.

DNZ heeft aan het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) gevraagd deze analyse voor hen uit te voeren. Het RIKZ richt zich hierbij zelf op de analyse van waterkwaliteit en de bronnen. Doel van de analyse is om te identificeren welke stoffen als probleemstoffen moeten worden aangemerkt en uit welke bronnen deze probleemstoffen afkomstig zijn. Het RIKZ onderscheidt hierbij de bronnen rivieren, baggerspecie, atmosferische depositie, lozingen vanaf de wal en emissies op zee. Voor een beperkt aantal probleemstoffen, koper, TBT, minerale olie, PAK, gebromeerde brandvertragers en ftalaten heeft zij de ernst van de verontreiniging per bron onderzocht. De analyse van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren waarmee deze bronnen het beste kunnen worden aangepakt, heeft het RIKZ uitbesteed aan het onderzoeksinstituut Alterra. Doel van deze zogenaamde actorenanalyse is om het inzicht te vergroten in de sturingsmogelijkheden van DNZ met betrekking tot de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee vanuit de onderscheiden bronnen. Dit onderzoeksrapport presenteert de opzet en resultaten van de actorenanalyse.

Het onderzoeksrapport bestaat uit vier delen. In het eerste deel wordt de achtergrond en de opzet van de actorenanalyse geschetst. In deel II volgt een rapportage van de eerste fase van de actorenanalyse. In deel III en IV worden de resultaten van twee deelonderzoeken gepresenteerd. Deze delen zijn ook als afzonderlijk onderzoeksrapport uitgebracht. Hieronder volgt een samenvatting van de hele actorenanalyse op hoofdlijnen.

DNZ is voor een succesvol emissiebeheer in hoge mate afhankelijk van een groot aantal andere maatschappelijke en bestuurlijke actoren in binnen- en buitenland. Dit maakt het emissiebeheer van de Noordzee gefragmenteerd en complex. Het is dan ook ondoenlijk om voor alle relevante beleidsprocessen een grondige analyse te maken van de invloedsrelaties tussen de verschillende betrokkenen en de betekenis hiervan voor het sturingsvermogen van DNZ. De eerste fase van de actorenanalyse heeft zich daarom gericht op een globaal overzicht.

Het sturingsvermogen van DNZ is beperkt. DNZ mist de wettelijke bevoegdheden om een groot aantal vervuilende actoren zelf rechtstreeks te beïnvloeden. De meeste sturingsmogelijkheden voor DNZ betreffen beïnvloeding van vervuilende actoren via andere overheden. Lastig is dan dat de meeste van deze overheden in formele zin een bovengeschatte of nevensgeschikte positie hebben ten opzichte van DNZ. Ook

speelt internationaal overleg een belangrijke rol in het emissiebeheer van de Noordzee. De uitkomsten van dergelijk overleg worden door verschillende landen met uiteenlopende belangen bepaald. Een ander probleem vormt de beperkte reikwijdte van de Nederlandse wet op zee, namelijk tot de grens van de 12 mijls zone. De op handen zijnde instelling van de Exclusieve Economische Zone, zou de positie van de Nederlandse overheden kunnen versterken.

Tenslotte bestaat de indruk dat medewerkers van DNZ die opereren in een bepaalde fase van het beleid te weinig communiceren met collega's die zich bezig houden met een andere fase van beleid. Dit geldt overigens niet alleen binnen DNZ, maar ook daarbuiten. Vaak zijn immers andere overheden zowel binnen de Rijkswaterstaat als daarbuiten verantwoordelijk voor die andere fasen van het beleid. Met name de terugkoppeling van ervaringen die worden opgedaan in de uitvoering- en handhavingfase naar de personen die verantwoordelijk zijn voor de formulering en bijstelling van beleid, verdient meer aandacht.

Dit globale beeld behoeft nuancering, met name om meer duidelijkheid te krijgen over waar mogelijkheden liggen voor DNZ om het anders te doen. Hiervoor is een verdiepende analyse nodig die ingaat op achterliggende oorzaken van het huidige beperkte sturingsvermogen. Omdat het hele veld te omvattend is voor een dergelijke analyse, zijn er twee specifieke thema's geselecteerd voor nader onderzoek.

Ten eerste betreft dit de samenwerking met andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Uit de globale analyse is gebleken dat medewerkers van de Directie Noordzee de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat zien als een belangrijke partner, waarmee echter momenteel weinig contact bestaat. Medewerkers van de verschillende directies komen elkaar wel tegen in specifieke verbanden, zoals bijvoorbeeld de werkgroep zoute bagger, maar een structurele uitwisseling van informatie en wederzijdse afstemming van doelstellingen en maatregelen vindt niet plaats. Een belangrijke hoeveelheid verontreinigende stoffen wordt echter aangevoerd vanaf het land, met name via de grote rivieren. Afstemming met de andere Regionale directies kan daarom belangrijke winst opleveren voor de waterkwaliteit van de Noordzee.

Het tweede thema richt zich op een betrekkelijk marginale bron –lozingen vanaf de wal- waar de Directie Noordzee echter in eerste instantie niet via andere overheden hoeft te sturen. Het betreft de vergunningverlening en handhaving op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) ten aanzien van een achttal inrichtingen. Op verzoek van de opdrachtgever is een specifieke casus onderzocht, namelijk de rioolwaterzuivering Houtrust n beheer van het Hoogheemraadschap Delfland. De aandacht richt zich hierbij niet alleen op de uitvoering van de WVO-taak, maar ook op de mogelijkheden voor versterking van de sturing in de eraan voorafgaande afvalwaterketen.

Uit het onderzoek naar de onderlinge samenwerking tussen de regionale directies, getiteld ' Kennis maken met de burens' komt als belangrijke conclusie naar voren, dat wijzigingen in de uitvoeringsstrategie tot dusverre te weinig gepaard zijn gegaan met

wijzigingen in de in de structuren voor overleg en afstemming en in de routines van de uitvoerende medewerkers binnen Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat-breed is men er inmiddels van overtuigd dat er gegeven de bereikte resultaten met betrekking tot de aanpak van puntbronnen, om verder te komen in de verbetering van de waterkwaliteit, nieuwe strategieën nodig zijn. Wat betreft de puntbronnen gaat het om een nieuwe benadering van bekende actoren, wat betreft diffuse bronnen om een nieuwe benadering van nieuwe actoren (gebiedsgerichte aanpak). Om hierbij als beheerder prioriteiten te kunnen stellen, is het nodig om de relatie tussen emissie-inspanningen en effecten op het watersysteem te kennen en om deze inspanningen vervolgens af te stemmen met bovenstroomse en benedenstroomse beheerders (waaronder collega-RD's) in hetzelfde stroomgebied. Echter de DG Rijkswaterstaat is nog overwegend georganiseerd langs de lijnen van de 'oude' taak van aanpak van puntbronnen met de WVO. Dit bemoeilijkt het oppakken van de nieuwe strategieën. Bovendien wordt de kennisopgave door de RD's als zó groot ervaren, dat ieder van hen de neiging vertoont om eerst orde op zaken in eigen huis te stellen. Samenwerking tussen de RD's zal daarom in dit stadium niet uit eigen beweging ontstaan, maar actief moeten worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Het deelonderzoek biedt naast een analyse van de situatie ook een aantal aanknopingspunten voor de nadere vormgeving van deze samenwerking.

Een belangrijke conclusie uit het tweede deelonderzoek 'Lozingen vanaf de wal: van juridische sturing naar sturing in de keten' is dat de communicatie rond de vergunningverlening en handhaving van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren voor de rioolwaterzuivering Houtrust voor verbetering vatbaar is. Het gaat vooral om meer aandacht voor de achterliggende redenen van bepaalde maatregelen en snellere reactie op specifieke ad hoc vragen. Verder worden de sturingsmogelijkheden binnen de afvalwaterketen nog onvoldoende benut. Versterking van de samenwerking tussen betrokken overheden bijvoorbeeld door middel van het Waterbeheersplan is aanbevelenswaardig.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Directie Noordzee is momenteel, evenals de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat, bezig met de ontwikkeling van een Emissiebeheersplan voor het eigen beheersgebied. Het beheersgebied van Directie Noordzee betreft het Nederlandse deel van de Noordzee. Doel van het emissiebeheersplan is (Emissiekader NW4¹, zie paragraaf 2.2.3 van dit deelrapport) om tot een regionale prioritering van maatregelen te komen op basis van een analyse van waterkwaliteit en bronnen van verontreiniging voor het eigen beheersgebied, en op basis van een analyse van de actoren waarmee de Directie deze bronnen het beste kan aanpakken.

Uit de bronnenanalyse voor Directie Noordzee, uitgevoerd door het RIKZ, komt naar voren dat een belangrijke hoeveelheid verontreinigende stoffen in de Noordzee wordt aangevoerd vanaf het land, met name via de grote rivieren. Directie Noordzee beschikt echter niet over bevoegdheden en instrumenten om deze emissies langs directe weg aan te pakken. Zij is hiervoor afhankelijk van de inspanningen van de beheerders van de rivieren: de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Uit de Actorenanalyse eerste fase (Ligthart et al, 2000) komen de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat naar voren als een belangrijke partner, waarmee echter momenteel weinig contact bestaat. Medewerkers van de verschillende directies komen elkaar wel tegen in specifieke verbanden zoals de werkgroep zoute bagger, maar een structurele uitwisseling van informatie en wederzijdse afstemming van doelstellingen en maatregelen vindt niet plaats.

1.2 Nadere verkenning van het probleem

In de Vierde Nota Waterhuishouding is gesteld, dat de waterkwaliteitsbeheerder zich behalve op de aanpak van puntbronnen, méér zal moeten gaan richten op de aanpak van diffuse bronnen. De ernst, de aard en de mogelijkheden van aanpak van diffuse bronnen verschillen sterk per gebied. De prioriteiten in de aanpak van deze diffuse bronnen zullen daarom regionaal moeten worden bepaald. Daarnaast wordt in het landelijk beleid de nadruk gelegd op het hanteren van een stroomgebiedsbenadering en het voorkomen van afwenteling van waterproblemen naar benedenstroomse gebieden. Met de recent verschenen Kaderrichtlijn Water wordt het belang van deze principes nog eens onderstreept. Ondertussen is de rol van de overheid ten opzichte van maatschappelijke actoren de afgelopen jaren aan het veranderen. Vormen van hiërarchische sturing maken plaats voor vormen van interactieve sturing, waarbij de verschillende typen actoren ieder hun eigen inbreng hebben en verantwoordelijkheden nemen.

¹ Een verklaring van afkortingen is opgenomen achter in dit rapport

De rijkswaterkwaliteitsbeheerder wordt als gevolg van deze ontwikkelingen geconfronteerd met nieuwe eisen en verwachtingen ten aanzien van zijn taakuitoefening, zowel in fysieke zin als in maatschappelijk opzicht. In paragraaf 2.2.3 van dit deelrapport wordt nader ingegaan op de uitvoeringsstrategie die door Rijkswaterstaat is ontwikkeld, om de Regionale Directies in dit veranderingsproces te ondersteunen. Hier wordt volstaan met een benoeming van de veranderingen in algeme termen. De waterkwaliteitsbeheerder zal:

- voor puntbronnen bekende actoren op een nieuwe manier moeten gaan benaderen;
- voor diffuse bronnen nieuwe actoren op een nieuwe manier moeten gaan benaderen;
- zijn emissie-inspanningen moeten gaan afstemmen op de effecten in het watersysteem (de zgn. relatie emissie-immissie);
- zelf prioriteiten moeten gaan stellen in de aanpak;
- zijn kennis en sturing van het eigen deelstroomgebied moeten verbinden met kennis en sturing van anderen

Naast de 'oude' taak van vergunningverlening en handhaving voor puntbronnen met behulp van de WVO, heeft de waterkwaliteitsbeheerder er nu dus twee 'nieuwe taken' bij gekregen: enerzijds zal de Regionale Directie de regio in moeten, om met andere overheden en private actoren een gebiedsgerichte aanpak van diffuse bronnen te realiseren. Anderzijds krijgt de Regionale Directie te maken met het bovenregionale belang van het gehele stroomgebied, waarvoor hij soms zijn prioriteitstelling zal moeten aanpassen in afstemming met bovenstroomse en benedenstroomse collega's.

De vraag van DNZ, naar mogelijkheden om de afstemming met de Regionale Directies te verbeteren, komt voort uit deze twee nieuwe taken: het aanpakken van belangrijke bronnen van verontreiniging samen met 'de regio' en het denken in termen van stroomgebieden.

1.3 Centrale vraagstelling

Centraal in dit deelonderzoek staat de vraag: hoe kan de afstemming tussen DNZ en de andere Regionale Directies worden verbeterd, mede in relatie tot het Hoofdkantoor en RIZA, zodanig dat meer sturing kan worden gegeven aan de hoeveelheid en het type verontreinigende stoffen dat (Nederlandse rivieren, grote wateren en) Noordzee bereikt?

De toevoeging 'mede in relatie tot het Hoofdkantoor en RIZA' is hier nieuw. De Regionale Directies van Rijkswaterstaat zijn ingebed in de structuur van het DG Rijkswaterstaat, waarbij de kaders voor het beheer van de Regionale Directies in principe worden aangereikt door het Hoofdkantoor van de Waterstaat, terwijl het RIZA hierbij een sterk ondersteunende rol vervult (zie ook paragraaf 2.1 van dit deelrapport). Een verandering in de verhoudingen tussen de regionale directies stelt vermoedelijk ook andere eisen aan de aansturing vanuit HK/RIZA. Daarom zijn ook

deze twee instanties opgenomen in de centrale vraagstelling en in de aanpak van het onderzoek.

1.4 Aanpak

Het onderzoek is in drie stappen aangepakt. In **stap 1** is getracht de vragen, wensen en verwachtingen van DNZ richting verschillende typen andere RD's zo scherp mogelijk te krijgen. Voor welke problemen of stoffen, bij welke fase in de beleidslevenscyclus kan afstemming met welke regionale directies voor DNZ belangrijke voordelen bieden? (c.q. tot wijzigingen in de prioriteitsstelling en aanpak leiden?). Hiertoe zijn interviews² gehouden met vier sleutelpersonen die goed op de hoogte zijn van de emissieproblematiek vanuit het oogpunt van DNZ, maar ook kunnen kijken vanuit het oogpunt van de andere RD's. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage I (van dit deelrapport).

In **stap 2** is een aantal andere regionale directies benaderd, om een beeld te krijgen van de kansen en belemmeringen binnen de huidige beleidskaders en besturingsfilosofie van Rijkswaterstaat, om tot een versterkte onderlinge afstemming te komen, zowel in het algemeen als meer specifiek met Directie Noordzee. In de interviews komen de spanningsvelden ter sprake, die nu structurend zijn voor de ontwikkeling van het eigen emissiebeheersplan. Daarnaast wordt gevraagd, in welke mate in het emissiebeheer tot op heden rekening wordt gehouden met de Noordzee. Geïnterviewd wordt, welke wensen of ideeën er bij de medewerkers van de Regionale Directies leven wanneer het gaat om toekomstige samenwerking bij de aanpak van specifieke stoffen of problemen. Behalve de kustdirecties Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Nederland, zijn in deze tweede stap van het onderzoek ook de rivierdirecties Oost-Nederland en Limburg benaderd. Steeds is hierbij gesproken met de projectleider van het Emissiebeheersplan, zo mogelijk in combinatie met een afdelingshoofd of ervaren medewerker emissiebeleid. Een voorbeeld van een leidraad, zoals gehanteerd in de gesprekken met Directie Noordzee en de andere Regionale Directies, is opgenomen in bijlage IIa (van dit deelrapport).

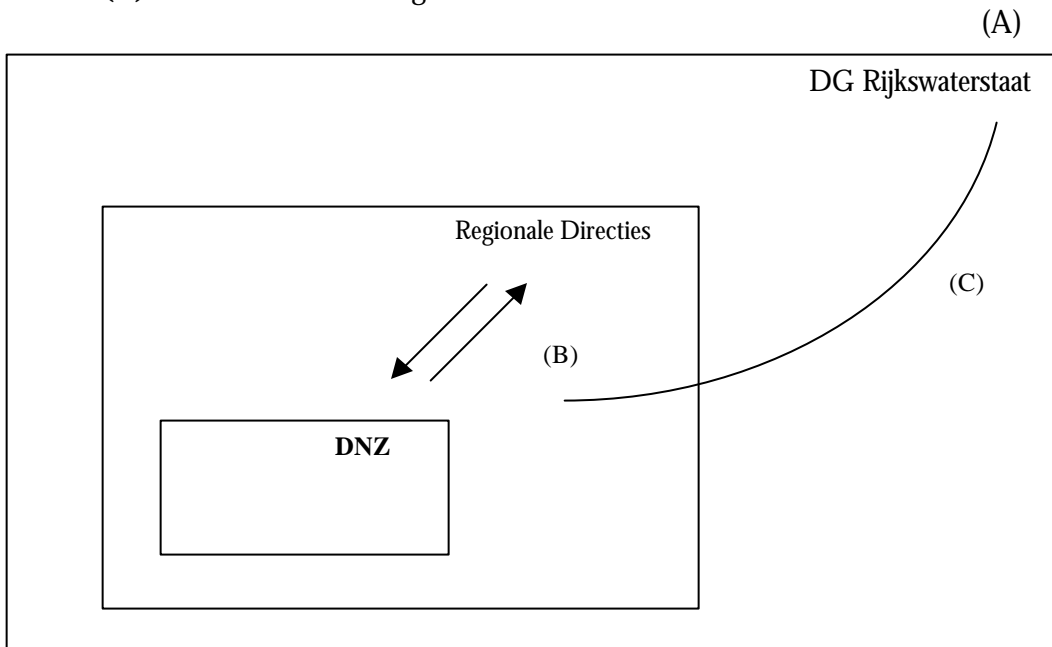
Tenslotte zijn in **stap 3** de resultaten van de eerste twee stappen bij elkaar gebracht. Dit betreft zowel knelpunten, die de verbetering van de afstemming belemmeren, als de kansen die de regionale directies zien voor meer onderlinge samenwerking. Deze resultaten zijn gebruikt als basis voor de interviews met medewerkers van het Hoofdkantoor en het RIZA. Aan hen is gevraagd, hoe deze resultaten vanuit landelijk oogpunt kunnen worden gewaardeerd, en welke rol het Hoofdkantoor en het RIZA bij de verbetering van de afstemming zelf zouden kunnen en willen spelen. Bijlage IIb (van dit deelrapport) bevat een voorbeeld van een leidraad, zoals gehanteerd bij deze interviews.

² Per Regionale Directie of dienst van Rijkswaterstaat zijn in dit onderzoek één of enkele personen geïnterviewd. De antwoorden mogen daarom niet worden beschouwd als dé mening van de betreffende Directie of dienst, maar geven wel een beeld van de wensen en ideeën die binnen deze onderdelen van de Rijkswaterstaat leven.

Het deelonderzoek is afgesloten met een workshop waarin de geïnterviewden zijn uitgenodigd om met elkaar de resultaten en de implicaties van het deelonderzoek te bespreken. In bijlage IV (van dit deelrapport) is een verslag opgenomen van deze workshop.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: eerst worden de structuur, de werking en actuele ontwikkelingen in de organisatie van de DG Rijkswaterstaat belicht, waarin de Regionale Directies inclusief Directie Noordzee zijn ingebed. Dit komt overeen met **niveau (A)** in de onderstaande figuur.



In het betreffende hoofdstuk 2 (van dit deelrapport) worden paragrafen met feitelijke informatie - over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (2.1.1), de fora voor overleg en afstemming (2.1.2), de instelling van een DG Water en een landelijke Inspectiedienst (2.2.1), de achtergronden van het Emissiekader NW4 (2.2.3) en de Kaderrichtlijn Water (2.2.5) - afgewisseld met paragrafen waarin de geïnterviewden hun visie geven op de werking van deze structuren en de mogelijkheden die deze bieden voor versterking van de onderlinge afstemming tussen de Regionale Directies (paragraaf 2.1.3, 2.2.2, 2.2.4 en 2.2.6).

Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 en 4 (van dit deelrapport) ingezoomd op het onderwerp van de afstemming tussen de Regionale Directies, in het bijzonder met Directie Noordzee. Dit komt overeen met **niveau (B)** in de figuur. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de mate waarin de Noordzee bij de andere Directies thans in beeld is (paragraaf 3.1), de specifieke kenmerken van de Directie Noordzee in de ogen van de geïnterviewden en daarmee de kennis en ervaringen die hier zijn verzameld (paragraaf 3.2), en de rol die de Directie Noordzee, als beheerder van het

'zinkputje' van de Nederlandse watersystemen zou moeten spelen binnen de organisatie van Rijkswaterstaat. Hoofdstuk 3 is, net als de volgende hoofdstukken, volledig gebaseerd op de uitkomsten van de interviews.

In hoofdstuk 4 is in beeld gebracht welke concrete aangrijpingspunten de Regionale Directies zien voor onderlinge samenwerking bij de terugdringing van de verontreiniging van de (rivieren, grote wateren en de) Noordzee met stoffen die tenminste voor de laatste een probleem vormen (paragraaf 4.1). Daarnaast leeft bij de kustdirecties de wens tot meer informatie-uitwisseling en samenwerking in de aanpak van calamiteiten op zee en op de kust (paragraaf 4.2).

Uit de gesprekken komt tenslotte een aantal kwesties naar voren, dat naar de mening van geïnterviewden niet tussen collega-directies afgehandeld kan worden. Soms zijn het kwesties die vragen om een gezamenlijke strategiebepaling van alle regionale directies. Soms gaat het om zaken waarvoor naar de mening van de geïnterviewden het Hoofdkantoor en de specialistische diensten in eerste instantie verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Deze vragen en verwachtingen zijn in de figuur weergegeven met een **(C)** langs een boog naar boven. Ze betekenen de terugkoppeling naar het niveau van de structuur en besturingsfilosofie van Rijkswaterstaat (niveau A). Achtereenvolgens worden in hoofdstuk 5 (van dit deelrapport) vier vraagstukken behandeld, die in de interviews naar voren zijn gekomen als punten voor een gezamenlijke of landelijke strategiebepaling: de hantering van de normstelling op de overgang van zoet naar zout water (paragraaf 5.2), de vertaling van internationale afspraken naar het niveau van de regio (paragraaf 5.3), de aard van de afspraken tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders in een stroomgebied (paragraaf 5.4) en de moeilijkheden die de Directies ondervinden bij het maken van de slag naar de 'nieuwe' taken (paragraaf 5.5).

In hoofdstuk 6 tenslotte worden de conclusies per niveau puntsgewijs samengevat.

2 Zorg voor de waterkwaliteit van de rijkswateren: samenspel van Hoofdkantoor en Regionale Directies van de Rijkswaterstaat

2.1 Organisatie en communicatie

In deze paragraaf wordt in het kort de context van de DG Rijkswaterstaat uitgelegd waarbinnen Directie Noordzee en de andere Regionale Directies van Rijkswaterstaat opereren. Aangestipt wordt hoe de taken van beleidsvoorbereiding en uitvoering/beheer van de rijkswateren en de niet-rijkswateren wettelijk zijn verdeeld (par. 2.1.1). Vervolgens passeren een aantal gremia de revue, waarin de Regionale Directies vertegenwoordigd zijn en die een rol kunnen spelen in de afstemming van het emissiebeleid en -beheer (par. 2.1.2). Op basis van de interviews wordt in par. 2.1.3 de werking in de praktijk van deze structuren belicht. Dit gebeurt aan de hand van vragen over ontwikkelingen in de verhouding beleid - uitvoering, vragen over de kracht van bestaande gremia om afstemming te realiseren, en aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

2.1.1 Organisatie van beleid en beheer

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat telt vijf Directoraten-Generaal (DG), waaronder die van de Rijkswaterstaat. Het DG Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de bescherming tegen het water, voldoende en schoon water en beheer en aanleg van rijkswateren en -wegen³, en is opgebouwd uit:

- een Hoofdkantoor (HK), met drie directies:
 - Directie Water (HKA)⁴, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het nationale waterbeleid;
 - Directie Uitvoering (HKU), verantwoordelijk voor het programma-management van beheer en onderhoud van de rijkswateren;
 - Directie Kennis (HKK), verantwoordelijk voor verkennend, strategische en beleidsvoorbereidend onderzoek en onderzoek gericht op beheer en uitvoering (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999)

- tien Regionale Directies (RD), verantwoordelijk voor de uitvoering van beheer en onderhoud van de rijkswateren. Dit zijn zgn. gedeconcentreerde rijksdiensten: onderdelen van het rijksapparaat met eigen taken en bevoegdheden, die over het land verspreid zijn en elk een eigen ambtsgebied kennen. De minister is volledig verantwoordelijk voor hetgeen een regionale directie doet (Vermeeren, 1994).

³ Deze 'droge' component van de taak van Rijkswaterstaat laten we hierna buiten beschouwing

⁴ De beleidsontwikkeling wordt naar verwachting binnen afzienbare termijn ondergebracht in een aparte DG Water, zie paragraaf 2.2.1

- zes Specialistische Diensten (SD), verantwoordelijke voor het ontwikkelen en inzetten van specialistische kennis voor beleid en beheer. In dit onderzoek komen hiervan aan de orde:
 - het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en
 - het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ)

De ontwikkeling van het waterbeleid, zowel voor de rijkswateren als voor de niet-rijkswateren, is in formele zin dus de taak van HKA van de Rijkswaterstaat. Daarnaast is de uitvoering van het beleid en beheer voorzover het de rijkswateren betreft⁵ eveneens in handen van Rijkswaterstaat, nl. van de Regionale Directies, met financiële aansturing van HKU. De DG Rijkswaterstaat heeft daarmee een bijzonder karakter ten opzichte van de andere DG's van het ministerie: de verantwoordelijkheden voor beleid en voor uitvoering en beheer bevinden zich in één hand. De specialistische diensten RIZA en RIKZ vervullen een ondersteunende rol voor zowel het Hoofdkantoor als voor de regionale directies, d.w.z. voor zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering, waarbij het RIZA zich vooral richt op de zoete wateren, en het RIKZ op de zoute wateren.

2.1.2 Gremia voor overleg en afstemming

Een platform dat bij uitstek geschikt lijkt om een rol te vervullen in (de vernieuwing van) de afstemming van emissiebeleid en -beheer tussen de regionale directies, is de Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren (**FWVO**). De FWVO is een landelijk overlegorgaan van de hoofden vergunningverlening binnen Rijkswaterstaat, ingesteld in het kader van de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) en sinds enkele jaren ook de Wet Bodembescherming (WBB), met in principe drie functies (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000d):

- coördinatie: onderlinge afstemming van de uitvoering van de vergunningverlening
- informatieuitwisseling: elkaar informeren over actuele ontwikkelingen, discussiëren over problemen bij de uitvoering en mogelijke oplossingen
- levering van bijdragen aan de ontwikkeling van het emissiebeleid: voeding van het beleid vanuit de praktijk.

Naast de regionale directies zijn in de FWVO vertegenwoordigd: HKA, RIZA en de Centrale Directie Juridische Zaken van het ministerie (niet apart besproken in par. 2.1.1). In de FWVO kunnen besluiten worden genomen over de wijze waarop het emissiebeleid moet worden uitgevoerd; de leden beschikken hiertoe over mandaat van hun directies. Deze besluitvorming wordt voorbereid in zes clusters van FWVO-leden in samenwerking met andere deskundigen, georganiseerd rond zes aandachtsgebieden (zie kader).

⁵ Voor de niet-rijkswateren is dit anders geregeld: het beleid voor deze wateren, geformuleerd door HKA, wordt door de provincies in afstemming met het ruimtelijk ordeningsbeleid en milieubeleid vertaald in een provinciaal beleidsplan. De waterschappen zijn vervolgens verantwoordelijk voor uitvoering en beheer.

FWVO-cluster	typering aandachtsgebied
A. Effectgericht Beleid B. Doelgroepbeleid & veranderende rol C. Toetsing uitvoering Emissiebeleid D. Diffuse bronnen E. Opleidingen(ism WVO-contactteam) F. Overige activiteiten	totaal-effluent beoordeling veranderende relatie tot de doelgroep industrie gebiedsgerichte analyse en prioriteitstelling RD's deelname RWS in landelijk Actieprogr. Diff. Bronnen kennisniveau vergunningverleners en handhavers activiteiten die buiten reguliere clusters vallen

bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000d

De FWVO heeft nog een zus en een neef. Met de zus bedoelen we het WVO-contactteam: zoals in de FWVO de hoofden vergunningverlening bij elkaar komen, zo komen de hoofden handhaving samen in het WVO-contactteam. Met de neef duiden we op de Functionele Werkgroep Waterhuishouding (FWW). Deze werkgroep heeft waterkwantiteit als centraal thema, en is ingesteld tegen de achtergrond van de Wet op de Waterhuishouding (WWH) en de Grondwaterwet (GWW). Deze twee gremia komen in het vervolg van dit deelonderzoek niet meer aan de orde. Belangrijk om te onthouden is, dat de communicatielijnen binnen de natte poot van RWS dus sterk volgens de wettelijke lijnen van WVO en WWH zijn georganiseerd, waarbij de eerste lijn nog eens is gesplitst in vergunningverlening en handhaving.

De FWVO, het contactteam WVO en de FWW vallen alle drie onder het **POWA**: het Periodiek Overleg Water van de zogenaamde 'natte poothoofden' (d.i. de hoofden van de Hoofdafdelingen Water van de verschillende directies). Er is dus sprake van een getrappt systeem: in deze vergadering van managers wordt bijvoorbeeld het jaarlijkse programma van de FWVO besproken en gefiatteerd. Het POWA kan daarmee eveneens worden beschouwd als een platform waar (de vernieuwing van) de afstemming tussen de regionale directies gestalte kan krijgen.

Als laatste noemen we hier de Commissie Integraal Waterbeheer (**CIW**). Dit is een bestuurlijk overleg van alle overheden, betrokken bij het waterbeheer (waterschappen, provincies, gemeenten en rijk), met drie taken: het voeren van overleg over afstemming van de uitvoering van waterbeleid, het laten verrichten van onderzoek naar aspecten van het waterbeheer en het gevraagd of ongevraagd adviseren over de uitvoering van het beleid (Commissie Integraal Waterbeheer, 2000b). Het RIZA is adviseur van de commissie. De voorbereiding en/of uitwerking van het overleg vindt plaats in tien werkgroepen⁶, waarvan met name Werkgroep *VI Emissies en diffuse bronnen*, maar ook werkgroep *V Water(bodem)kwaliteit en -kwantiteit* en *VIII Internationale aspecten* van betekenis zijn voor de vernieuwing van de afstemming van het emissiebeleid van de regionale directies. De resulterende CIW-aanbevelingen vormen niet alleen een belangrijke leidraad voor waterbeheerders, maar ook voor bedrijfsleven, beleidsmakers én voor de Raad van State. Wat in CIW-kader wordt afgesproken is daarom sterk medebepalend voor de beleidsruimte van regionale directies betreffende prioriteitstelling met betrekking tot het beheer van de eigen rijkswateren en in relatie tot de regionale planomgeving.

⁶ Overigens wordt een nieuwe indeling voorbereid, waarbij de tien werkgroepen worden teruggebracht tot vier: 1. Institutionele aspecten, 2. Water en ruimte, 3. Waterkwaliteit en 4. Monitoring en Evaluatie.

2.1.3 Ervaringen van de geïnterviewden

Verhouding beleid - uitvoering

Aan de respondenten is gevraagd, op welke plek(ken) in de organisatie van Rijkswaterstaat in de praktijk beleid wordt gemaakt, en of zich in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot beleidsformulering en uitvoering naar hun mening een bepaalde ontwikkeling voordoet. Voorstelbaar is bijvoorbeeld, dat de toenemende aandacht voor diffuse bronnen en voor een gebiedsgerichte/gedifferentieerde aanpak gepaard gaat met een verschuiving van verantwoordelijkheden in de richting van de regionale directies.

Unaniem zijn de geïnterviewden in hun eerste reactie: beleid wordt in principe ontwikkeld door HK. Dit antwoord wordt echter vrijwel steeds gevolgd door een aantal kanttekeningen. Het beleid zoals dat door HK wordt neergelegd in met name de Nota Waterhuishouding, is voor een regionale directie niet direct bruikbaar. Er is nog een vertaalslag nodig, van landelijk naar regionaal beleid. Sommigen gebruiken hiervoor expliciet de term regionaal beleid, anderen spreken liever van 'uitwerking van beleid' of 'ruimte om zelf in te vullen'.

In de verdeling van verantwoordelijkheden tussen HK en RD's zijn twee tendensen waarneembaar:

- enerzijds constateren geïnterviewden een toenemende scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij de aansturing van de uitvoering steeds prominenter plaatsvindt door middel van managementcontracten. 'RWS heeft zich ontwikkeld in de richting van een meer zakelijke aanpak: preciezere afspraken maken. Dat merk je ook in de verhouding tussen DNZ en de andere regionale directies', stelt een van hen. Met de instelling van de DG Water (zie paragraaf 2.2.1) verwachten de meeste respondenten dat de scheiding tussen beleid en uitvoering nog verder zal worden doorgevoerd;
- anderzijds signaleren de geïnterviewden een tendens om meer over te laten aan de regio. Illustratief hiervoor is, aldus een geïnterviewde van een regionale directie, het veranderende karakter van de nationale Nota's: van NW2 naar NW4 worden de nota's steeds abstracter. Een van de respondenten van HK merkt op dat dit gepaard is gegaan met een steeds grotere inbreng vanuit de regionale directies in de nationale beleidsontwikkeling, terwijl de inbreng van de specialistische diensten relatief is afgenomen.

Hoe deze ontwikkelingen gewaardeerd worden, verschilt per regionale directie en per onderwerp. Met name de toegenomen eigen beleidsruimte voor de regio wordt verschillend beoordeeld. We halen enkele antwoorden naar voren. De respondenten van Directie Zuid-Holland geven expliciet aan dat de directie geen beleidsmaker wil zijn, maar uitvoerder. Tot voor tien jaar geleden deed HK, aldus geïnterviewden, de prioriteitstelling nog grotendeels zelf. Het Emissiekader NW4 (zie paragraaf 2.2.3) zien zij als een activiteit waarmee HK deze rol weer oppakt. Die rol zou echter naar hun mening nog sterker moeten zijn. 'Er wordt gezegd: het emissiebeheersplan is een regionaal plan. Ieder zet dat nu op zijn eigen manier in. Maar dat is niet wat je wilt. HK zou veel sterker moeten zijn; de autonomie van de regio's moet veel kleiner'. De

respondenten van directie Noord-Holland brengen naar voren, dat HK soms te dicht tegen de uitvoering aan gaat zitten (en noemen in tegenstelling tot de vorige sprekers het Emissiekader als een voorbeeld hiervan) en op andere momenten juist te veel verantwoordelijkheden bij de regio legt. 'Bepaalde problemen, daar is met name op landelijk niveau wat aan te doen, bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen, koperen waterleidingen. Maar wat zie je nú als tendens? Het moet van onderaf komen.' (d.w.z. de RD's moeten hun gebied in: met regionale actoren naar oplossingen zoeken). 'De afstemming van wat landelijk beleid is, en wat regionaal beleid is, is niet altijd evenwichtig'. Een dergelijk geluid wordt ook bij andere directies gehoord. Gesteld wordt onder meer, dat HK veel meer de politieke discussie zou moeten opzoeken, win-win situaties eruithalen (bv. koppelen van de varkensproblematiek met aanpak van de eutrofiëring), meer aandacht besteden aan het productenbeleid, in samenwerking met andere departementen afspraken maken over productieprocessen, etc. Met de instelling van de nieuwe DG Water (zie paragraaf 2.2.1) worden dit soort zaken, zo wordt gehoopt, beter opgepakt.

De Directie Noordzee gaat, in vergelijking met de andere directies, relatief ver in het meedenken met en evalueren van beleid van HK. Dit heeft te maken met specifieke kenmerken van haar beheersgebied (zie paragraaf 3.2). Indien nodig neemt DNZ zelf initiatief: 'wij vinden, HK, dat er beleid ontwikkeld moet worden en dat het er zus en zo uit moet zien.' Zo heeft directie Noordzee nog onlangs een beleidsnota geschreven op het gebied van incidentenbestrijding en aan HK voorgelegd. Aan HK is vervolgens de beslissing, of zij deze beleidslijnen adopteert en het proces richting Staatssecretaris en Tweede Kamer in gang zet. De ervaring van directie Noordzee is, dat wanneer zij met serieuze kwesties komt bij HK en de knelpunten goed duidelijk maakt, het benodigde mandaat of de extra financiering er wel komen. Maar de beleidsverantwoordelijkheid ligt volledig bij HK. 'De NW4 geeft de grote lijn aan voor de verschillende typen wateren. Die geldt voor de hele Rijkswaterstaat. We hebben hiervan allemaal een deel uit te voeren.' Wat hen zorgen baart, is dat iedere directie dit apart doet. De Noordzee is 'het zinkputje' van de stroomgebieden op het land. Een tijd lang is er binnen de Directie een speciale 'horzel'functie geweest, met als hoofdtaak om de belangen van de Noordzee onder de aandacht te brengen bij de anderen, 'om aan dat proces van ieder apart een tegenwicht te bieden'. DNZ ziet voor HK een duidelijke rol in het meer bewaken van die samenhang. Dit kan heel goed gebeuren door aan te sluiten bij de tendens van aansturing door middel van managementcontracten. 'Als HK(U) moet je bekijken: wat ik aan DNZ uitbesteed, moet zijn afgestemd met wat ik van DZH vraag. HK(U) zou ook best in de contracten kunnen zetten, dat de directie zijn emissiebeheersplan moet afstemmen met andere directies'.

Gremia voor afstemming

De structuren van FWVO en POWA worden door de respondenten vaak genoemd als fora voor verbetering van de afstemming van het emissiebeleid tussen regionale directies. De verwachtingen zijn echter niet hoog gespannen. De FWVO wordt hoog gewaardeerd als platform voor de uitwisseling van informatie en voor overleg, maar heeft 'weinig besluitkracht, weinig slagkracht'; het POWA wordt gekarakteriseerd als 'een wandelgangencircuit, niet beleidsvormend maar veeleer aftastend'. Aan de CIW wordt in algemene

zin veel meer een beleidsvormende en sturende rol toegekend: de CIW geeft richtlijnen voor heel waterbeherend Nederland. Deze Commissie wordt echter door geen van de respondenten van de regionale directies spontaan genoemd als forum dat kan bijdragen aan de afstemming van het emissiebeleid tussen de regionale directies. De indruk van de respondent van het RIZA is, dat de CIW door de rijkswaterbeheerders in de praktijk vaak meer wordt gezien als orgaan voor de waterschappen en minder als orgaan van Rijkswaterstaat. Dit verklaart mede dat deze club vrijwel niet wordt genoemd. Geleidelijk begint echter, aldus geïnterviewde, het besef door te dringen, dat het van belang is om hier als rijkswaterbeheerders actief bij betrokken te zijn, bijvoorbeeld wanneer het gaat om afspraken over manieren van handhaven.

Het meest aangewezen platform voor onderlinge afstemming is, in de ogen van de respondenten van de regionale directies, dus de FWVO. Dat dezelfde respondenten de FWVO, zoals deze nu functioneert, hiervoor als te vrijblijvend ervaren, hangt, zo vermoedt de voormalige secretaris van de FWVO, samen met de volgende factoren:

- de FWVO maakt weinig gebruik van haar mandaat om de uitvoering van het beleid te uniformeren; de afspraken over dit mandaat zijn niet goed uitgewerkt en een instellingsbesluit ontbreekt; status en bevoegdheden zijn onderwerp van een terugkerende discussie;
- iedere RD geeft uiteindelijk prioriteit aan het eigen managementcontract; projecten van de FWVO komen (wat betreft personele inzet) op de tweede plaats;
- HK is deelnemer in FWVO én is degene die managementcontracten met de RD's afsluit; HK is daardoor bepalend voor besluiten die in FWVO-kader worden genomen.

Wil men de FWVO een krachtig platform laten zijn voor afstemming van de prioriteitstelling tussen regionale directies, dan zal er iets aan deze factoren moeten gebeuren.

Praktijkvoorbeeld

Met behulp van een praktijkvoorbeeld is gekeken op welke wijze de regionale directies de RWS-structuur gebruiken, wanneer het gaat om zaken die de grenzen van het eigen beheersgebied passeren. Aan de respondenten is daartoe het volgende praktijkvoorbeeld voorgelegd: stel, u ontdekt dat de verontreiniging met een bepaalde stof toeneemt, zonder een aanwijsbare bron in uw eigen beheersgebied. Wat doet u dan? Hoe gaat dit de RWS-structuur in? Het onderstaande kader geeft een beeld van de antwoorden.

<i>Thema: Besturingsfilosofie RWS</i>	
<i>Vraag: Als de verontreiniging met een bepaalde stof toeneemt, zonder aanwijsbare bron in uw eigen beheersgebied, wat doet u dan? Hoe gaat dit de RWS-structuur in?</i>	
DNZ	sterke neiging om direct contact op te nemen met HK, ivm departement-overstijgende karakter van veel problemen op de Noordzee. Officieel is er een getrappt systeem, van FWVO-POWA-HK, maar de eerste en tweede zijn vooral informierend, hebben weinig besluitkracht.
DNN	eerst in eigen systeem onderzoeken, dan naar DNZ (Noordzee is heel belangrijke aanvoerroute), vervolgens naar directie IJsselmeergebied en/of naar waterschappen. Steeds: overleg op werkvloerniveau. Als maatregelen op werkvloerniveau niet goed van de grond komen: naar POWA.
DNH	eerst navragen bij de buur-directie, bij RIZA (meetgegevens industrie), en bij waterschappen: is het elders ook geconstateerd? En is het een probleem? Dan: inbrengen

<i>Thema: Bestuursfilosofie RWS</i>	
<i>Vraag: Als de verontreiniging met een bepaalde stof toeneemt, zonder aanwijsbare bron in uw eigen beheersgebied, wat doet u dan? Hoe gaat dit de RWS-structuur in?</i>	
in FWVO en gezamenlijk bespreken van een aanpak.	
DZH	ondernemen niet veel actie; mogelijk contact opnemen met een bovenstroomse collega. Als het om internationale zaken gaat kan HK het inbrengen in het CIWAR, maar die is niet goed ingebed in een bepaalde structuur. Bij nieuwe stoffen of vervangers van stoffen die vervelend zijn is FWVO het eerste circuit, maar die heeft ook weinig slagkracht.
DZL	eerst achterhalen van de bron; als het uit het beheersgebied van een waterschap of uit België komt, wijzen we die aan als bron; vervolgens maken we een plan van aanpak. Eventueel wordt het ingebracht in cluster Diffuus van FWVO; zonodig zoekt directeur water aansluiting in overleg op hoger niveau (bv. met België)
DON	tot nu toe niets mee gedaan. Riviersysteem is zo dynamisch, dat grote schommelingen in concentraties gebruikelijk zijn. Trends waarnemen vergt intensief onderzoek; tot nu toe alle inspanningen gestuurd door emissies, niet door waterkwaliteit (wordt nu met EBP voor het eerst opgepakt)
DLB	eerst achterhalen van de bron; als niet in ons beheersgebied, dan bron achterhalen via onze contacten op ambtelijk niveau met het zuiveringsschap of met het buitenland. Evt. kan HK faciliteren in contacten.

De eerste reacties laten een grote verscheidenheid zien: de respondenten van twee van de zes directies verwachten dat hun directie weinig zal ondernemen, twee geven aan eerst op zoek te zullen gaan naar de bron, een kijkt eerst in het eigen systeem (immissie), een informeert of anderen hetzelfde probleem hebben, een neemt contact op met het Hoofdkantoor. Voor de verschillen zijn een aantal verklaringen mogelijk. Zo spelen de kenmerken van het watersysteem en de hoogte van de waterkwaliteitsdoelstellingen een rol. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de antwoorden van DON (dynamiek van het riviersysteem) en DNN (wat vinden we ervan terug in de Waddenzee). Sommige directies hebben een bepaalde routine opgebouwd, zoals DNZ (direct contact met HK). Aan een van de respondenten van HK is gevraagd, in hoeverre de verscheidenheid in antwoorden verbazing wekt. Dit blijkt niet het geval. De factor 'persoonlijkheid' speelt naar zijn mening een grote rol in het optreden van de betreffende medewerkers.

Dit praktijkvoorbeeld laat zien, dat er binnen de RWS-structuur (nog) geen vaste manier van werken is ontwikkeld voor dit type problemen, dat de grenzen van het eigen beheersgebied passeert. Hoe de regionale directies dit met elkaar aanpakken, hangt nu sterk af van de eigen initiatieven van medewerkers. De vaste manieren van werken lopen nog langs de verticale lijnen van juridische sturing: de terugdringing van verontreinigingen door de aanpak van lozingspunten met de WVO volgens landelijke richtlijnen. Hierbij wordt niet gedacht in termen van ontwikkelingen in de waterkwaliteit en in termen van stroomgebieden. Met de NW4 en de kaderrichtlijn Water worden deze gezichtspunten voor het eerst echt op de agenda gezet. Hetzelfde geldt voor de aanpak van diffuse verontreiniging. Vergunningverleners en handhavers ontberen hiervoor de structuren en routines. Een van de geïnterviewden merkt op: 'binnen onze sessie op de EBP-dag⁷ kwam dat ook aan bod: niemand weet goed bij wie je voor wat terecht moet, binnen HK en binnen de andere RD's.'

⁷ Landelijke bijeenkomst van medewerkers van Rijkswaterstaat die betrokken zijn bij de opstelling van de regionale Emissiebeheersplannen, gehouden op 1 maart 2001 te Utrecht.

2.2 Actuele ontwikkelingen in structuur en proces

2.2.1 Instelling DG Water en landelijke Inspectiedienst

In paragraaf 2.1.1. is uitgelegd dat het DG Rijkswaterstaat een bijzonder karakter heeft ten opzichte van de andere DG's van het ministerie van Verkeer en Waterstaat omdat zij zowel verantwoordelijk is voor beleidsontwikkeling als voor uitvoering. Inmiddels is in het kader van de scheiding van beleid en uitvoering besloten om de beleidsontwikkeling onder te brengen in een nieuw te vormen DG: het DG Water. De huidige DG Rijkswaterstaat zal zich gaan concentreren op aansturing van de uitvoering. De verhouding tussen de beleidsdirectie Water en de Regionale Directies van Rijkswaterstaat wordt dan vergelijkbaar met de huidige verhouding tussen de beleidsdirectie en de waterschappen.

Al langer speelt er, met name sinds de Bijlmerramp, een maatschappelijke en politieke discussie over de dubbelrol van de overheid als regelgever en handhaver. In 1999 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat daarom besloten haar inspectietaken onder te brengen in een landelijke Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat (IVW). Of en in hoeverre de vergunningverlenings- en handhavingstaken van de Regionale Directies beide naar deze inspectiedienst zullen worden overgeheveld, is nog niet duidelijk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

2.2.2 Verwachtingen van de geïnterviewden

De respondenten van de regionale directies verwachten dat de sturing en controle vanuit het nationale niveau niet lossen, maar eerder sterker zal worden met de vorming van een aparte DG Water. Of dit echt zo is, wordt op HK betwijfeld. Er zullen meer afspraken in detail moeten worden gemaakt en relaties zullen formeler worden. 'Beleid en uitvoering vormen nu één organisatie met één personeelsbudget. De beleidsdirectie HKA overlegt nu rechtstreeks met de regionale directies (...) Dat natuurlijke contact tussen beleid en uitvoering wordt straks minder. Ieder wordt zich bewuster van de rol die hij speelt.' De nieuwe beleidsdirectie onder de DG Water heeft straks geen directe (informele) contacten meer met de Regionale Directies die immers onder de DG Rijkswaterstaat blijven vallen. De nieuwe beleidsdirectie zal daarom vantevoren meer zekerheid willen hebben over de producten die geleverd gaan worden. Er is minder ruimte voor tussentijdse bijsturing. 'Gaandeweg het jaar nog even onderling wat regelen kan niet meer.' Managementrapportages en beleids-evaluaties gaan een grotere rol spelen. Daarnaast brengt de vorming van de landelijke inspectiedienst met zich mee, dat er straks voor het eerst een instantie is die de vergunningverlening van de rijkswaterbeheerders controleert. Men kan zich voorstellen dat dit tot gevolg heeft dat de rijkswaterbeheerder de capaciteit die in deze taak wordt gestoken niet zal willen verminderen. Nieuwe taken komen dan minder gemakkelijk van de grond. De toenemende formalisering van relaties en inbouw van controlemechanismen zal - zoveel blijkt uit de interviews - zeker van invloed zijn op de ruimte voor en aard van de onderlinge afstemming van de RD's in het emissiebeleid en -beheer.

2.2.3 Emissiekader NW4

Volgend op de Vierde nota Waterhuishouding (NW4; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) is op initiatief van HKA een uitvoeringsstrategie voor het emissiebeleid voor de rijkswateren ontwikkeld, onder de titel Emissiekader NW4. Aan de strategienota (deel A) is een werkplan (deel B) gekoppeld voor de periode 2000-2002. Doel van het Emissiekader is, aldus de strategienota (deel A), om 'het gat te dichten tussen wat Den Haag bedenkt en wat op de werkvloer gedaan moet worden' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999b). Het landelijk beleid laat een verschuiving zien in *aandachtveld*, van puntbronnen naar diffuse bronnen, maar ook een verschuiving in de visie op de *rol van de overheid*. Bedrijven nemen steeds vaker hun eigen verantwoordelijkheid. De rol van Rijkswaterstaat verschuift hierbij, aldus de strategienota, van voorschrijven en controleren naar procesbegeleiding en procesbewaking. Rijkswaterstaat zal meer een stimulerende en coachende rol moeten aannemen. Waar het gaat om diffuse bronnen, zal de werkwijze meer gericht moeten zijn op gelijkwaardig overleg en afspraken maken met andere overheden, doelgroepen en belangengroeperingen. Belangrijk hierbij is, dat dit alles op een zakelijke basis gebeurt. Als centraal element noemt de strategienota de *gebiedsgerichte aanpak*. De regionale directies zullen zelf op basis van gebiedsanalyses prioriteiten moeten stellen en keuzes maken met betrekking tot maatregelen en inzet.

In het werkplan (deel B) wordt vervolgens voorgesteld om acht landelijke projecten en vier regionale projecten te starten. Dit deelonderzoek naar de mogelijkheden voor versterking van de afstemming tussen de regionale directies vindt zijn achtergrond in met name de regionale projecten R1: het uitvoeren regionale gebiedsonderzoeken en R2: het opstellen van regionale uitvoeringsstrategieën. In het eerste project wordt aan de regionale directies gevraagd om voor hun eigen beheersgebied te onderzoeken welke stoffen nu in hun watersysteem zitten, welke effecten deze hebben op het watersysteem, welke van deze stoffen probleemstoffen zijn, waar ze vandaan komen, en met welke actoren ze het beste kunnen worden aangepakt. Mogelijk horen tot deze actoren voor directie Noordzee: de andere regionale directies (paragraaf 1.1). In het tweede project wordt aan de regionale directies gevraagd om, uitgaande van de resultaten van het gebiedsonderzoek (inclusief de actorenanalyse) en van de eigen organisatorische mogelijkheden, een regionaal emissiebeheersplan te ontwikkelen en vervolgens op grond hiervan jaarlijks gebiedsspecifiek prioriteiten te stellen in de aanpak van emissies. De landelijke projecten zijn daarnaast bedoeld om ondersteuning te bieden aan de regio's bij het opzetten en uitvoeren van een gebiedsonderzoek en het komen tot een eigen prioriteitstelling. Zo is er bijvoorbeeld een landelijk project L1 'Regiodiagnostiek', een project L2 over het minimumpakket en de beleidsvrijheid van regionale directies ('Wie moet wat?') en een project L5 over de wisselwerking tussen het internationale, nationale en regionale niveau ('Go international!').

Opvallend is, dat het Emissiekader vrijwel geen aandacht besteedt aan de samenhang en afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerseenheden. De nadruk ligt op vergroting van de kennis van het eigen gebied in fysiek en maatschappelijk opzicht, zodat iedere RD op basis hiervan eigen prioriteiten kan

stellen. De samenhang binnen een riviersysteem en het voorkomen van afwenteling worden niet genoemd als criteria voor de prioriteitstelling.

2.2.4 Evaluatie van de eerste stappen door de geïnterviewden

Het Emissiekader is een produkt van HKA. Achtergrond is, zo vertellen de respondenten van HK, dat HK steeds meer signalen ontving dat de RD's moeite hadden met de ontwikkeling naar een ander type vergunningverlening (vergunningverlening op hoofdlijnen/vergunningverlening op maat), een andere wijze van handhaven en de aanpak van diffuse bronnen. Verschillende vragen die bij de RD's leefden hebben een plaats gekregen in de projecten van het Emissiekader. Sommigen menen, zowel binnen HK als binnen de RD's, dat het opstellen van een uitvoeringsstrategie geen taak is van de beleidsdirectie HKA. De meeste van de geïnterviewden hebben er echter weinig moeite mee. De rol die HKA hier op zich neemt, is die van facilitator.

Aan de RD's is gevraagd welke vragen/spanningsvelden nu structurerend zijn geweest voor de ontwikkeling van het emissiebeheersplan. Uit de antwoorden blijkt dat er heel veel energie is gestoken in het beter leren kennen van het eigen beheersgebied: de bronnen, paden en lotgevallen van de verontreinigende stoffen, en in het bepalen welke stoffen als probleemstoffen moeten worden aangemerkt. Enkele directies hebben ook aandacht besteed aan onbekende en/of ongenormeerde stoffen. Daarnaast is door sommigen de maatschappelijke omgeving in kaart gebracht: met welke actoren kunnen deze stoffen worden aangepakt? Aan een prioritering van maatregelen op basis van de gebiedsanalyse en de actorenanalyse zijn de meeste directies nog niet toegekomen. In het proces van de totstandkoming van de emissiebeheersplannen heeft de interne communicatie wel (bij de ene directie meer dan bij de andere) aandacht gekregen; de communicatie met de regionale planomgeving niet. De respondenten van Noord-Holland, die het meest voorop lopen met hun plan voor het Noordzeekanaal, vertellen: 'dat is iets waar we nu tegenop lopen: zij hebben niet meebepaald dat die stoffen een probleem zijn. Als we hen er meer bij hadden betrokken, hadden we vermoedelijk een beter draagvlak bij de waterschappen gehad dan we nu hebben.' Het besef van lacunes in de eigen kennis en het feit dat ook binnen de eigen organisatie nog het nodige draagvlak moet worden verworven, maken dat de directies vooralsnog liever kiezen voor een intern proces. 'Eerst is er een goed stuk nodig en draagvlak intern, voordat je er mee naar buiten kunt'. Ook aan de afstemming tussen de regionale directies onderling is bij de totstandkoming weinig aandacht besteed. De eigen problemen leren kennen en weten wat men daar mee wil, daaraan hebben de directies nog de handen vol.

Aan de respondenten van HK en RIZA is gevraagd, welke van de zaken die nu blijven liggen hoog op de agenda moeten komen te staan voor de komende jaren, welke zaken bij de tweede generatie EBP's moeten worden opgepakt, en welke rol HK, RIZA en RIKZ hierbij zouden kunnen spelen. De komende jaren zullen de RD's, zo menen betrokkenen, moeten blijven investeren in kennis van het eigen beheersgebied - zonder hier overigens in door te schieten. De eerste prioriteit moet

zijn het maken van keuzes met betrekking tot het werkpakket op basis van de kennis die er nu ligt. Een van de geïnterviewden geeft aan, dat de RD's bij die keuzes nu al andere RD's, provincies, waterschappen en eventueel belangengroeperingen zouden moeten betrekken. Bovendien kunnen de RD's veel meer gebruik maken van elkaars expertise. Bij de tweede generatie 'zal de zaak naar buiten moeten worden opengebrouwen': het EBP2 zal veel meer in communicatie met de buitenwereld moeten worden ontwikkeld. De rol van HK kan hierbij zijn: het bewust maken van de poothoofden van de rol van de RD in de regio, en opnieuw het faciliteren van de uitvoering. Voor RIZA en RIKZ ligt een belangrijke taak in het verwerven van meer inzicht in de interactie tussen de rijkswaterbeheerder en de buitenwereld. 'HKK, als kopstuk van RIZA en RIKZ, zou van de DG Water de opdracht moeten krijgen om die kennis te (doen) verwerven'.

2.2.5 Kaderrichtlijn Water

Op 22 december 2000 is de zgn. Kaderrichtlijn Water in werking getreden met de publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Met deze richtlijn wordt beoogd om tot een geïntegreerd waterbeleid te komen voor de hele Europese Gemeenschap. Hierbij wordt het stroomgebied aangewezen als het schaalniveau waarop afspraken over het waterbeleid en over de afstemming van de uitvoering moeten worden gemaakt. Als doelen worden onder meer genoemd (KRW, art. 1): het behoeden voor verdere achteruitgang, beschermen en verbeteren van aquatische ecosystemen; het bevorderen van het duurzaam gebruik van water; verbetering van het aquatisch milieu door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen; een progressieve vermindering / het voorkómen van verdere verontreiniging van grondwater; en een afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. Hierbij wordt ook nadrukkelijk een relatie gelegd met het mariene milieu: voor ogen staat (KRW, overweging 27) om uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu nabij de achtergrondwaarde voor in de natuur voorkomende stoffen en tot volledige eliminatie van prioritaire gevaarlijke stoffen.

Een belangrijk instrument dat in de richtlijn gelanceerd wordt is het zgn. stroomgebiedsbeheersplan (KRW, art. 13). In beginsel dient voor elk (internationaal) stroomgebied een dergelijk beheersplan te worden opgesteld, hetgeen voor Nederland betekent dat zij moet deelnemen aan de opstellen van vier stroomgebiedsbeheersplannen, nl. voor de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. De Kaderrichtlijn schrijft elf elementen voor die deze beheersplannen moeten bevatten (KRW, bijlage VII van dit deelrapport). We halen hieruit een aantal sub-elementen naar voren die (deels) nieuwe eisen met zich meebrengen ten aanzien van de informatieverzameling, prioriteitstelling en onderlinge afstemming van het emissiebeheer van de Regionale Directies:

- een overzicht van significante belastingen en effecten van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater, met inbegrip van een raming van de verontreiniging door puntbronnen en een raming van de verontreiniging door diffuse bronnen, plus van een overzicht van het bodemgebruik;

- een kaart van monitoringsnetwerken, gevormd ten behoeve van het verkrijgen van een samenhangend totaalbeeld van de watertoestand per stroomgebiedsdistrict, en een presentatie van de resultaten van uitgevoerde monitoringsprogramma's;
- samenvattingen van vastgestelde beheersmaatregelen voor de aanpak van puntbronlozingen, van andere activiteiten die de watertoestand beïnvloeden, van prioritare stoffen en van accidentele verontreiniging;
- een samenvatting van de maatregelen voor waterlichamen waarvoor de doelstellingen waarschijnlijk niet bereikt kunnen worden; nadere gegevens omtrent bijkomende maatregelen om de vastgestelde milieudoelstellingen te bereiken; nadere gegevens om toename van de verontreiniging van mariene wateren te voorkomen.

Reeds in 2004 dienen de eerste onderdelen van de stroomgebiedsplannen gereed te zijn, zoals een karakterisering van de stroomgebiedsdistricten met onder meer een beschrijving van typespecifieke referentieomstandigheden, een beoordeling van de belasting van wateren en een beoordeling van de gevoeligheid van de oppervlakte-watertoestand voor deze belasting. De stroomgebiedsbeheersplannen dienen uiteindelijk in 2009 in werking te treden, terwijl 2015 wordt aangewezen als eerste termijn waarop de doelstellingen dienen te zijn bereikt.

2.2.6 Verwachtingen van de geïnterviewden

Uit de interviews blijkt dat de regionale directies zich nog weinig verdiept hebben in hetgeen de Kaderrichtlijn Water gaat betekenen voor hun eigen takenpakket en voor de afstemming met bovenstroomse en benedenstroomse beheerders. Antwoorden variëren van: 'gisteren is hier een presentatie geweest; dat was voor velen de eerste kennismaking' tot 'we zijn er een beetje mee bezig, maar we laten vooral de oren hangen naar wat van HK komt'.

Toch kunnen sommigen zich wel een voorstelling maken van de kansen die de Kaderrichtlijn met zich mee kan brengen voor versterking van de aanpak van emissies. Directie Noord-Nederland bijvoorbeeld hoopt dat zij met de Kaderrichtlijn Water meer tot samenwerking met Duitsland kan komen. Die operationele samenwerking met collega's vlak over de grens op het vlak van waterkwaliteit, zo merkt de respondent van Oost-Nederland op, is er nu niet of nauwelijks (wel op het vlak van waterkwantiteit). Ook Directie Limburg ziet hier een mogelijk gunstig effect: 'als onze buitenlandse partners en wij met dezelfde ogen gaan kijken, levert dat winst op'. Mogelijk kan zelfs het effect optreden, dat de beheerders aan beide zijden van de grens niet meer door internationaal opererende bedrijven tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. 'Die zeggen nu: jullie zijn veel strenger dan andere landen waar ons bedrijf opereert'. Dat werkt dan niet meer. Maar de geïnterviewden van de directies hebben ook hun twijfels: sommigen vrezen, dat de Kaderrichtlijn voor de Nederlandse beheerders niet stimulerend zal werken in het streven naar terugdringing van de verontreiniging verder dan tot MTR niveau, wanneer bovenstrooms de normen niet worden aangescherpt. Ook bestaat er twijfel, 'of het wel zal lukken om het méér te maken dan papier'. De vele beschrijvingen die moeten worden geleverd, en de daaropvolgende rapportageverplichtingen roepen het beeld op van veel

bureaucratie. ‘Het niveau is mogelijk te groot om er iets mee te kunnen’, voegt één van de respondenten hieraan toe.

De respondenten van HK en RIZA zien de Kaderrichtlijn Water als een instrument dat in dezelfde lijn ligt als verschillende processen die al in gang zijn gezet. Met het opstellen van de emissiebeheersplannen hebben de RD's veel energie gestoken in het leren kennen van het eigen beheersgebied. ‘Voor de Kaderrichtlijn Water kunnen we die informatie nu aftappen uit de EBP's⁸. De Kaderrichtlijn stimuleert om te gaan denken in stroomgebieden. Die koppeling naar het grotere geheel is in de EBP's echter nog niet gelegd. Dat zou nu hogere prioriteit moeten krijgen. Eén van de respondenten van een regionale directie doet in dit verband de suggestie dat het landelijke regieteam Emissiekader en het landelijke regieteam Kaderrichtlijn Water hiertoe de handen ineen zouden moeten slaan.

2.3 Conclusies

De belangrijkste strategie voor aanpak van de puntbronnen (de ‘oude’ taak) is altijd geweest: juridische sturing via de WVO. Naar deze strategie heeft zich de structuur en besturingsfilosofie van de organisatie van het rijkswaterkwaliteitsbeheer binnen Rijkswaterstaat gevormd. Nu is komen vast te staan, dat om verder te komen in de terugdringing van verontreinigingen nieuwe strategieën nodig zijn, betekent dit ook iets voor de structuur van de organisatie: mogelijk is een andere indeling van de organisatie nodig, een andere toedeling van verantwoordelijkheden en andere wijze van coördineren.

Deze stap is echter nog niet gezet. Uit de gesprekken met de medewerkers van de verschillende directies en diensten blijkt, dat voor hen regelmatig onduidelijk is, wat nu landelijk moet worden geregeld, en wat de regio's zelf dienen op te pakken. Ook in hoofdstuk 5 komt dit naar voren. Met de toenemende scheiding van beleid en uitvoering (versterkt door de instelling van een DG Water en een Inspectiedienst), en de formalisering in managementcontracten, kan hier mogelijk meer duidelijkheid in worden gebracht.

Ook de geringe verwachtingen ten aanzien van de FWVO als afstemmingsplatform hebben te maken met het achterblijven van de structuur bij de strategie. De FWVO wordt in eerste instantie aangewezen als het meest logische kader voor onderlinge afstemming tussen de directies, maar in tweede instantie afgewezen: de inrichting en werking van dit overlegorgaan is hiervoor nu te beperkt. In de clusters worden allerlei onderwerpen besproken die de nieuwe aandachtsvelden en strategieën betreffen (zie het kader in paragraaf 2.1.2). Om werkelijk tot een afstemming van de aanpak te kunnen komen zullen er echter ook anderen aan tafel moeten zitten dan vanuit de WVO-vergunningverlening en zal het platform meer besluitkracht moeten krijgen. Bovendien is het voor het vormgeven van de nieuwe taken van gebiedsgericht werken en denken in stroomgebieden van belang, om de banden met de regionale waterbeheerders te

⁸ Overigens geldt dit ook voor de gebiedsgerichte rapportages die, naar aanleiding van de motie Augusteijn-Esser over het ontbreken van tussendoelen, vóór eind 2002 dienen te worden opgesteld en waarvoor de CIW in 2001 richtlijnen zal geven (Vervolgotitie vierde Nota betreffende normstelling waterkwaliteit, 2000).

versterken. Daarmee komt ook de CIW in beeld als een geschikt kader, waaruit een nieuw platform voor afstemming van het emissiebeleid tussen beheerders kan groeien. Het Emissiekader NW4 is wel ondersteunend voor de nieuwe taak van het gebiedsgericht werken en het ontwikkelen van een nieuwe rol als overheid in relatie tot private actoren; niet voor de nieuwe inspanning van afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerseenheden. De Kaderrichtlijn Water, in werking getreden eind 2000, stelt deze afstemming juist centraal. Beheerders zullen samen tot stroomgebiedsplannen moeten komen, waarvan de eerste onderdelen al in 2004 gereed moeten zijn. Desondanks blijkt uit de interviews dat de Kaderrichtlijn Water bij de rijkswaterkwaliteitsbeheerders nog weinig oproept. Aan de afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerseenheden en het ontwikkelen van een visie op méér dan het eigen beheersgebied, wordt nog niet gewerkt.

3 De Noordzee en haar beheerder DNZ

3.1 Rekening houden met de Noordzee in het emissiebeleid en -beheer

De Noordzee is het 'zinkputje' van de Nederlandse watersystemen: bijna alle Nederlandse wateren stromen af in deze richting. Alleen voor de Waddenzee is de Noordzee ook een belangrijke aanvoerrote. Aan de respondenten van de regionale directies is gevraagd in hoeverre in het verleden bij het bepalen van het emissiebeleid en -beheer in hun directie al rekening werd gehouden met de Noordzee. Het onderstaande kader geeft een beeld van de antwoorden.

<i>Thema: de Noordzee</i> <i>Vraag: In hoeverre hield u in het verleden bij het bepalen van het emissiebeleid en -beheer rekening met de Noordzee?</i>	
DNN	Niet. Er was nauwelijks eigen emissiebeleid van de Regionale Directies; we volgden de landelijke lijn, en die ging over puntbronnen en RWZI's. De aanvoer vanuit de Noordzee werd als een gegeven beschouwd. We hadden geen knoppen om aan te draaien. (Dit geldt trouwens ook voor de aanvoer via de spuilsuizen uit het IJsselmeer en de regionale wateren en voor de aanvoer via de Eems). Daar zijn we nu veel meer mee bezig: wat zijn de aanvoer-routes. Nu met het EBP is het de eerste keer dat structureel wordt nagedacht over de relatie emissie-immis-sie.
DNH	Je had RAP en NAP om stikstofemissie naar de Noordzee te verminderen. Daar hebben we mee gewerkt. Later ook voor andere stoffen. Nu is er de OSPAR-lijst. Daar doen we niks mee via de directe lijn; wel als het landelijke implementatie heeft gekregen, bv. in de Nota of in een AMvB. Een andere respondent, tot 1999 werkzaam bij DNH, vertelt: ik heb me toen nooit beziggehouden met de gevolgen voor DNZ. Als ik met Hoogovens bezig was had dat gevolgen voor DNZ en via de lucht voor Directie IJsselmeergebied, maar daar stond ik niet bij stil.
DZH	RWS had vroeger een gezamenlijk emissiebeleid, nl. de IMP's-Water waarin alles bij elkaar kwam; daar zat ook de Noordzee in. Het afstemmen tussen de RD's onderling stelde niet veel voor, maar nu ook niet! Men sprak/spreekt elkaar alleen ad hoc. Maar: alles dat we hier doen is steeds ten bate van de Noordzee. Dat principe zit er wel in; het ontbreekt echter aan onderscheidend vermogen: op welke stoffen gaan we ons dan richten.
DZL	Niet. Onze inspanningen waren gericht op vergunningverlening voor bedrijven, d.w.z. op de WVO-taken. Nu zijn we erachter gekomen dan minder dan 5% van de verontreiniging in ons beheersgebied nog van bedrijven afkomstig is; de rest van diffuse bronnen (inclusief gemalen). Met het EBP 2001 hebben we nu wel de Noordzee erbij betrokken. Er zijn ook actieplannen aan verbonden, bijv. voor de scheepvaart.
DON	Daar hielden we helemaal geen rekening mee. We waren alleen bezig met het uitvoeren van emissiebeleid zoals dat landelijk werd uitgedragen, d.w.z. niet effectgericht, maar brongericht. Dus we hielden alleen rekening met DNZ via landelijke afspraken zoals RAP/NAP, door deze te hanteren als kader voor vergunningverlening. Dit was door HK aangedragen; er was geen bewuste link met DNZ.
DLB	Via internationale afspraken en ministersconferenties wordt landelijk beleid vastgesteld ten behoeve van de Noordzee. De NAP afspraken in 1995 van 50% reductie t.o.v. 1987 van stoffen die in de Noordzee kwamen (tevens verwerkt in het RAP) hebben voor Nederland geleid tot de aanpak van 65 bedrijven, waarvan er 5 à 6 in ons beheersgebied zaten. Maar tussen DLB en DNZ is er geen rechtstreeks contact.

Kern van het emissiebeleid is jarenlang geweest: aanpak van de puntlozingen met de WVO op basis van landelijk beleid (stoffenlijsten, generieke normen). Naar de effecten op het watersysteem werd niet specifiek gevraagd. Medewerkers van regionale directies staan daardoor weinig stil bij de samenhang tussen de waterkwaliteit van hun deel van het systeem en die van bovenstroomse en benedenstroomse wateren. Voor de Noordzee is dat niet anders, zo blijkt uit de antwoorden. Internationale afspraken voor de Noordzee, zoals gemaakt op ministersconferenties, worden door HK eerst vertaald in de lijn van de emissie-aanpak. Regionale directies kunnen ze vervolgens meenemen in hun vergunningverlening. Met het emissiebeheersplan wordt nu door de directies voor het eerst de relatie gelegd tussen de aanpak van lozingen (emissie) en de waterkwaliteit in het eigen beheersgebied (immissie⁹). Het gaat om twee verschillende manieren van kijken, zo legt een van de respondenten uit. 'Op emissies zitten van oudsher chemische mensen. Ze kijken naar het watersysteem en zien dat Akzo er hier op zit, en een RWZI daar. Ze hebben een praktische kijk: waar kunnen we aan sleutelen. Waterkwaliteit, dat zijn veel meer biologen en ecologen. Die kijken meer met behulp van wetenschappelijke studies: wat gebeurt er in het systeem?' Bij de beheerders van Noordzee en Waddenzee ligt het accent vermoedelijk meer op de tweede kijk, bij de rivierdirecties op de eerste. In het kader valt te lezen, dat bij de directie Noord-Nederland en Zeeland de relatie met de Noordzee inmiddels op de agenda staat.

3.2 DNZ een bijzondere directie temidden van de regionale directies?

De directie Noordzee is jonger dan de andere regionale directies van Rijkswaterstaat. Vijfentwintig jaar geleden is zij opgericht, zo vertelt een van de respondenten, vanwege de toenemende belangstelling voor, en gebruik van de Noordzee en in verband met de waterdiepte in de toegangseulen tot de havens van Amsterdam en Rotterdam. Onduidelijk was echter, wat beheer van de Noordzee nu precies moest inhouden. 'We gingen eerst eens kijken: wat gebeurt er eigenlijk in de Noordzee? Er werden verkeerstellingen gedaan, we keken naar bodem, water, organismen, gebruik. De tweede stap was: wat vinden we daar dan van? Vervolgens pakten we vooral datgene op, waar we de vingers achter konden krijgen. Dus niet vanuit nationaal beleid. We richtten ons bijvoorbeeld op de scheepvaart, de terugdringing van lozingen en verbrandingen op zee, en probeerden zo ver te komen als haalbaar was. Daarna keken we naar de offshore en probeerden net zo ver te komen, of liever nog ietsje verder. Het was een beetje een cowboy-idee.' De ervaring, zelf te moeten pionieren, heeft de organisatiecultuur van DNZ mede gevormd. Nog steeds wordt van tijd tot tijd, wanneer zich op de Noordzee niet-gereguleerde situaties voordoen, een beroep gedaan op de eigen creativiteit van de medewerkers.

⁹ Emissie staat voor uitworp; immissie voor inworp. Bedoeld wordt de mate waarin een lozing de waterkwaliteit van het ontvangende water bepaalt. Op basis van de aangetroffen hoeveelheden van een bepaalde stof (immissie) kan men besluiten tot aanscherping van de eisen in de vergunningverlening voor emissies, of tot een hogere prioriteitstelling van de aanpak van bepaalde diffuse bronnen (zie ook Haans et al., 1999).

De positie van DNZ wordt, zo blijkt uit de interviews, als bijzonder gezien door de combinatie van de volgende factoren:

- de ligging aan het einde van de hydrologische systemen (hoewel dit niet helemaal opgaat, omdat de Noordzee ook aanvoerroute is voor de Waddenzee, de Oosterschelde en de Westerschelde);
- het grote volume van het watersysteem, en daarmee de sterke verdunning van verontreinigingen;
- de beschikking over betrekkelijk weinig juridisch instrumentarium;
- de betrokkenheid in internationaal overleg¹⁰, zowel in stroomgebiedsverband als in economisch verband;
- de betrokkenheid in interdepartementaal overleg;
- het type doelgroepen waarmee de directie te maken heeft;
- de mate waarin de problematiek van het watersysteem de bevolking aanspreekt;
- de frequentie waarmee de directie aanloopt tegen zaken die niet geregeld zijn (denk bijvoorbeeld aan nieuwe ruimtelijke claims, met bijbehorende risico's en verontreinigingen).

Met name de laatste factor verklaart dat DNZ zich meer dan de andere directies wil bezighouden met beleidsvoorbereiding en terugkoppeling van de ervaringen met de uitvoering naar het beleid.

Bij de respondenten van DNZ bestaat grote terughoudendheid om de eigen directie als bijzonder aan te merken. In formele zin is dit ook niet het geval. 'We zijn één Rijkswaterstaat', wordt verschillende keren naar voren gebracht. Dat neemt niet weg, dat bovenstaande kenmerken wel een rol spelen bij het beoordelen door de verschillende regionale directies van de mogelijkheden voor, en potentiële resultaten van versterking van de onderlinge afstemming met DNZ.

3.3 Rol van DNZ in de organisatie van Rijkswaterstaat

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd: hoe ziet u de rol van DNZ binnen de organisatie van RWS, mede gezien haar positie in het Nederlandse watersysteem? Wat zou de rol van DNZ naar uw mening moeten zijn?

De geïnterviewden van DNZ stellen vast dat hun rol aan het veranderen is. De zgn. 'horzelfunctie', om anderen aan te jagen om door te zetten in het vergunningenbeleid, is in de loop van de jaren '90 op de achtergrond geraakt. Nu de grens van de aanpak van puntbronnen is bereikt, is er ook reden om bijvoorbeeld in het baggerbeleid zo nodig soepeler te zijn. Onder de andere directies zullen er echter, zo verwachten ze, nog steeds medewerkers zijn die hen zien als 'hemelbestormers', 'groen' en met name in de baggerhoek 'streng in de leer'. De rol waarin DNZ wil groeien is die van facilitator van verantwoord gebruik van de Noordzee (Directie Noordzee, 2000a). 'Die horzelfunctie kan beter worden omgebouwd naar: proberen samen tot oplossingen te komen, in plaats van te zeggen: dit mag niet.' Daarnaast

¹⁰ Voor een aantal overlegstructuren is DNZ bijvoorbeeld 'Head of Delegation', verantwoordelijk voor het beheer van het internationale verdrag (bv. Verdrag van Bonn); daarnaast bevindt het secretariaat van de Nederlandse delegatie van de ministersconferentie zich in huis bij DNZ. Ook heeft DNZ regelmatig operationele contacten met Engeland, België en Denemarken.

heeft DNZ, wellicht méér dan andere directies, de taak om te bewaken dat er Nederlands beleid geformuleerd wordt, en om in de gaten te houden dat het gerealiseerd wordt. Tenslotte zien verschillende medewerkers een belangrijke rol voor DNZ in de sfeer van signalering, met name van stoffen die niet standaard op de monitoringlijst staan.

De antwoorden van de andere regionale directies sluiten hier deels bij aan. 'De Noordzee is de cumulatie van alles. Als je het dáár meet is het echt een probleem.' In het verleden werd DNZ wel een beetje als een buitenbeentje gezien: 'DNZ was druk bezig met andere departementen zoals EZ en Defensie, en had niet door dat er ook nog andere regionale directies waren.' Ook de factor 'streng in de leer' (zie boven) komt aan de orde: 'ze gedragen zich wel eens wat inspectie-achtig met betrekking tot hun eigen taken.' Toch zien de meeste respondenten wel een specifieke rol voor DNZ weggelegd, juist omdat ze aan het eind van de stroom zitten. 'Ik vind wel dat ze ons mogen aanspreken wanneer ze bepaalde stoffen meten die mogelijk via onze wateren zijn aangevoerd.' En: 'stoffen die voor de Noordzee een probleem zijn, mogen wel wat meer leidend zijn.' Er moet echter wel een belangrijke nuancering worden gemaakt. Voor de meeste stoffen is namelijk niet zo eenvoudig aantoonbaar dat ze een probleem vormen voor de Noordzee. Wanneer verontreinigende stoffen de Noordzee bereiken krijgen ze alle ruimte om zich te verspreiden, zodat de waterkwaliteit van de Noordzee relatief beter is dan die van de bovenstroomse beheersgebieden. Het is voor de bovenstroomse directies daarom niet vanzelfsprekend dat zij de waterkwaliteitsproblemen van DNZ zwaar zouden moeten laten meewegen: 'DNZ heeft niet echt waterkwaliteitsproblemen. Ze zoeken ernaar.' Een van de respondenten benadrukt daarom, dat DNZ haar waterkwaliteitsproblemen goed zal moeten verwoorden in de richting van de andere directies. 'Dan moeten ze hun problemen wél heel duidelijk neerzetten en het goed spelen, want wij kennen onze eigen problemen het beste.' Een respondent van een andere directie doet ook suggesties voor een strategie: 'DNZ pakt het heel wetenschappelijk aan, maar ze moeten het veel meer als een tastbaar verhaal brengen, het een aibaarheidsfactor geven.'

De respondenten van het Hoofdkantoor typeren DNZ als 'de uiteindelijke probleemhebber (...) met weinig sturingsmogelijkheden'. DNZ zou meer de rol van luis in de pels kunnen spelen en anderen prikkelen tot het ondernemen van actie, 'bijvoorbeeld door algenplagen in beeld te brengen en veranderingen in organismen als gevolg van verontreinigende stoffen duidelijk te maken.'

3.4 Conclusies

De belangen van de Noordzee zijn tot dusverre niet rechtstreeks door de andere regionale directies betrokken bij beslissingen omtrent emissie maatregelen. Via de vertaling van HK in een landelijke emissie-aanpak zijn deze belangen wel indirect meegenomen in de vergunningverlening en handhaving. Om de samenhang met benedenstroomse gebieden zoals de Noordzee zelf bewust te betrekken bij de eigen

prioriteitstelling, zullen de beheerders eerst meer moeten weten van het effect van de emissies in hun eigen beheersgebied op de waterkwaliteit (relatie emissie - immissie).

Vanwege de grote verspreiding van stoffen in de Noordzee is het niet vanzelfsprekend voor bovenstroomse directies dat zij de waterkwaliteitsproblemen van DNZ zwaar moeten laten meewegen in de eigen beslissingen. DNZ zal extra inspanningen moeten plegen om deze problemen goed te verwoorden richting andere directies.

Daarbij moet een kloof worden overbrugd tussen twee manieren van kijken, nl. tussen de (wetenschappelijke) blik op het beheersgebied als een natuurlijk systeem en de (praktische) blik op het beheersgebied als een geheel van lozingspunten.

4 Behoeften van DNZ en de andere regionale directies aan onderlinge afstemming van het emissiebeleid/beheer

4.1 Probleemstoffen

Aan welke concrete vormen van afstemming hebben de regionale directies momenteel behoefte, en welke kansen zien ze hierin? Om hierin inzicht te krijgen is aan de respondenten van de RD's een vraag voorgelegd met als leidraad de stoffen-ingang. Een aantal stoffen vormen voor de Noordzee in de huidige situatie een probleem. Op basis van een eerste analyse van het RIKZ (Laane et al., 2001) en de Noordzeebalans (Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 2000a) zijn hiervan een aantal geselecteerd. Vervolgens is aan zowel DNZ als aan de andere RD's gevraagd, of afstemming tussen DNZ en andere RD's voor de aanpak van deze stoffen naar hun inschatting iets kan opleveren, en waaruit die afstemming dan moet bestaan. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan informatieuitwisseling over concentraties en/of trends, afspraken over monitoring, samen druk uitoefenen op een derde, samen nadenken over een bronaanpak, ontwikkelen van toetsingsmethoden, samenwerking bij de aanpak van incidenten, samenwerking in de handhaving, etc. De wensen, de kansen die de regionale directies zien wanneer ze meer samen optrekken, maar ook de onmogelijkheden in hun ogen zijn besproken aan de hand van de volgende stoffen: vermestende stoffen, koper, PAK, minerale olie, PCB, bestrijdingsmiddelen, TBT, 'nieuwe' stoffen zoals broomhoudende brandvertragers en ftalaten, en het gecombineerde effect van stoffen. De antwoorden van de verschillende directies per stof zijn in bijlage III weergegeven. We bespreken ze hier op hoofdlijnen.

Vermestende stoffen

Sommige directies zoeken de oplossing meer in een regionale aanpak met waterschappen en doelgroepen, anderen menen dat de bal vooral ligt bij HK, om meer druk uit te oefenen richting LNV en richting het internationale overleg. In beide gevallen kan, aldus de respondenten, versterking van de onderlinge samenwerking en met DNZ positief uitwerken:

- DNZ en de andere RD's kunnen hun signalen bundelen richting HK, zodat deze beter geutiliseerd naar LNV kan stappen
- DNZ kan met beelden (bv. zee onder de algen) signalen afgeven richting maatschappij, zodat maatschappelijke actoren meer bewust raken van de noodzaak voor maatregelen
- DNZ kan het onderwerp meenemen in het internationale overleg, waarin zij immers bij uitstek moet opereren

Koper

Uit de antwoorden van de regionale directies spreekt een behoefte aan versterking van de monitoring. De gevonden gegevens dienen meerdere doelen:

- twee directies, DNN en DZH zouden de monitoringgegevens van DNZ graag direct willen gebruiken om deze te vergelijken met hun eigen gegevens, zodat ze hun prioriteitstelling hierop kunnen bepalen

- de aanpak van koper vergt veel overleg met maatschappelijke actoren; wanneer DNZ aan het publiek duidelijk kan maken dat aan de aanpak van koper gewerkt moet worden, kan dat het draagvlak vergroten
- ook hier geldt: DNZ en de andere RD's kunnen hun signalen bundelen richting HK, om zo druk uit te oefenen op het niveau van landelijke afspraken over het stoffenbeleid
- DNZ kan het onderwerp meer onder de aandacht brengen in de internationale overlegcircuits waarin zij al meedraait, met het oog op terugdringing van de belasting uit het buitenland

PAK

Het lastige van PAK's is, dat de bronnen niet voldoende duidelijk in beeld zijn. Atmosferische depositie wordt genoemd als een grote bron, en scheepvaart als vermoedelijk een (kleinere) tweede.

- voor zover het om scheepvaart gaat, zijn de geïnterviewden van de andere directies geïnteresseerd in uitwisseling van monitoringsgegevens en het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak met DNZ
- voor zover het om atmosferische depositie gaat, zien de meeste directies geen rol voor zichzelf

Minerale olie

Twee van de ondervraagde directies, Noord-Nederland en Zeeland, geven aan dat samenwerking met DNZ een bijdrage kan leveren aan de terugdringing van verontreiniging met minerale olie in hun eigen beheersgebied of in de Noordzee. (Voor zover het calamiteiten betreft, vinden ook de andere kustdirecties samenwerking belangrijk. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.2).

- enerzijds gaat het om olievlekken die de grens van het beheersgebied passeren (door de wind of door het sluiten van de stormvloedkering), en waarover nu geen overleg plaatsvindt
- anderzijds gaat het om het uitwisselen van informatie over trends en over de aanpak van lozingen van de scheepvaart, en om een eventuele samenwerking bij het opruimen

PCB

Omdat verontreiniging met PCB vrijwel alleen uit historische bronnen afkomstig is, zien de regionale directies geen aangrijpingspunt om hier in onderlinge samenwerking iets aan te doen.

Bestrijdingsmiddelen

Net als bij vermestende stoffen menen sommige RD's dat de aanpak vooral via generieke regelgeving moet gebeuren (dus via HK) terwijl anderen het zoeken in de samenwerking met de regionale waterbeheerders. Wanneer bepaalde bestrijdingsmiddelen aantoonbaar in verhoogde concentraties aanwezig zijn in de Noordzee, kan dit het maatschappelijk draagvlak voor de aanpak verhogen. Een van de respondenten van DNZ meldt echter, dat individuele bestrijdingsmiddelen nog nauwelijks zijn aangetoond in de Noordzee.

TBT

Meer samenwerking van de RD's in de terugdringing van verontreinigingen met deze stof wordt door bijna alle respondenten belangrijk gevonden. Met name wordt meerwaarde gezien in:

- aansluiting van DNZ en de andere kustdirecties bij het initiatief van DZH en DNH om een stimuleringsproject voor gebruik van biocidevrije verf op te starten
- vaststelling met DNZ en de kustdirecties van een gezamenlijke methodiek voor toetsing van TBT in zoute bagger
- gezamenlijk bewerkstelligen dat de aanpak van TBT landelijk hoge prioriteit krijgt

'Nieuwe' stoffen: gebromeerde brandvertragers en ftalaten

Met name voor wat betreft de broomhoudende brandvertragers vinden vrijwel alle geïnterviewden het belangrijk dat deze stof landelijk geagendeerd wordt. Als regionale directies kunnen ze een bijdrage leveren aan deze agendering door meetgegevens te verzamelen en met elkaar uit te wisselen over het voorkomen van de stof in het eigen beheersgebied; mogelijk kan DNZ ook iets zeggen over de problemen die het in de Noordzee veroorzaakt. Deze gegevens zijn belangrijk voor HK met het oog op het internationaal overleg, en voor de RD's met lozingen van deze stof in hun beheersgebied: DZL en DZH. Pas wanneer er vervolgens landelijk beleid wordt geformuleerd, er normen worden ontwikkeld, best beschikbare en best uitvoerbare technieken (BBT/BUT) worden vastgesteld en de stof wordt opgenomen in het meetprogramma van het RIZA, kan de verontreiniging met deze stof naar de mening van de respondenten meer structureel worden aangepakt.

Over ftalaten is bij de respondenten nog minder bekend. De RD's zijn in principe niet onwillig om ook voor door samenwerking bij te dragen aan de agendering. DZL en DZH maken melding van lozingen van deze stoffen in beheersgebied. Net als voor brandvertragers horen ze graag van DNZ in welke concentraties de stof in de Noordzee wordt aangetroffen en welke problemen deze concentraties geven.

Gecombineerde effect van stoffen (incl. ongenormeerde stoffen)

De meeste respondenten zijn van mening dat het nog te vroeg is om hier als RD's samen iets mee te doen: het ligt nog te veel in de onderzoekssfeer. In de praktijk is de effectgerichte benadering bij de regionale directies nog nauwelijks van de grond gekomen. Sommigen gebruiken wel bioassays voor de beoordeling van het totale effect van bepaalde lozingen. Ook worden bioassays gebruikt voor het beoordelen van de mate van verontreiniging van bagger. Aan de uitkomsten kunnen echter nog geen maatregelen worden ontleend voor de aanpak van bepaalde bronnen. Voor de toepassing in het oppervlaktewater zullen RIZA en RIKZ eerst nog het nodige voorwerk moeten verrichten. Alleen DNN geeft aan dat zij graag zelf betrokken zou willen zijn bij de ontwikkeling van een ecologische toets voor de zoute wateren, in samenwerking met de andere zoute directies en het RIKZ.

Overige

Daarnaast worden door de respondenten van de regionale directies nog enkele andere stoffen genoemd, voor de aanpak waarvan zij de samenwerking zoeken met collega-directies of specifiek met DNZ. Hierbij zijn verschillende metalen. Zo meldt

DZL dat zij mogelijk iets voor DNZ kan betekenen in de terugdringing van zink-emissies uit de offshore, omdat de industrie die hiervoor de eilanden produceert in hun beheersgebied is gevestigd. Een ander probleem, dat niet met een stofnaam te benoemen valt, is het overboord gooien van huishoudelijk afval door de zeescheepvaart. DZL pleit voor een gezamenlijke aanpak hiervan met alle kustdirecties. Voor het overige wordt verwezen naar bijlage II (van dit deelrapport).

Tenslotte stelt de respondent van het RIZA, in reactie op de kwestie van agendering van nieuwe stoffen, dat Rijkswaterstaat niet meer de weg moet opgaan van het aanwijzen van afzonderlijke stoffen. Deze weg is niet begaanbaar. Naar zijn mening moeten de beheerders hun pijlen veel meer gaan richten op de effectgerichte beoordeling. Het achterhalen van de bronnen op basis van de effectmetingen is nu nog een probleem. 'Maar we zijn daar druk mee bezig op het RIZA. Ik verwacht dat dat de komende jaren alleen maar beter wordt.'

4.2 Calamiteiten

Bij een aantal geïnterviewden van de kustdirecties leven vragen over de aanpak samen met DNZ van calamiteiten op de Noordzee met gevolgen voor de kust. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan het stranden van een olietanker op de kust. Niet alleen het milieu maar ook economische sectoren als de kustrecreatie worden in zo'n geval zwaar getroffen. DNZ zou, stelt een van de respondenten, een trekkersrol moeten vervullen in:

- het (laten) uitvoeren van risico-analyses
- het opstellen van crisisplannen
- het maken van afspraken met de kustdirecties over de aanpak (bv. bij sluizen)

Desgevraagd vertelt een van de medewerkers van DNZ hoe de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot calamiteiten op zee en kust nu verdeeld zijn: 'wat betreft de incidentenbestrijding zijn wij verantwoordelijk voor de zee én voor de kust. De verantwoordelijkheid voor de kust hebben we echter uitbesteed aan de kustdirecties. Dat betreft zowel de economische als de ecologische belangen'. DNZ beschikt zeker wel over een calamiteitenplan. Uit de interviews met de kustdirecties blijkt ook niet dat zij hieraan twijfelen. Echter, het ontbreekt hen aan inzicht in deze plannen, terwijl het besef van de noodzaak ervan bij hen mede als gevolg van recente incidenten is toegenomen. 'Ze hebben wel een calamiteitenplan. Maar hoe dat eruit ziet? Wat er gedekt is? Dat weet ik niet.' De geïnterviewde medewerker van DNZ trekt voor zichzelf de conclusie, dat de 'basisovereenkomst voor afstemming tussen DNZ en de kustdirecties' die er al ligt, in gezamenlijk overleg concreter zal moeten worden ingevuld.

4.3 Conclusies

Voor het merendeel van de besproken stoffen zien de respondenten van Regionale Directies mogelijkheden om elkaar te versterken bij de aanpak ervan. (In hoofdstuk 6

zijn deze mogelijkheden meer puntsgewijs uitgewerkt.) Soms gaat het om uitwisseling van informatie over concentraties en trends, soms gaat het om het bundelen van signalen richting HK of het gezamenlijk druk uitoefenen op een derde. Daarnaast kunnen de Directies ook meer gebruik maken van elkaars netwerken en van elkaars expertise en ervaringen. De 'aibaarheidsfactor' van de Noordzee tenslotte biedt kansen om het maatschappelijk draagvlak voor aanpak van bepaalde stoffen te vergroten, waarmee ook de positie van de andere directies en HK in het overleg kan worden versterkt.

Daarnaast is er bij de kustdirecties behoefte aan meer uitwisseling van informatie en een versterking van de afstemming van de aanpak van calamiteiten op de Noordzee met gevolgen voor de kust.

5 Vragen die op een meer strategisch niveau moeten worden beantwoord

In de gesprekken over de mogelijkheden om elkaar als regionale directies te versterken bij de aanpak van probleemstoffen en calamiteiten, komen ook een aantal kwesties naar voren die naar de mening van geïnterviewden niet tussen collega-directies afgehandeld kunnen worden. Soms zijn het kwesties die vragen om een gezamenlijke strategiebepaling van alle regionale directies. Soms gaat het om zaken waarvoor naar de mening van de geïnterviewden het Hoofdkantoor en de specialistische diensten in eerste instantie verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. In onderstaande komen vier van dit type vraagstukken aan de orde: het vertalen van het verschil in normstelling tussen zoet en zout naar de eigen prioriteitstelling (paragraaf 5.1), de afstemming tussen het internationale afspraken-circuit en de regionale uitvoering (paragraaf 5.2), de afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders (paragraaf 5.3) en het probleem van de capaciteitsverdeling over oude en nieuwe taken (paragraaf 5.4).

5.1 Verschil in normstelling zoet/zout in relatie tot de ecologische functie van de kustzone

In het emissiebeleid voor de zoete wateren geldt als doelstelling voor het jaar 2000 het bereiken van het maximaal toelaatbaar risico (MTR); voor de zoute wateren moet in 2000 een hogere kwaliteit worden gehaald, nl. de streefwaarde of het verwaarloosbaar risico (VR). Dit is vastgelegd in de zgn. RISMARE-brief (Ministerie van VROM e.a., 1996). Uit de gesprekken met de medewerkers van de regionale directies blijkt, dat met dit verschil in normstelling tot nu toe weinig rekening wordt gehouden. Verschillende respondenten geven aan dat niet helder is wat nu precies verwacht wordt. 'Op welke termijn VR tot waar gehaald moet worden, in relatie tot zoete normering, dat willen wij ook wel weten. Met name voor zwevende stoffen en waterbodem is dat niet transparant', zo vertellen de respondenten van Zuid-Holland. Sommige geïnterviewden menen dat 2006 de termijn is waarop de VR gehaald moet worden, ook voor zoute wateren. De zoute directies Noord-Nederland en Zeeland zijn wel op de hoogte van de doelstelling van VR voor zoute wateren in 2000, maar doen er nog niet veel mee. 'We werken nu aan de probleemstoffen, en die zitten boven MTR', zo legt de respondent van Noord-Nederland uit. Voor de Zeeuwse wateren wordt, zowel voor zoet als zout, de MTR aangehouden met als termijn 2006. 'En het is de vraag, ook voor zout, of we het voor 2006 halen', zo vertelt de respondent van Directie Zeeland. De slechte waterkwaliteit wordt merendeels veroorzaakt door diffuse bronnen. Vanwege capaciteitsproblemen (die bij meer directies spelen, zie ook paragraaf 5.5) slaagt de directie er nu onvoldoende in om deze bronnen aan te pakken. 'Maar er is niemand die ons erop aanspreekt. Het is een inspanningsverplichting. Dat is een manco'. Voorlopig zal de MTR dus nog voldoende taakstellend zijn, ook voor zoute wateren.

‘Maar op termijn kunnen we er nog wel eens hard tegenaan lopen’, zo merken de respondenten van Noord-Nederland op. Aan de Waddenzee is de ecologische doelstelling van het hoogste niveau toegekend. Het is logisch, menen ze, om hiervoor het verwaarloosbaar risico (VR) als norm te stellen. Wanneer de toevoer vanaf het land op MTR-niveau zit, wordt bij verspreiding in de Waddenzee echter niet direct het VR bereikt. ‘Je krijgt een mengzone, waarbij de vraag is: in welke zone laat je MTR, of iets tussen MTR en VR toe?’ Ook Directie Noord-Holland wijst hierop. De kustzone zou ecologisch van groot belang zijn voor de Waddenzee, onder andere voor reproductie. ‘Maar we brengen hier nu ook onze emissies naar toe’. Om de binnenwateren te ontzien loost Hoogovens, een grote lozer in het beheersgebied van DNH, in het zoute water ná de sluisen. Wanneer hier strengere normen gehaald moeten gaan worden, dan zal DNH met een flinke lijst van stoffen om de tafel moeten met Hoogovens. ‘Dat moeten ze zich wel realiseren: dat zijn hele grote lozingen, en die zitten hier expres!’. DNH zou graag zien dat Directie Noordzee helder maakt wat het ecologisch belang is van de kustzone. ‘Welke kwaliteitseisen brengt dat met zich mee? In de kustzone komen we nu uit op MTR’. Ook het RIKZ heeft hier een taak. Net als de respondenten van Directie Noord-Nederland vragen de respondenten van Noord-Holland om duidelijkheid ten aanzien van overgangsgebieden. ‘Hoe kan DNZ anders zelf haar probleemstoffen definiëren? Zeggen ze dan bijvoorbeeld: tot zoveel mijl uit de kust is de VR niet nodig? (...) Daar moet een stuk beleid voor komen, met DNZ, met HK, in de FWVO.’ Desgevraagd vertelt een van de respondenten van Directie Noordzee dat door de afdeling Beleidsontwikkeling en Evaluatie de kustzone inderdaad is aangewezen als een ecologisch belangrijk gebied. Daarnaast loopt een tweede ecologische zone over de Klaverbank en de Oestergronden. De verschillen in taakstelling voor zoete en zoute wateren en de afstemming in verband met de kustzone noemt hij belangrijke punten van overleg. Om welke redenen dit overleg tot nu toe niet heeft plaatsgevonden, blijft onduidelijk.

De punten van onbekendheid met verschillen in normstelling en termijnen, en de geringe mate waarin rekening wordt gehouden met het VR voor zoute wateren¹¹, verbazen de respondenten van RIZA en HK niet. ‘Er wordt [door bovenstroomse beheerders] onvoldoende gerealiseerd dat we ergens te maken hebben met VR. Afwenteling staat wel in de NW4, maar...’ Ze zien hier zowel een rol voor zichzelf als voor DNZ en de andere regionale directies. ‘HK en RIZA moeten beter communiceren over normstelling en termijnen. En DNZ zal in het EBP moeten aangeven: als je hier VR wilt halen, wat betekent dat dan voor de aanvoer via onder meer de rivieren?’ In ieder geval moeten de RD’s méér onderling hun beslissingen afstemmen, al dan niet in FWVO-verband. ‘Je bent één uitvoeringsorganisatie. Je zou tenminste van elkaar moeten waarom de één anders optreedt dan de ander.’

¹¹ De relatie met het ecologisch belang van de kustzone is met de respondenten van HK en RIZA niet apart besproken.

5.2 Handelen van regionale directies in de context van internationale afspraken

In het kader van het OSPAR verdrag, dat als doel heeft de verontreinigingen van de zee door bronnen op zee en door bronnen vanaf het land te verminderen, is afgesproken dat voor 27 stoffen in 2020 de emissies teruggebracht moeten zijn naar 'bijna-nul'. Aan de regionale directies is gevraagd, wat deze OSPAR-lijst betekent voor hun prioriteitstelling in het emissiebeheer. Uit de antwoorden blijkt, dat deze lijst nu nauwelijks invloed heeft op hun prioriteitstelling. 'Het is leuk dat OSPAR zegt: die stoffen moeten naar nul. Maar onze probleemstoffen gaan voor', reageert de ene respondent. 'We hebben de Esbjerg-lijst, de OSPAR-lijst, de Brussel-lijst, de Sevilla-lijst...', somt een ander op. 'Dat mag eerst wel eens iets meer geharmoniseerd worden door het Hoofdkantoor'. Dit probleem wordt door meer directies naar voren gebracht. Er zijn (te) veel lijsten, met deels dezelfde en deels verschillende stoffen; de eisen per stof lopen uiteen, en de status van de lijsten is verschillend. De regionale directies zien het daarom als een taak van HK om de internationale afspraken eerst te vertalen naar landelijk beleid, alvorens zij dit een goede plek kunnen geven in hun emissiebeheer. Voor de regionale directies die te maken hebben met grote internationale bedrijven in hun beheersgebied is deze vraag richting HK nog dringender. Internationaal opererende bedrijven zijn vandaag de dag vaak eerder op de hoogte van de internationale afspraken dan de regionale directies. 'We hebben met onze klanten discussies over die lijst, en dan kom je op glibberig terrein. Grote bedrijven weten heel goed wat er speelt'. De informatie-achterstand en de onzekerheid over de wijze waarop de RD zich in het overleg moet opstellen, ondergraven haar positie. HK zou daarom sneller met een vertaling naar de regio moeten komen.

De respondenten van HK en RIZA (eveneens nauw betrokken bij het internationaal overleg) hebben enerzijds begrip voor deze afwachtende houding van de regionale directies. 'Het is een logische houding. Er is teveel onduidelijkheid over die lijsten. Er zijn zoveel verschillen in interpretatie'. Ze onderkennen dat HK en RIZA de taak, van het aangeven van de consequenties van internationale afspraken, nu te veel laten liggen. Binnen HK verwijzen de afdeling Integraal waterbeleid en de afdeling Internationale Zaken naar elkaar, als het gaat om de verantwoordelijkheid voor deze vertaalslag. Anderzijds merken de respondenten op, dat de Regionale Directies zich wel erg passief opstellen. 'Directie Noordzee bijvoorbeeld kan ook zelf, na overleg met HK, met de OSPAR-lijst de boer op gaan'. De afstemming tussen internationaal en regionaal zou veel meer tweerichtingsverkeer moeten zijn. Als de Regionale Directies tijdig hun punten aandragen, kunnen HK en RIZA die meenemen in het overleg. 'Nu werkt het nogal eens zo, dat wanneer we de Regionale Directies informeren in een vroeg stadium, we de reactie krijgen: het is te vaag, daar kunnen we niks mee. En als we ze informeren in een laat stadium, we de reactie krijgen: jullie hebben onze ervaringskennis niet gebruikt (bijvoorbeeld bij de Kaderrichtlijn Water). Maar er is een haal- en brengplicht'.

De wisselwerking tussen het regionale, nationale en internationale niveau is onderwerp van discussie in een van de landelijke projecten van het Emissiekader

NW4, nl. L5 'Go International!' (zie paragraaf 2.2.3). De projectleider noemt in het interview een aantal factoren, waardoor de communicatie tussen 'internationaal' en 'nationaal/regionaal' nu niet goed verloopt: de informatie blijft hangen bij de 'internationale' contactpersonen in de RD's en SD's, die zich inmiddels tot expert hebben ontwikkeld; vaak ontbreekt hen de tijd om de communicatie in de eigen organisatie goed te verzorgen, bijvoorbeeld omdat zich al weer een nieuw belangrijk internationaal overleg aandient; veel 'gewone' medewerkers weten niet hoe internationale processen verlopen (bij EU-regelgeving bijvoorbeeld is er eerst overleg op expert-niveau, waarbij ook bedrijven zijn vertegenwoordigd; het overleg op lidstatenniveau met vertegenwoordigers van de departementen vindt pas in tweede instantie plaats); voor veel van de 'gewone' medewerkers blijft het internationale overleg iets ongrijpbaars; als ze iets inbrengen, kunnen ze als niet-betrokkenen niet goed zien wat er mee gebeurt. Om dit soort problemen aan te pakken, wordt nu vanuit het project L5 voorgesteld om het internationale aspect als vast punt op de agenda van de FWVO te zetten, en het deelnemersveld van de FWVO uit te breiden met de 'internationale' medewerkers van de Regionale Directies. Van de Regionale Directies zal hier dan ook inbreng worden gevraagd ten behoeve van het internationale overleg. Daarnaast wordt, om de toegankelijkheid en transparantie voor de 'gewone' medewerker te vergroten, geadviseerd om een site op intranet te ontwikkelen met per stof een actueel overzicht van informatie uit de relevante internationale gremia. Of de realisatie hiervan op gang komt hangt, aldus de respondent, af van de bereidheid van de organisatie om capaciteit en financiële middelen ter beschikking te stellen voor de ontwikkeling, maar vooral ook voor het voortdurend aanleveren van informatie en het onderhouden van de site.

5.3 Typen afspraken tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders

Op welke manier kan de communicatie tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders, dat wil zeggen tussen collega-directies onderling, maar ook tussen waterschappen en regionale directies, straks het beste gestalte krijgen? Drie typen afspraken zijn hier voorstelbaar, nl.:

- afspraken over de waterkwaliteit op de grens met het benedenstroomse beheersgebied (vgl. het concept Blauwe Knooppunten; Van Slobbe et al., 1996);
- afspraken over te behalen emissiereducties per beheersgebied en per stof binnen een overeengekomen termijn;
- afspraken over maatregelen, in de sfeer van beleidsvoorbereiding, uitvoering en handhaving.

Van boven naar beneden neemt de betrokkenheid met, en invloed op elkaars aanpak en keuzes toe.

Aan de respondenten van de regionale directies, van HK en het RIZA is gevraagd welke van deze typen maatregelen hun voorkeur zou hebben. Uit de antwoorden van de regionale directies en van het RIZA blijkt een lichte voorkeur voor het eerste type afspraken, nl. over de waterkwaliteit bij het passeren van de grens van een beheersgebied. 'Dat zou het mooiste zijn. Dan laat je iedere beheerder zelf de verantwoor-

delijkheid hoe hij dat bereikt.' Dit sluit ook aan bij het idee, dat al verschillende keren is gelanceerd, om het instrument waterakkoord uit de Wet op de Waterhuishouding sterker in te zetten voor afstemming van de waterkwaliteit tussen aangrenzende beheersgebieden. Met afspraken tot op maatregelenniveau, het derde type, is enige terughoudendheid op zijn plaats. 'Dat gaat wel erg ver. Je moet de verantwoordelijkheid laten waar die hoort'. Tegelijk beseffen ze dat alleen afspraken maken over waterkwaliteit op het punt van overdracht geen realistische optie is, bij de huidige stand van kennis van het eigen beheersgebied, kennis van de relatie tussen emissie en immissie, en kennis van mogelijkheden van sturing. Dit wordt door een van de respondenten van HK ook benadrukt. Werken met het eerste type afspraken is alleen mogelijk, als iedere beheerder weet met welke maatregelen hij welke waterkwaliteit op dit punt van overdracht kan bereiken. Dit is nog maar voor weinig stoffen het geval. Het tweede type afspraken, over emissiereducties per stof, zal daarom veel vaker de praktijk zijn. Echter, ook hiervoor is nodig dat iedere afzonderlijke beheerder voldoende maatregelen kent en tot uitvoering kan brengen, waarmee deze emissies kunnen worden beheerst. Met name voor diffuse bronnen is deze kennis meestal nog onvoldoende aanwezig. Dat betekent dat beheerders voor die bronnen alleen de mogelijkheid rest, om samen te bespreken welke maatregelen ieder van hen kan nemen om de waterkwaliteit zich in de goede richting te laten ontwikkelen (het derde type afspraken).

Als kanttekening wordt in twee interviews naar voren gebracht dat er voor het maken van afspraken tussen regionale directies nog een cultuuromslag nodig is. De regionale directies zijn nu 'te aardig voor elkaar'. Binnen een stroomgebied zouden beheerders elkaar moeten kunnen aanspreken op prestaties. En dat betekent dat in sommige gevallen hetzelfde type gesprekken tussen RD's gevoerd zal moeten worden, als nu het geval is tussen RD's en bedrijven. Maar dat is nieuw voor de beheerder. 'Volgens mij zit de waterkwaliteit bij managers van bedrijven méér tussen de oren dan bij managers van Rijkswaterstaat. We zijn gewoon helemaal niet gewend op dat soort dingen aangesproken te worden.' De andere respondent komt met een soortgelijke waarneming. Hij merkt op dat de WVO vroeger de mogelijkheid bood, om een verklaring van ongenoegzaamheid aan te bieden aan de bovenstroomse beheerder. 'Maar die bepaling is er onlangs uit geschrapt. Onder het motto van: zo gaan we niet met elkaar om'.

5.4 Evenwicht zoeken tussen oude en nieuwe taken

Naast de 'oude' wettelijke taak van vergunningverlening en handhaving in het kader van de WVO moeten de regionale directies hun inspanningen meer gaan richten op de 'nieuwe' taken van de gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met de regionale planomgeving, en de afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders in het kader van de internationale stroomgebiedsbenadering (zie paragraaf 1.2). Het oppakken van deze 'nieuwe' taken verloopt bij vrijwel alle regionale directies moeizaam. Verschillende factoren spelen hierbij een rol, zo blijkt uit de interviews:

- het wettelijke karakter van de 'oude' taak maakt dat deze in de praktijk eerste prioriteit krijgt; alleen capaciteit die 'over' is, kan worden ingezet voor de nieuwe taken. Verschillende respondenten spreken van een verhouding 80% -20%;
- voor de nieuwe taken bestaan nog geen duidelijke structuren en werkpakketten. De regionale directies kunnen daardoor nog niet hard maken, zowel intern als naar HK toe, hoeveel capaciteit hiervoor nodig is;
- de overstap naar de nieuwe taken brengt voor veel medewerkers grote onzekerheid met zich mee; van hen wordt gevraagd los te laten waar ze goed in zijn, zoals het schrijven van gedetailleerde vergunningen; ze moeten nieuwe typen kennis en vaardigheden gaan ontwikkelen.

In het kader van Emissiekader NW4 wordt voorgesteld, om de efficiëntie van vergunningverlening en handhaving te verhogen door veel meer gebruik te gaan maken van de systematiek van vergunningverlening op hoofdlijnen (VOH) en vergunningverlening op maat (VOM) (Van Dalen en Hoekstra, 2000). Hiermee zou dan meer capaciteit kunnen worden vrijgemaakt voor de nieuwe taken. Desgevraagd melden de respondenten van de regionale directies dat zij inmiddels met deze maatregel aan de slag zijn gegaan, maar dat de geboekte efficiëntiewinst onvoldoende is om het capaciteitsprobleem op te lossen.

In de interviews met de Regionale Directies komt ook een aantal suggesties naar voren, dat kan bijdragen aan een oplossing:

- HK zou geen nieuwe werkwijzen meer moeten introduceren voor de oude taken, 'want het komt er op neer dat je wéér opnieuw tijd gaat besteden aan je oude doelgroep, en dat je die tijd niet vrijmaakt'. Ook de efficiëntiemaatregelen uit het emissiekader NW4 betekenen een nieuwe werkwijze en kosten dus in eerste instantie veel energie;
- de huidige toedeling van capaciteit per directie is gebaseerd op de benodigde capaciteit voor de oude taak van vergunningverlening. Met de nieuwe taken erbij kan de benodigde capaciteit per directie er echter heel anders uitzien. Voorstel is, om de capaciteitstoedeling te herzien, aan de hand van de omvang en verhouding van de drie typen inspanningen per RD;

Ook denkbaar is (suggestie van de onderzoeker, naar een parallel met de ontwikkeling van het wijkbeheer in gemeenten; Ovaa, 1998) dat:

- de uitvoering (i.c. van de vergunningverlening) voor zover deze gestandaardiseerd kan worden, wordt uitbesteed aan derden. De rijkswaterkwaliteitsbeheerder richt zich dan bij uitstek op de communicatieve taken van het bereiken van overeenstemming met bedrijven, overheden en doelgroepen. De resultaten vertalen ze, indien deze gestandaardiseerd kunnen worden, in opdrachten aan anderen. Alleen hetgeen niet gestandaardiseerd kan worden, voeren ze nog zelf uit.

De respondenten van HK en RIZA ontkennen niet dat er een capaciteitsprobleem is; tegelijk merken ze op dat het soms ook wordt gebruikt door de directies als een excuus om zich achter te verschuilen voor nieuwe verantwoordelijkheden. 'Met een beetje inventiviteit en overleg tussen de RD's onderling kunnen ze hier zelf ook slagen maken'. Met de eerste suggestie, om geen nieuwe werkwijzen meer te

ontwikkelen voor oude taken kunnen de respondenten van HK en RIZA moeilijk uit de voeten. De maatschappij verandert, en dit betekent ook iets voor de oude taken. 'Maar het besef dat niet alles tegelijk kan, is wel doorgedrongen'. De tweede suggestie is een goede: 'we zouden überhaupt eens moeten kijken naar de takenpakketten van verschillende directies', reageert een van de respondenten van HK. De geïnterviewde van het RIZA stelt in dit verband, dat de Regionale Directies in hun Emissiebeheersplan in kaart zouden moeten brengen waar de prioriteiten moeten liggen. Vervolgens moet dit plan als communicatie-instrument gaan fungeren richting HK. 'Transparant maken naar HK waar je capaciteit tekort komt'. Hij legt het initiatief bewust bij de regionale directies: 'Anders neemt HK het EBP-proces niet serieus'. Ook de derde suggestie biedt mogelijkheden. 'Met de gelanceerde efficiëntie-maatregelen moeten de vergunningverleners van een ambacht naar confectie. En dat doet pijn'. Uitbesteding van vergunningverlening die gestandaardiseerd kan worden, en toespitsing van het eigen werk op de communicatie en op de specifieke situaties, kan medewerkers mogelijk een nieuw gevoel van vaktrots geven.

6 Conclusies en aanbevelingen

In onderstaande worden de conclusies op de verschillende niveaus van onderzoek: structuur en besturingsfilosofie (niveau A, zie paragraaf 1.5), wisselwerking tussen de regionale directies (B), en kwesties die vragen om een nadere strategie bepaling (C) puntsgewijs samengevat. Per conclusie of per cluster van conclusies worden daarbij aanbevelingen geformuleerd.

Structuur en besturingsfilosofie RWS

1. De verhoudingen in de zorg voor de waterkwaliteit binnen de DG Rijkswaterstaat, de structuren voor overleg en afstemming en de routines in de uitvoering zijn nog overwegend georganiseerd langs de lijnen van juridische sturing c.q. de 'oude' taken van uitvoering van de WVO. Het vormgeven van de 'nieuwe' taken van een gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met de regio en het denken in stroomgebieden komt mede als gevolg hiervan moeizaam van de grond.

Om zich los te kunnen maken uit deze historisch gegroeide situatie, verdient het aanbeveling om een ter zake kundige een aantal alternatieve besturingsmodellen te laten schetsen, d.w.z. sets van op elkaar afgestemde nieuwe verhoudingen, structuren en routines, gedacht vanuit de nieuwe taken van de regionale directie in de regio en in stroomgebiedsverband, en vanuit de nieuwe rol van de overheid in de samenleving. Eventueel kunnen ervaringen uit andere beleidsvelden en/of andere landen in Europa hierbij worden gebruikt. Het resultaat kan een bron van inspiratie zijn voor onder meer de nadere vormgeving van de relatie met de DG Water en de invulling en het gebruik van het instrument management-contract (zie ook onder conclusie 3).

2. De FWVO wordt door de respondenten van Rijkswaterstaat gezien als het meest voor de hand liggende platform voor afstemming tussen Regionale Directies. Vastgesteld moet echter worden, dat de inrichting, werking en slagkracht van dit overlegorgaan hiervoor nu niet toereikend zijn.

Wil men de FWVO ontwikkelen tot een platform voor afstemming van het waterkwaliteitsbeleid en -beheer tussen de Regionale Directies, dan verdient het aanbeveling een aantal vernieuwingen door te voeren met betrekking tot:

- het deelnemersveld (denk bijvoorbeeld aan toetreding van anderen dan vergunningverleners, de toetreding van het RIKZ, deelname van niet-rijkswaterbeheerders);
- status en bevoegdheden (zodat besluiten worden genomen en ook uitgevoerd);
- de rol van HK (minder als bepalende factor, meer als aanreiker van de kaders) en in samenhang hiermee;
- de financieringswijze (zodat niet het afzonderlijke managementcontract van iedere RD de ruimte voor uitvoering van gezamenlijke besluiten bepaalt).

Omdat de 'nieuwe' taken van de gebiedsgerichte aanpak en van de samenwerking in stroomgebiedsverband tevens een intensievere afstemming met de waterschappen vergen, is het echter ook denkbaar dat vanuit de CIW een platform wordt ontwikkeld waarbinnen deze afstemming tussen waterkwaliteitsbeheerders kan plaatsvinden.

3. De verhouding tussen de verantwoordelijkheid voor beleid en beheer is in beweging, zo blijkt uit de interviews. Hier doen zich twee tendensen voor: enerzijds wordt aan de RD's meer eigen verantwoordelijkheid gelaten en wordt van hen meer inbreng gevraagd bij beleidsformulering, anderzijds vindt een sterkere scheiding van beleid en uitvoering plaats, en een formalisering van de relatie middels managementcontracten. Deze formalisering wordt nog eens versterkt door instelling van een DG Water en een Inspectiedienst.

Op het eerste gezicht lijken deze twee tendensen tegenstrijdig. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. De formalisering van de relatie kan ook een aangrijpingspunt zijn om meer duidelijkheid te bieden c.q. te verkrijgen over de verdeling van verantwoordelijkheden en over de inzet die moet worden gepleegd op het vlak van onderlinge afstemming.

4. Het Emissiekader NW4 is wel ondersteunend voor de 'nieuwe' taak van het oppakken van de gebiedsgerichte benadering in combinatie met de verschuivende rol van de regionale directie; niet voor de 'nieuwe' taak van afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerseenheden in een en hetzelfde stroomgebied.
5. Dit laatste wordt wel beoogd met Kaderrichtlijn Water. De aandacht hiervoor bij de RD's is echter mager. Vooralsnog hebben ze hun handen vol aan het traceren van bronnen, paden en lotgevallen van stoffen, en aan het ontdekken van sturingsmogelijkheden in het *eigen* beheersgebied.

Naar aanleiding van conclusie 4 en 5 verdient het aanbeveling te onderzoeken op welke punten de doelen, de (maatschappelijke en institutionele) stuuropgave en de (fysiek-technische) taakstellingen van het nationale waterkwaliteitsbeleid en de Kaderrichtlijn Water met elkaar overeenstemmen, elkaar aanvullen dan wel elkaar in de weg staan. De resultaten van dit onderzoek moeten leiden tot een aanpassing van de nationale uitvoeringsstrategie van het emissiebeleid. Hierbij valt te overwegen, om het proces van totstandkoming van deel D van het Emissiekader, gepland voor 2002, te benutten voor de communicatie over en het maken van keuzes in de bijstelling van de uitvoeringsstrategie.

Afstemming tussen de regionale directies, in het bijzonder met DNZ:

6. Hoofddlijn van het landelijk beleid is steeds geweest dat iedere directie voor de puntbronnen in het eigen werkgebied de WVO-vergunningverlening en handhaving diende toe te passen. Naar de gevolgen voor de waterkwaliteit en de samenhang tussen bovenstroomse en benedenstroomse maatregelen werd niet gekeken. De belangen van de Noordzee zijn tot dusverre daarom nooit

rechtstreeks door de andere regionale directies meegenomen bij beslissingen omtrent emissie maatregelen.

7. Het begrijpen van de relatie emissie - immissie voor het eigen beheersgebied is voor de RD's een eerste belangrijke opgave. De afstemming met andere directies komt hier nog eens bij.
8. Bij het begrijpen van deze relatie en het totstandbrengen van onderlinge afstemming tussen directies moet een 'gat' tussen twee manieren van kijken worden overbrugd: het kijken naar het beheersgebied als een geheel van lozingspunten, en het kijken naar het beheersgebied als een natuurlijk systeem waarin zich bepaalde ontwikkelingen voordoen. DNZ hanteert vooral de tweede manier van kijken, de rivierdirecties zijn meer gewend om naar lozingspunten te kijken.

Uit conclusie 6 tot en met 8 komt het beeld naar voren dat de Regionale Directies niet eenvoudig en uit eigen beweging tot onderlinge afstemming van de emissie-inspanningen zullen komen met het oog op beheersgebied-overstijgende belangen. De opgave van het ontwikkelen van nieuwe kennis en van nieuwe werkwijzen wordt als zó groot ervaren, dat ieder van de RD's de neiging vertoont om naar binnen te keren (eerst orde op zaken in eigen huis, voordat men naar buiten treedt). Het verdient aanbeveling dat HK zich in samenwerking met het RIZA bezint op een stimulerende en/of faciliterende rol, om te bewerkstelligen dat de RD's deze zoektocht meer samen ondernemen.

9. De positie van DNZ is in bestuurlijk opzicht gelijk aan die van de andere RD's. De benedenstroomse ligging van het beheersgebied, het tot de verbeelding sprekende karakter ervan en de kennis, ervaringen en het netwerk van de organisatie (bv. in de samenwerking met milieuorganisaties) kunnen wel worden gebruikt door DNZ en de andere RD's om samen een sterkere terugdringing van verontreinigingen te realiseren.
10. De respondenten zien voor DNZ in de organisatie van Rijkswaterstaat als belangrijkste rollen:
 - het signaleren van (ernstige) verontreinigingen met stoffen die niet standaard worden gemeten;
 - het bewaken dat internationale afspraken worden vertaald in nationaal beleid en worden uitgevoerd;
 - het nemen van initiatief, het prikkelen van anderen om samen tot oplossingen te komen.

DNZ moet er hierbij voor waken, tegenover haar collega-directies niet de houding aan te nemen van op haar strepen te gaan staan. Vanwege de verdunning van verontreinigingen bij uitstroming in zee, zal DNZ haar waterkwaliteitsproblemen steeds heel goed duidelijk moeten maken. Aaibare beelden vermogen hier meer dan wetenschappelijke cijfers.

Het verdient aanbeveling dat de RD's hun specifieke kennis, ervaringen, sterke punten en netwerken voor elkaar inzichtelijk maken. Dit maakt het mogelijk om middels een gerichte samenwerking de terugdringing van verontreinigingen op stroomgebiedsniveau effectiever en efficiënter te laten verlopen. In conclusie 11 en 12 wordt een aantal sterke punten en contacten van DNZ genoemd, die ook andere directies van dienst kunnen zijn. Deze zijn tevens aan de orde gesteld op een workshop met vertegenwoordigers van verschillende directies en het RIZA, aansluitend aan dit onderzoek. Een verslag van deze workshop is opgenomen in bijlage IV van dit rapport.

Concrete ideeën voor samenwerking tussen de RD's:

11. Met name voor stoffen waarbij de aanpak door overleg met producenten en/of gebruikers gestalte moet krijgen, kan de inzet van de 'aibaarheidsfactor' van de Noordzee een belangrijke rol spelen in de vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor aanpak van deze stoffen, en dus in de versterking van de positie van de rijkswaterbeheerder (HK/RD's) in het overleg. Het betreft onder meer: vermestende stoffen, koper, bestrijdingsmiddelen, TBT.
12. DNZ is voor de andere RD's een interessante partner vanwege haar toegang tot en ervaringen met internationaal overleg en vanwege haar ervaringen met het overleg met doelgroepen. Met name wat het laatste betreft kunnen de RD's meer van en met elkaar leren (bv. koper).
13. De signalerende rol die DNZ voor zichzelf ziet met betrekking tot nieuwe stoffen wordt door andere RD's geaccepteerd; zij kennen echter een minder groot belang toe aan deze rol dan DNZ. De weg van het agenderen van individuele stoffen zou eigenlijk (zo kunnen we concluderen uit het interview met de respondent van het RIZA) moeten worden verruild voor een effectgerichte benadering waarbij veel stoffen, oude en nieuwe, tegelijk worden aangepakt.
14. Van een grootschalig oppakken van de effectgerichte benadering is bij de RD's nog geen sprake; zolang het RIZA nog geen uitgebalanceerde methodiek voor het beoordelen van de meetresultaten en afleiden van maatregelen kan bieden, blijft de emissie-aanpak per stof per RD dominant.

Mede met het oog op de gebiedsgedifferentieerde prioriteitstelling in de aanpak van emissies verdient het aanbeveling dat medewerkers 'waterkwaliteit' en medewerkers 'emissies' van Regionale Directies nauwer worden betrokken worden bij de ontwikkeling van de effectgerichte benadering en het interpreteren van de meetresultaten. Daarbij dient zicht te worden geboden op de termijn waarop deze benadering naar verwachting 'volwassen' zal zijn. Tevens moet duidelijk worden, hoe de effectgerichte benadering zich dan (ook in politiek opzicht) verhoudt tot de geformuleerde doelstellingen per stof, op nationaal en internationaal niveau.

15. Bij de kustdirecties leven vragen over de mate waarin de milieuaspecten en de economische aspecten van calamiteiten op de Noordzee zijn afgedekt met de huidige calamiteitenplannen.

Aanbevolen wordt, dat DNZ in overleg met de kustdirecties de bestaande afspraken (afstemmingsovereenkomst) evalueert, om vervolgens tot een concretere uitwerking en aanvulling te komen.

Vragen die op een meer strategisch niveau moeten worden beantwoord:

16. Het verschil in normstelling voor zoete en voor zoute wateren (MTR, respectievelijk VR in 2000) zou logischerwijs moeten leiden tot een differentiatie in de taakstelling van Regionale Directies die verantwoordelijk zijn voor het beheer van zoete en zoute wateren en/of voor het overgangsgebied van zoet naar zout. In de praktijk hanteren deze Directies dit verschil in normstelling nu naar eigen inzicht.

Het verdient aanbeveling, mede in het belang van de ecologische functie van de kustzone, dat HK in samenwerking met RIZA nog eens helder aangeven (communicatie) welke normen waar moeten worden gehaald binnen welke termijn. Daarnaast mag van HK worden verwacht dat zij, in samenwerking met RIZA en RIKZ (onderzoek), en in overleg met DNZ, duidelijk maakt welke kwaliteitsdoelstellingen moeten worden gehaald in de overgangszone. Dit kan vervolgens dienen als input voor het bepalen van de prioriteitstelling in de emissiebeheersplannen van de betreffende Directies.

17. De afstemming tussen het internationale afspraken-circuit en de regionale uitvoering wordt van beide kanten als onvoldoende ervaren. In verschillende internationale gremia zijn stoffenlijsten opgesteld, met deels dezelfde en deels verschillende stoffen, en met een verschillende status. De Regionale Directies zouden graag zien dat HK en RIZA zich meer inspannen om deze lijsten tijdig te harmoniseren en te vertalen naar het regionale niveau, zodat zij deze internationale afspraken adequaat kunnen meenemen in het overleg met bedrijven en in de prioriteitstelling in hun emissiebeheersplannen. Andersom vragen HK en RIZA van de Regionale Directies een grotere betrokkenheid bij het formuleren van de Nederlandse wensen richting internationaal overleg.

Het internationale niveau 'leeft' onvoldoende op de werkvloer van de Regionale Directies. Het verdient aanbeveling om met name deze factor aan te pakken. Mogelijk vormt de stroomgebiedsbenadering uit de Kaderrichtlijn Water hiervoor een goede ingang: wanneer een beheerder zichzelf als een schakel in een internationaal stroomgebied leert zien, neemt voor hem ook het belang van de totstandkoming van goede internationale afspraken toe.

Dit leidt er tevens toe dat de druk op HK en RIZA, om toegespitst en tijdig met de RD's over overwegingen en beslissingen op internationaal niveau te communiceren, zal toenemen.

18. De afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders kan in principe plaatsvinden door afspraken te maken over de aan te leveren / te ontvangen waterkwaliteit op de grens van het ene beheersgebied naar het andere. Bij de huidige stand van de kennis van de relatie tussen maatregelen en effect is dit echter geen afdoende optie. In sommige gevallen kan met afspraken over

emissiereducties worden volstaan (namelijk wanneer iedere beheerder tenminste weet hoe hij deze kan bereiken in zijn eigen beheersgebied), in andere gevallen is overleg tot op het niveau van maatregelen noodzakelijk.

Aanbevolen wordt, dat HK en RIZA bij het ontwikkelen van deze afstemmingsstrategieën in eerste instantie een stimulerende en faciliterende rol vervullen. Na evaluatie van verschillende experimentele vormen van afstemming tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders, moet vervolgens worden nagegaan of en op welke wijze de strategieën bestuurlijk-juridisch kunnen worden verankerd.

19. De Regionale Directies hebben moeite met het vrijmaken van capaciteit voor het uitvoeren van de 'nieuwe' taken van de gebiedsgerichte aanpak en de afstemming met bovenstroomse en benedenstroomse beheerders in een stroomgebied. Deels heeft dit te maken met het wettelijke en dus verplichte karakter van de 'oude' taak van vergunningverlening en handhaving; deels met het ontbreken van een duidelijke structuur en werkpakketten voor de nieuwe taken en daarmee de mogelijkheid om capaciteitseisen hard te maken; en deels met een zekere weerstand bij de huidige generatie medewerkers om de nodige nieuwe kennis en vaardigheden te gaan ontwikkelen.

Met name op het tweede punt kunnen HK en RIZA hier iets voor de Regionale Directies betekenen, zo blijkt uit het onderzoek. Het verdient aanbeveling, dat HK en RIZA in overleg met de Regionale Directies werken aan een herziening van de capaciteitstoedeling, afhankelijk van de omvang en de verhouding tussen de drie typen taken per Directie: de 'oude' taak van vergunningverlening, en de 'nieuwe' taken van de gebiedsgerichte aanpak (van met name diffuse bronnen) en van de samenwerking in stroomgebiedsverband. Dit betekent voor de Regionale Directies tegelijkertijd een stimulans om de nieuwe taken verder uit te werken, zodat zij transparant kunnen maken voor welke werkzaamheden zij capaciteit te kort komen.

Verklaring van afkortingen

BBT	Best beschikbare technieken
BUT	Best uitvoerbare technieken
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer
DG	Directoraat Generaal
DIJG	Directie IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat
DLB	Directie Limburg van Rijkswaterstaat
DNB	Directie Noord-Brabant van Rijkswaterstaat
DNH	Directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat
DNN	Directie Noord-Nederland van Rijkswaterstaat
DNZ	Directie Noordzee van Rijkswaterstaat
DON	Directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat
DUT	Directie Utrecht van Rijkswaterstaat
DZH	Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat
DZL	Directie Zeeland van Rijkswaterstaat
EBP	Emissiebeheersplan
FWVO	Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren
FWW	Functionele Werkgroep Waterhuishouding
GWW	Grondwaterwet
HH	Handhaving
HK	Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKA	Directie Water van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKK	Directie Kennis van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
HKU	Directie Uitvoering van het Hoofdkantoor van de Waterstaat
IPPC	Integrated Pollution Prevention Control
IVW	Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat
KRW	Kaderrichtlijn Water
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
NAP	Noordzee Actie Plan
NW(x)	x ^e Nota Waterhuishouding
OSPAR	Oslo-Parijse Conventie
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PCB	Polychloorbifenylen
POWA	Periodiek Overleg Water
QSR	Quality Status Report
RAP	Rijn Actie Plan
RD	Regionale Directie
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwater-behandeling
RWS	Rijkswaterstaat
SD	Specialistische Dienst
VOH	Vergunning op hoofdlijnen
VOM	Vergunning op maat

VR	Verwaarloosbaar Risico
VV	Vergunningverlening
WBB	Wet Bodembescherming
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
WWH	Wet Waterhuishouding

Literatuur

- Commissie Integraal Waterbeheer, 1997. Informatievoorziening CIW ↔ Internationale Fora. Werkgroep VIII, Den Haag.
- Commissie Integraal Waterbeheer, 2000a. *Stoffen overzicht internationale waterkaders*. Stand van zaken begin 2000. CIW 8 notitie, Den Haag.
- Commissie Integraal Waterbeheer, 2000b. *Commissie Integraal Waterbeheer*. Losbladige informatiemap over orgaan, werkgroepen en publicaties. Den Haag.
- Dalen, J. van en N. Hoekstra, 2000. *Memo 'Geef ons de ruimte'* d.d. 28 augustus 2000. Den Haag.
- Haans, J., R. Leuven en A. Ragas, 1999. Immissiebeoordeling voor de afvalwaterlozingsvergunning: een internationale vergelijking. In: *H₂O*. nr. 5, p. 27-30.
- Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee, 2000. *Nieuwsbrief Beheersvisie Noordzee 2010*. Nr. 1, juli 2000. Rijswijk.
- 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. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. 22 december 2000.
- Laane, R.W.P.M., J. Pijnenburg, E. IJland, G. Groeneveld, A. de Vries, 2001. *Selectie potentiële probleemstoffen voor de Noordzee*. RIKZ/2000.034. Den Haag.
- Ligthart, S.S.H., E. Verbij en B.P.S.A. Ovaa, 2000. *Actorenanalyse emissiebeleid Noordzee*. Faserapport: resultaten van fase 0, 1 en 2a. Alterra, Wageningen.
- Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, minister van Verkeer en Waterstaat, minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, minister van Economische Zaken, 1996. *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, betreffende milieukwaliteitsdoelstellingen voor de zoute wateren en de doorwerking ervan naar het emissiebeleid*. 18 oktober 1996, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. *Water Kader. Vierde Nota waterhuishouding*. Regeringsbeslissing. SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999a. *Het ministerie van Verkeer en Waterstaat* Brochure, februari 1999. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999b. *Emissiekader NW4. De uitvoeringsstrategie van Rijkswaterstaat voor het missiebeleid van de Vierde Nota Waterhuishouding*. Deel A. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000a. *Emissiekader NW4. De uitvoeringsstrategie van Rijkswaterstaat voor het missiebeleid van de Vierde Nota Waterhuishouding*. Deel B: Werkplan (2000-2002). Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000b. *Handreiking prioritering emissiebronnen*. FWVO-nota 00-05. s.l.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000c. *Programma 2001 Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren* (inclusief de resultaten van 2000). Redactie: H. Warmer (RIZA). FWVO-nota 01-01. s.l.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000d. *Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewater*. Brochure over orgaan, samenstelling, producten. s.l.

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001. *VisieRWS*. Informatiebulletin Visietraject Rijkswaterstaat. Nr. 08, feb/mrt 2001. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee, en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, 1997. *Baggerspecie, meer of minder schadelijk. Kwaliteitsbeoordeling met bioassays*. Auteurs: J. Stronkhorst, J.L. Maas, C. van de Guchte, J. Hartnack, J.M. Lourens en A.P.M.A. Vonck. FWVO-nota 97.04. s.l.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee en Directie Noordzee, 2000. *Dossier Noordzee 2000. Wetenschappelijke inzichten over de Noordzee*. Den Haag/Rijswijk.
- Ovaa, B.P.S.A. 1998. *Oog en oor voor burgers en milieu. Veranderende functies in het wijkgericht beheer van de openbare ruimte*. VUGA, Den Haag.
- Pijnenburg, A.M.C.M. 1999. *Ontwikkeling van het internationaal milieubeleid voor schadelijke stoffen ten aanzien van het Noord-Atlantische mariene milieu. Risicobeoordeling ftalaten en nitromusken*. Open Universiteit, Heerlen.
- Reuther, C. 2000. Verslag van het eerste overleg van de 'zoute directies' in het kader van de voorbereiding van het emissiebeheersplan. 5 september 2000.
- Rijkswaterstaat, Directie Noord-Nederland, 2001. *Emissiebeheersplan Fase 1: toetsing waterkwaliteit*. Versie Emissiebeheersplan 1-6.doc d.d. 24 januari 2001. Leeuwarden.
- Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 2000a. *Noordzeebalans*. Rapportage van project Noordzeebalans ten behoeve van de workshop van 4 april 2000. Intern document. Rijswijk.
- Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 2000b. *Emissiebeheersplan 2001-2005*. Concept 10 oktober 2000. Rijswijk.
- Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 2001. *Emissiebeheersplan 2001-2005. Projectplan*. 31 januari 2001. Rijswijk.
- Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 2001. *Organisatieschema per 15 januari 2001*. Rijswijk.
- Roovaart, J. van den en J. van Dalen, 2001. *Prioritering op basis van huidige ontwikkelingen*. Emissiekader NW4, project L2, 18 januari 2001.
- Slobbe, E.J.J. van, M.J. van der Vlist, M.A.L. van Engelenburg en H. Pouwel, 1996. *Blauwe Knooppunten en interregionale zelfsturing*. In opdracht van de Rijksplanologische Dienst en Rijkswaterstaat. Heidemij Advies / Vakgroep Ruimtelijke Planvorming Landbouwniversiteit Wageningen.
- Stuurgroep Beheersvisie Noordzee (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken) 2000. *Beheersvisie Noordzee 2010. Bron van leven, rust en ruimte; motor van economische activiteiten*. Den Haag.
- Vermeeren, M.E. 1994. *Rijkswaterstaat en bestuurlijk Nederland*. Hoofddirectie Rijkswaterstaat, Hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Bestuurlijke Zaken. Den Haag.
- Vervolgotitie vierde Nota waterhuishouding betreffende normstelling waterkwaliteit*. Antwoord van de regering op motie 26 401, nr. 7 van de Tweede Kamerleden Augusteijn-Esser, Van der Steenhoven en Herrebrugh, betreffende tussendoelen in de normstelling voor waterkwaliteitswaarden. 5 september 2000.
- Vrieze, A.G.M. de 2001. *Stoffen en prioriteitstelling* Presentatie op de Emissiebeheersplandag 1 maart 2001.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Regionale Directies van Rijkswaterstaat

Directie Noordzee

- dhr. H. Kersten hoofd Afdeling Beleidsuitvoering
- dhr. F.M. Post tot 1/1/2000: hoofd Hoofdafdeling Waterbeheer, Directie Noordzee; thans hoofd Hoofdafdeling Verkeer&Vervoer, Directie Zeeland
- dhr. C. Reuther projectmanager ecotoxicologie, Afdeling Beleidsontwikkeling en Evaluatie
- dhr. C. Veld adviseur Hoofdafdeling Waterbeheer, tot 2001 hoofd Afdeling Handhaving en Incidentenbestrijding

Directie Noord-Nederland

- dhr. K. Borrius medewerker Vergunningverlening, projectleider Emissie--beheersplan, Afdeling Emissies
- dhr. J.H. de Reus senior beleidsmedewerker zoute wateren, Afdeling Waterhuishouding

Directie Noord-Holland

- mw. E. van Bon plv. hoofd Afdeling Emissies, contactpersoon Emissie--kader NW4
- dhr. J. Graansma beleidsmedewerker Afdeling Watersystemen, betrokken bij project Noordzeekanaal voorloper van Emissiebeheersplan

Directie Zuid-Holland

- mw. M. Goossens hoofd sector 2 binnen de Afdeling Vergunningverlening, projectleider Regionaal Gebiedsonderzoek/missie--beheersplan
- dhr. J. Jelsma hoofd Hoofdgroep Waterkwaliteit (incl. vergunning--verlening en handhaving)

Directie Zeeland

- dhr. P. Paulus clusterleider Diffuse bronnen, Afdeling Emissies, tijdelijk trekker Emissiebeheersplan

Directie Oost-Nederland

dhr. A.J. Voortman senior medewerker Vergunningverlening, Afdeling
Vergunningverlening en Handhaving

Directie Limburg

dhr. H. Leushuis beleidsmedewerker Afdeling Integraal Waterbeleid,
gedeeltelijk trekker Emissiebeheersplan

dhr. P.F.P.M. Warnier hoofd Vergunningenbeleid, gedeeltelijk trekker
Emissiebeheersplan

Hoofdkantoor, Directie Water

dhr. J.J. Buntsma clustercoördinator Instrumentarium en Emissies Afdeling
Integraal Waterbeleid

dhr. P.H.M.A. Crijns beleidsmedewerker, projectleider Emissiekader NW4
Afdeling Integraal Waterbeleid

mw. I.A. van de Geer beleidsmedewerker, projectleider L5 'Go International'
Afdeling Internationaal Waterbeleid

RIZA

dhr. H. Warmer beleidsmedewerker, tot 1/1/2001 secretaris FWVO,
vanaf 1/1/2001 secretaris CIW-VI (Emissies en diffuse
bronnen) Afdeling Emissies Nationale
beleidsvoorbereiding

Bijlage IIa. Leidraad interviews Regionale Directies (voorbeeld)

Achtergrond

- 1a. Naam, functie, afdeling, (typering beheersgebied: alleen zoet of ook zout?)
 - b. Op welke manier, voor welke onderdelen, bent u betrokken bij het emissiebeleid?
2. Heeft u vragen of opmerkingen over de onderzoeksopzet? (toegezonden per email)

[toelichten vervolg van vragenlijst]

Wensen, verwachtingen, mogelijkheden Regionale Directies

3. *Besturingsfilosofie RWS.*
 - a. Stel, u signaleert dat de verontreiniging met bepaalde stof geleidelijk weer toeneemt, terwijl u een afname verwacht. U kunt geen bron in uw eigen beheersgebied aanwijzen. Wat doet u? Hoe gaat dit de RWS-structuur in?
 - b. Voor welke zaken neemt u contact op met HK (directie waterbeleid)? voor welke zaken gaat u naar het RIZA?
 - c. Heeft u een duidelijk beeld van de plek waar in de praktijk beleid wordt gemaakt? Zit hier een bepaalde ontwikkeling in?
 - d. Hoe ziet u de rol van DNZ in het geheel? Wat zou de rol van DNZ naar uw mening moeten zijn?
 - e. Ziet u een specifieke rol voor uw eigen directie?
4. *Emissiebeheersplan*
 - a. In hoeverre werd binnen uw directie in het verleden bij het bepalen van het emissiebeleid en -beheer rekening gehouden met de Noordzee? Wat waren belangrijke stimulerende of remmende factoren?
 - b. Welke vragen/spanningsvelden zijn nu structurerend voor de ontwikkeling van het emissiebeheersplan?
 - c. Hoe beïnvloeden het principe van voorkomen van afwenteling en de stroomgebiedsbenadering de totstandkoming van het emissiebeheersplan?
 - d. Welke rol speelt de Kaderrichtlijn Water bij de voorbereiding van het emissiebeleid van de RD, en bij het nadenken over afstemming?
5. *Behoeften aan afstemming bij RD*
 - a. Welke behoeften leven er bij uw regionale directie aan afstemming met Directie Noordzee? Voor welke stoffen of problemen?
 - b. Kan dit worden gespecificeerd naar het type wateren: rivieren, grote wateren zoet, grote wateren zout/brak, kust?
 - c. Over welke onderdelen hiervan bestaat reeds overleg (tussen de RD en DNZ, of tussen de RD en andere RD's, tussen de RD en HK, tussen RD en RIZA/RIKZ)?

6. *Inzoomen op stoffen*

Voor welke stoffen kan versterking van de afstemming met DNZ naar uw inschatting veel opleveren? Waaruit moet die afstemming dan bestaan? [bv. informatieuitwisseling over concentraties en/of over trends, afspraken over monitoring, samen druk uitoefenen bij een derde, samen nadenken over bronaanpak, ontwikkelen toetsingsmethoden, samenwerking in de handhaving, samenwerking bij aanpak incidenten etc.]

- a. vermestende stoffen: stikstof, fosfaat
- b. zware metalen: koper
- c. organische verbindingen: PAK, minerale olie, PCB, bestrijdingsmiddelen, tributyltin
- d. 'nieuwe' stoffen: broomhoudende vlamvertragers, ftalaten (weekmakers)
- e. gecombineerde effect van de (tienduizenden) niet-genormeerde stoffen
- f. andere...?

7. *Inzoomen op problemen*. Uitgelicht: verschil in normstelling + taakstelling mbt nieuwe stoffen

Voor de zoete wateren geldt de MTR als doel voor 2000, voor de zoute wateren moet een hogere kwaliteit worden gehaald, nl. de streefwaarde. In het kader van het OSPAR-verdrag is bovendien afgesproken dat voor 27 stoffen in 2020 de emissies teruggebracht moeten zijn naar 'bijna-nul'. Het betreft onder meer zware metalen, PAK, bestrijdingsmiddelen, broomhoudende vlamvertragers en weekmakers. De laatste twee zijn nieuwe stoffen waarvoor nog geen normen bestaan.

- a. Hoe gaan jullie om met dat verschil in normstelling?
- b. Wat verwacht je hier als (deels) zoute directie van de andere directies? Of wat zou je aan ze willen vragen?
- c. Wat betekent de OSPAR-lijst voor jullie prioriteitstelling?
- d. Wat zou je in dit verband aan de andere directies willen vragen?

8. Als bovenstroomse en benedenstroomse beheerders (RD's onderling en met waterschappen) straks in het kader van de stroomgebiedsbenadering onderling afspraken moeten gaan maken, welke *type afspraken* heeft dan uw voorkeur? Moeten die gaan over:

- waterkwaliteit (per directie, op grens met benedenstrooms beheersgebied)?
- emissiereducties (per beheersgebied per stof)?
- maatregelen, in sfeer van beleidsvoorbereiding, uitvoering, handhaving?

9. *Internationaal*. Voor een aantal verontreinigingen is de aanvoer uit het buitenland de grootste component.

- a. *Riviercommissies*: Wat verwacht u van HK en RIZA in het internationaal overleg in de riviercommissies (Rijn, Maas, Schelde, Eems), anders dan tot op heden?
- b. Wat kunnen de RD's met grensoverschrijdende wateren hier mogelijk zelf bereiken?
- c. Welke punten uit de *Kaderrichtlijn Water* ziet u als gunstig voor de afstemming van het emissiebeleid tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders, welke punten ziet u als ongunstig? Hoe roert uw directie zich thans in de discussies over operationalisering? Hoe roert DNZ zich?

10. *Organisatie*

De RD's hebben straks te maken met drie typen taken:

- wettelijke taken, ivm de uitvoering van landelijk generiek beleid
 - regionale gebiedsgerichte taken, ivm de gebiedsgedifferentieerde toespitsing van het beleid
 - stroomgebiedstaken, met een bovenregionaal belang
- a. Op welke wijze kan dit naar uw mening het beste worden georganiseerd? [vgl. L2
Wie moet wat?]
 - b. Welke rol ziet u hier voor het HK? welke rol voor het RIZA?

Bijlage IIB. Leidraad interviews Hoofdkantoor/Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (voorbeeld)

Achtergrond

- 1a. Naam, functie, afdeling ?
- b. Op welke manier, voor welke onderdelen, bent u betrokken bij het emissiebeleid?
2. Heeft u vragen of opmerkingen over de onderzoeksopzet? (toegezonden per email)

[toelichten vervolg van vragenlijst]

Wensen, verwachtingen, mogelijkheden Regionale Directies

3. *Besturingsfilosofie RWS en emissiekader NW4.*
 - a. Op welke plek(ken) binnen het bouwwerk van RWS wordt in de praktijk beleid gemaakt? Zit hier een bepaalde ontwikkeling in? Hoe beoordeelt u die ontwikkeling?
 - b. Hoe past het emissiekader NW4 in deze ontwikkeling?
 - c. Wat zijn de belangrijkste (bestuurskundige) afwegingen geweest, om het emissiekader zo op te zetten en te organiseren als nu is gedaan?
 - d. Werkt het zoals men voor ogen had?
 - e. Aan de regionale directies is gevraagd: als de verontreiniging met een bepaalde stof toeneemt zonder aanwijsbare bron in uw eigen beheersgebied, wat doet u dan? Hoe gaat dit de RWS-structuur in? De antwoorden lopen uiteen van 'direct contact opnemen met HK', 'eerst in eigen systeem onderzoeken', 'navragen bij buur-beheerders' tot 'we ondernemen niet veel actie'. Hoe kijkt u tegen deze verschillen aan?
4. *Rol DNZ en andere regionale directies.*
 - a. Hoe ziet u de rol van DNZ in het geheel? Wat zou de rol van DNZ naar uw mening moeten zijn?
 - b. Als straks een aparte DG Water wordt gevormd, welke veranderingen brengt dit naar uw verwachting met zich mee voor de taakverdeling tussen HK en RD's?
5. *Emissiebeheersplannen*

Aan de RD's is gevraagd welke vragen/spanningsvelden nu structurerend zijn geweest voor de ontwikkeling van het emissiebeheersplan. Uit de antwoorden blijkt dat er heel veel energie is gestoken in het beter leren kennen van het eigen beheersgebied: de bronnen en de paden van verontreinigende stoffen, de aanwijzing van probleemstoffen. Er is hard gewerkt, maar er moet ook nog heel veel gebeuren.

- a. Van welke zaken die nu blijven liggen vindt u dat ze hoog op de agenda moeten komen te staan voor de komende jaren?
- b. Welke zaken zullen bij de tweede generatie EBP's moeten worden opgepakt?
- c. Wat kan de rol van HK en RIZA/RIKZ hierbij zijn?

6. *Behoeften aan afstemming RD-DNZ; inzoomen op stoffen en problemen*

Aan de RD's is per (groep van) stof(fen) gevraagd, of afstemming met DNZ naar hun inschatting iets kan opleveren en waaruit die afstemming dan moet bestaan [bv. informatieuitwisseling over concentraties en/of over trends, afspraken over monitoring, samen druk uitoefenen bij een derde, samen nadenken over bronaanpak, ontwikkelen toetsingsmethoden, samenwerking in de handhaving, samenwerking bij aanpak incidenten etc.]. Hierbij zijn een aantal keer verwachtingen richting HK uitgesproken.

- a. Voor stoffen waarvan de aanpak vooral via andere ministeries/sectoren moet komen (bv. vermestende stoffen, koper, bestrijdingsmiddelen): HK zou hier meer een politieke rol moeten spelen. Hoe kijkt u daar zelf tegenaan?
- b. RD's met grote internationale bedrijven in het beheersgebied voelen zich vaak onvoldoende sterk staan tegenover deze bedrijven, omdat deze zeer goed en vroeg op de hoogte zijn van internationale afspraken, terwijl de RD's nog niet weet hoe zij zich hierin moeten opstellen. Ze menen dat HK sneller met een vertaling naar de regio's moet komen. Ziet u dat ook zo?
- c. Hetzelfde geldt min of meer voor de vele verschillende internationale stoffenlijsten. De OSPAR-lijst bijvoorbeeld leeft nauwelijks bij de RD's. Er zijn meerdere lijsten met deels overlappende, deels verschillende stoffen. De RD's wachten af wat HK ervan zegt. Is dit wat u betreft een logische houding?
- d. Het verschil in normstelling zout/zoet, nl. VR/MTR, wordt door iedere directie gehanteerd afhankelijk van de aangetroffen waterkwaliteit. Ligt hier een taak van HK om dit nader regionaal te bekijken, of kan dit beter aan de RD's worden overgelaten?
- e. Hoe kan DNZ ervoor zorgen dat nieuwe stoffen als broomhoudende brandvertragers en ftalaten worden geagendeerd?

7. Als bovenstroomse en benedenstroomse waterbeheerders (RD's en waterschappen) straks onderling afspraken gaan maken, wat voor *type afspraken* zou dan uw voorkeur hebben? Moeten die gaan over

- waterkwaliteit (per directie, op grens met benedenstrooms beheersgebied)?
- emissiereducties (per beheersgebied per stof)?
- maatregelen, in sfeer van beleidsvoorbereiding, uitvoering, handhaving?

8. *Internationaal*. Voor een aantal verontreinigingen is de aanvoer uit het buitenland de grootste component.

- a. *Riviercommissies*: Wat kunnen de RD's met grensoverschrijdende wateren hier mogelijk zelf bereiken, welke zaken liggen per se op het pad van HK en RIZA?
- b. Uit de reacties van de geïnterviewden blijkt dat de *Kaderrichtlijn Water* vooralsnog als ver-van-het-eigen-bed wordt ervaren, met een hoog bureaucratisch gehalte. Heeft de kaderrichtlijn naar uw mening de potentie om een omslag in de

afstemming van het emissiebeleid tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders te bewerkstelligen? Verandert daarmee het antwoord op vraag 8a.?

9. *Organisatie*

De RD's hebben straks te maken met drie typen taken:

- wettelijke taken, ivm de uitvoering van landelijk generiek beleid
 - regionale gebiedsgerichte taken, ivm de gebiedsgedifferentieerde uitwerking van het beleid (in samenhang met andere beleidsterreinen in de planomgeving)
 - stroomgebiedstaken met een bovenregionaal belang
- a. Verdeling van de capaciteit over deze taken blijkt een lastig probleem. Op welke wijze kan dit naar uw mening het beste worden georganiseerd?
- b. Welke rol ziet u hier voor het HK? welke rol voor het RIZA?

<suggesties:

<1. geen nieuwe werkwijzen in aanpak puntbronnen

<2. opnieuw vaststellen capaciteitstoedeling a.h.v. omvang en verhouding 3 typen inspanningen per RD

<3. RD doet alleen nog communicatieve taken en taken die zich niet laten standaardiseren; vergunningverlening en handhaving kunnen na standaardisatie door een derde worden uitgevoerd (vgl. wijkbeheer)

Slotvraag

10. Derde veronderstelling van opzet onderzoek: 'Herdefiniëring van de prioriteiten van de RD's mbt de eigen regio en mbt elkaar vergt eveneens een herdefiniëring van de rol van het HK (en RIZA/RIKZ).' Kunt u toelichten hoe die rol van HK er volgens u uit zou moeten zien?

Bijlage III. Behoeften aan afstemming van het emissiebeleid van DNZ en de andere Regionale Directies, gespecificeerd naar stoffen

	DNZ	DNN	DNH	DZH	DZL	DON	DLB
ermesten le stoffen: N, P	<ul style="list-style-type: none"> ■ de bulk komt uit de landbouw: LNV doet hier zijn werk niet. Daar kun je als waterstaat (HK, RIZA) iets mee doen. De RD's kunnen hiervoor signalen bundelen. - DNH, DZH: wat doen zij zelf, wat zijn hun maatregelen? Kunnen wij stok achter de deur zijn voor hen? (signaal afgeven richting maatschappelijke actoren) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ samen druk uitoefenen op nationaal (HK, RIZA en LNV) en internationaal overleg - wil graag concentraties, trends, en verhoudingen N/P weten van DNZ 	hiervoor is een landelijke aanpak nodig, geen specifieke aanpak met DNZ	DZH moet zelf met de regionale waterbeheerders aan de slag. Wel zou ik van DNZ willen weten: hoe belangrijk is die stof voor de Noordzee? Dat is belangrijk voor onze prioriteitstelling + als argument naar anderen toe. Geeft een extra argument voor de RD's om samen druk uit te oefenen, landelijk.	Is wel een probleemstof, maar voor de aanpak hebben we niet DNZ nodig, maar de waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> ■ we moeten samen druk uitoefenen op HK, zodat zij meer stem krijgen in het mestbeleid; - behalve de landbouw zijn RWZI's in ons beheersgebied ook een grote bron. Daarom een vraag aan HK+RIZA: kunnen we hier landelijk verder mee komen dan nu het doel is? Hier is generieke regelgeving nodig. We moeten samen HK bewegen om hier meer inzet te plegen. 	Aanpak is nodig in samenwerking met alle RD's; pluspunt van DNZ kan zijn dat zij bij uitstek internationaal moet opereren: DNZ kan hier voor ons een belangrijke rol spelen
metalen: Cu	<ul style="list-style-type: none"> ■ wat kan DNZ hier voor de andere directies betekenen? Bijvoorbeeld gaan meten? Cu wordt wel in sediment maar niet in water in de Noordzee gemeten (is wel aanbevolen in laatste QSR) ■ over DNN: heeft vermoedelijk eerder last van ons dan wij van hen 	is voor ons een probleemstof, met name via de rivieren. Wil graag contact met DNZ hierover, om zeker te weten dat via en eb- en vloedbewegingen nauwelijks Cu wordt aangevoerd	<ul style="list-style-type: none"> ■ als DNZ een goede onderbouwing kan leveren waarom daar aan gewerkt moet worden, kunnen wij dat als argument gebruiken; dat kan het draagvlak vergroten. (= belangrijk, want Cu wordt aangepakt dmv afspraken) - samen richting HK druk uit oefenen dat ze landelijk afspraken maken over stoffenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> ■ zou graag van DNZ willen weten: concentraties en trends in de Noordzee, om te plaatsen ten opzichte van onze eigen concentraties (belangrijkste gezamenlijke bron: koper als bestanddeel van antifouling) - samen met DNZ druk uitoefenen zodat de landelijke monitoring (inclusief op de Noordzee) wordt verbeterd 	gezamenlijk met DNZ en andere belanghebbende directies een plan opstellen om de scheepvaartbranche (antifouling) te benaderen, met HK in een coördinerende rol	niet specifiek met DNZ, maar met alle RD's: goede monitoring, uitwisselen gegevens, nadenken over bronaanpak, naar hogere regionen brengen. Ook: op de hoogte blijven van elkaars inspanningen en ervoor zorgen dat je niet volledig uit elkaar gaat lopen in je aanpak en de manier waarop je met je omgeving omgaat.	Bron 1: communale zuiveringsinstallaties (koperen leidingen): wij zelf en/of nationale kaders moeten afspraken maken met de bouwwereld; bron 2: koper-tin verbindingen in antifouling: hier kan DNZ mogelijk een rol spelen (maar nuanceverschil: gaat hier om binnenvaart, recreatievaart ip zeescheepvaart) bron 3: buitenlandse bijdrage is gigantisch: in dat opzicht kan DNZ wel een rol spelen
organische verbindingen: PAK	moeilijke stof; atmosferische depositie is voor de Noordzee de grootste bron. Hoe kijken de andere RD's aan tegen meten van atmosferische depositie? Willen we daar samen aandacht aan gaan besteden?	Informatie uitwisselen met DNZ: samen kijken of we bronnen beter kunnen aanpakken.	Zit overal te hoog; is een mondiaal probleem. Zou van DNZ willen weten: zijn wij een grote bron? Wij kunnen er wat aan doen als het van scheepswerven komt	speelt in ons beheersgebied een grote rol. Het is niet duidelijk waar het vandaan komt: puntbronnen? Diffuse bronnen? De inzet moet zijn: samen organiseren dat dit in kaart gebracht wordt	bronnen: historische verontreiniging, atmosferische depositie en verf op (buitenlandse) schepen. Tweede moet worden opgepakt door HK; derde: plan opstellen samen met DNZ. We zijn geïnteresseerd in monitoringsgegevens van DNZ, om te zien of het toeneemt in het traject dat ons passeert.	Voor (o.a.) deze stof willen we concrete acties gaan uitzetten richting beroepsvaart (geteerde scheepshuiden), werven, recreatievaart. Deze acties willen we afstemmen met DZH (zie laatste regel van deze tabel)	is voor DLB een probleemstof; gehecht aan zwevende stof. Historische verontreiniging; i onduidelijk of er nog actuele bronnen zijn. PAK's op buitenlandse schepen: niet duidelijk in beeld te brengen. Geen vraag aan DNZ

	DNZ	DNN	DNH	DZH	DZL	DON	DLB
minerale olie	is een Noordzee-specifiek probleem. Evt. van belang voor DNN: in hoeverre hebben zij last van onze minerale olie of van illegale lozingen in het eigen beheersgebied?	Wind kan ander pad van olie-vlek opleveren. Contact met DNZ zinvol: (1) uitwisseling van informatie, o.a. over trends; (2) samenwerking bij de constatering en monitoring; (3) bij de handhaving; (4) bij het opruimen	<ul style="list-style-type: none"> ■ structureel is het afgedekt: er ligt beleid voor - in de calamiteitsfeer kunnen we er mogelijk meer samen aan doen 	minerale olie is niet zo'n probleem hier. <ul style="list-style-type: none"> ■ er vinden wel oliemorsingen plaats. Voor de recreatievaart zijn we die nu aan het inventariseren - daarnaast zijn er incidenten. Op dit moment geven deze geen aanleiding voor nadere samenwerking met DNZ. Ieder heeft zijn eigen draaiboek. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ scheepvaart: overleg met DNZ is zinvol over omgaan met illegale lozingen, olielekkende schroefassen, beschadigde brandstoftanks, etc. - als de stormvloedkering naar beneden gaat (1 à 2 keer per jaar) komt er veel minerale olie in zee ('kleine milieuramp'). Van belang voor DNZ? 	Dit betreft incidentele lozingen, waarvoor geen andere samenwerking nodig is dan die we al hebben: tijdig signaleren en elkaar informeren.	Is voor DLB een probleemsto (altijd normoverschrijdend), gehecht aan sediment en zwevende stof. We weten precieze bronnen niet, we weten geen aanpak. Daarom toch lage prioriteit. Stoffen die hechten aan sediment komen niet snel in de Noordzee. Daarom geen vraag aan DNZ
'CB	grootste slag is al gemaakt; aandacht van DNZ gaat voorlopig niet naar deze stof	interesse voor informatie uitwisseling over concentraties en trends (Noordzee - Waddenzee)	is historische verontreiniging; kan daarom geen prioritaire stof zijn. Als het voor DNZ anders ligt, willen dat weten; dan moeten we handhaven.	Speelt geen rol in ons beheersgebied (fout in overzicht gepresenteerd op EBP-dag) [M.G. zoekt na]	is voornamelijk nalevering. PCB's zitten ook in oude transformatoren in zeeschepen; er is geen reden om aan te nemen dat deze in de Noordzee worden gedumpt. Niet direct aanleiding voor nadere samenwerking met DNZ	vormt probleem in zwevende stof. Bronnen zijn historisch en niet aan te wijzen. Geen reden voor samenwerking met benedenstroomse directies	idem als PAK: historische verontreiniging, bronnen en evt. aanpak onduidelijk
bestrijdingsmiddelen	zijn nauwelijks aangetoond in de Noordzee; vanuit DNZ geen onderwerp van gesprek met andere RD's	komt vooral in ons beheersgebied met spuien. We kunnen in dat kader wel eens méér een bron zijn voor de Noordzee, dan de Noordzee voor ons.	Bestrijdingsmiddelen zijn voor ons ook een probleem. DNZ kan ons misschien aangeven wat hun specifieke probleem is (net als bij koper). Dat kan ons argumenten geven; kan het draagvlak vergroten	<ul style="list-style-type: none"> ■ hiervan zijn er bij ons heel veel: een aantal boven MTR, ook verschillende tussen MTR en VR. ■ graag vernemen we concentraties en trends van DNZ - in onze aanpak richten we ons nu op regionale waterbeheerders 	zelfde verhaal als bij eutrofiërende stoffen: wij moeten contact zoeken met de waterschappen	dit is een landelijk probleem. De directies kunnen samen druk zetten op aanscherping van de generieke regelgeving. DON heeft op dit moment geen plannen richting regio voor de aanpak van bestrijdingsmiddelen (wellicht op lange termijn)	staat in top 10 van onze aandachtstoffen: diuron, atrazine, simazine zijn verboden behalve voor bepaalde toepassingen (bv. al toevoeging in antifouling), maar duidelijk een grensoverschrijdend probleem DNZ kan hier geen hulp bieden per stof. Maar wel: hoe gaan zij om met dit type internationale verontreiniging Van die ervaring willen we leren
BT	<ul style="list-style-type: none"> ■ DZH en DNH hebben stimuleringsproject gestart voor gebruik van biocidevrije verven. We willen hier in mee gaan doen (hebben ook uitnodiging ontvangen) ■ met DZH: samen bronnen vaststellen waarop we kunnen sturen ■ met DNH: zou graag van 	-actie met alle kustdirecties: bepalen hoe TBT in zoute bagger moet worden getoetst (ook chemisch, of alleen met bioassays) - V&W moet internationaal méér druk uitoefenen (is geen actie van RD's)	heeft grofweg één bron: de zeescheepvaart. Hiervoor is een mondiale aanpak nodig	<ul style="list-style-type: none"> ■ hiervan meten we hoge concentraties in ons beheersgebied, zowel in slib als in water. ■ samen met DNZ ervoor pleiten dat TBT landelijk hoge prioriteit krijgt. Hier heeft ook HK een grote rol te spelen! - DZH heeft zelf al verschillende initiatieven 	gezamenlijke aanpak van bronnen nodig; HK, RIZA, DGG hebben wel projecten lopen; RD's zijn er nog te weinig in onderlinge samenwerking mee bezig	zie onder PAK's: we willen hiervoor acties gaan uitzetten, in overleg met benedenstroomse directies. Een afstemmingsoverleg hierover bestaat nu nog niet.	Voor ons minder een probleem; is een specifiek probleem voor zoute wateren

	DNZ	DNN	DNH	DZH	DZL	DON	DLB
	<p>hen weten: wat komt er uit het Noordzeekanaal aan TBT?</p> <ul style="list-style-type: none"> met DNN: heeft waarschijnlijk meer last van ons. Misschien wil DNN ook een rol spelen in stimuleringsproject? <p>- met DZL: weet niet. Wat verwachten zij van ons?</p>			ontplooid, bv. met alle overheidsdiensten in de regio en verffabrikanten kijken naar alternatieven			
nieuwe stoffen: broomhoudende brandvertragers en ftalaten weekmakers)	<ul style="list-style-type: none"> DNZ wil hier graag signalerende rol gaan spelen. Brandvertragers zijn in slib aangetoond in de Noordzee. Schenken andere directies er ook aandacht aan? DNZ zou graag zien dat RD's samen bronnen gaan traceren het is bekend bij DNZ dat in beheersgebied van DZL grote bron van brandvertragende stoffen zit (broomchemie Terneuzen). DNZ en DZL hebben hierover nog geen contact. DNZ zou graag weten wat DZL hieraan doet ftalaten worden wel gemeten in de Noordzee, maar DNZ heeft er nog geen resultaten van - i.h.a.: in agenderende sfeer kunnen de RD's bij deze nieuwe stoffen veel voor elkaar betekenen 	broomhoudende brandvertragers en ftalaten zijn beide in het EBP van DNN aangemerkt als vermoedelijke probleemstoffen. DNN zou graag afspraken maken met DNZ over het gaan meten van deze stoffen	<ul style="list-style-type: none"> voor dit soort stoffen moet eerst beleid gemaakt worden. BBT/BUT (gewoon beleid) kunnen we mee uit de voeten. Moet er méér gedaan worden, dan is het een taak van HK om dat aan te geven. als DNZ vraagt: meet het eens in je eigen watersysteem, dan is dat misschien een terechte vraag. <p>- als DNZ wil dat deze stoffen routinematig worden gemeten, dan moet ze hiermee naar HK</p>	<ul style="list-style-type: none"> broomhoudende brandvertragers is een stof die we net ontdekt hebben. De bronnen zijn vrij goed aan te wijzen. Die gaan we meenemen in (het EBP en) de vergunningverlening. Met DNZ en met andere RD's + HK moeten we het erover eens raken welk belang de bestrijding ervan heeft. <p>- ftalaten: wordt wel gemeten, maar zit hier niet boven MTR. Besteden we alleen in de vergunningverlening aandacht aan. Bedrijven vragen aan ons: waarom? Die stof is toch geen probleem? Maar je wilt dat het niet boven VR komt (voorzorg-principe).</p>	<p>Wij zijn voor beide stoffen een belangrijke bron voor de Noordzee. Broomhoudende brandvertragers en ftalaten komen deels uit Terneuzen, deels uit België; wat betreft ftalaten hebben we ook in Bergen op Zoom een belangrijke lozer. We willen graag van DNZ weten: in welke concentraties komt het voor? Welke problemen geeft het? Dan staan we samen sterker richting industrie en richting internationale afsprakenkaders.</p>	<p>Daar doen we zelf nu niets mee. In ons EBP hebben we gezegd: daar moet een landelijk meetprogramma voor komen. Wanneer RIZA dit opzet willen we er wel aan meedoen (d.i. meten).</p> <p>We signaleren hier ook een aantal exotische metalen, die we graag samen met de andere RD's op de agenda willen zetten: zie onder 'andere stoffen'</p>	<p>we hebben wel onderzoek laten doen naar nieuwe vergeten stoffen in het algemeen, niet specifiek naar deze twee stoffen: broomhoudende brandvertragers en ftalaten. Is wel een aandachtspunt. Nadeel is dat je zonder norm niet kunt toetsen of het een probleem is (zie tevens onder opmerkingen)</p>
gecombineerd effect van stoffen incl. organomerde stoffen)	<p>Leeft dit bij de andere RD's? In de agendering kunnen RD's elkaar hier versterken</p>	<p>voor zoute bagger worden in samenwerking met het RIKZ al bioassays uitgevoerd; voor water staat het nog in de kinderschoenen. DNN zou graag met DNZ en alle zoute directies en RIKZ een ecologische toets ontwikkelen voor zout water</p>	<ul style="list-style-type: none"> ligt nog zeer in de onderzoekssfeer; waarschijnlijk is er een groot verschil tussen het effect van een cocktail voor zout en voor zoet water. RIZA en RIKZ hebben hier belangrijke rol: a. 	<ul style="list-style-type: none"> dit valt buiten onze emissiebeheersingstaak. We zijn wel bezig met projecten waarin bioassays worden gebruikt, maar dit wordt getrokken door het RIZA (bv. totale effect van Shell-lozing). 	<p>We hebben een project: onderzoek onbekende stoffen. Met bv. gas-chromatografie gezocht welke stoffen in het water zitten, anders dan de NW4-stoffen. We doen geen bioassays met oppervlaktewater (wel met industriële lozin-</p>	<p>Met dat gecombineerde effect zijn we nog niet bezig. Er geldt hetzelfde voor als voor nieuwe stoffen: dat moet landelijk worden opgepakt door het RIZA in een meetprogramma. Ook in de uiterwaarden heeft die effectgerichte benadering</p>	<p>We doen een toxiciteitstest voor lozingswater. Dat zou je voor oppervlaktewater ook kunnen doen. Dit hoort bij de witte vlekken die we benoemen hebben in het EBP. Het kan aandacht gaan krijgen.</p>

	DNZ	DNN	DNH	DZH	DZL	DON	DLB
			<p>meettechnieken ontwikkelen, b. bedenken wat een getal betekent, c. bedenken hoe door te vertalen naar maatregelen.</p> <p>- bioassays worden nu alleen ontwikkeld voor bagger, niet om emissies te meten, maar om te weten wat je met je bagger moet. Dat is een heel andere toepassing.</p>	<p>- bagger wordt nu ook gemeten met bioassays. Dreigt niet meer op zee te mogen worden geloosd. Uitspraak Raad van State: RWS moet zo snel mogelijk een methode ontwikkelen. Tot dan wordt een ontheffing verleend. Wij verwachten van DNZ dat zij beseft dat we er allemaal hard aan werken. Ze kunnen zich autonoom opstellen, want TBT is voor hen een probleem. Maar we hopen en verwachten dat ze dit niet doen naar collega-RD's.</p>	<p>gen)</p>	<p>niet zo'n aandacht. Je zou dat inderdaad wel verwachten. In plaats daarvan : emissiegericht.</p>	
Andere toffen?	--	<p>toxafeen (bestrijdingsmiddel dat veel is gebruikt in Oost-Europa). In het EBP van DNN aangemerkt als vermoedelijke probleemstof. Overleg met DNZ over het gaan meten.</p>	--	<p>benzeen ? raakt zoek in het milieu [M.G. zoekt na]</p>	<p>nikkel, als bestanddeel van antifouling: zelfde aanpak i.s.m.DNZ als voor TBT en koper</p> <p>zink (anodes): in het beheersgebied van DZL zit industrie die eilanden maakt en in elkaar zet voor de offshore. De verontreiniging met zink is in het beheersgebied van DZL relatief gering; DZL verwacht echter dat offshore voor DNZ een belangrijke bron is. DZL kan hier mogelijk iets betekenen voor DNZ.</p> <p>Vuilwaterlozingen: met name in Grevelingenmeer en Veerse meer, maar ook in Oosterschelde en Volkerrak-Zoommeer zijn vuilwaterlozingen van de recreatievaart een belangrijk probleem. Vraag aan DNZ: is recreatievaart voor hen ook een belangrijke bron? (evt. gezamenlijk optrekken in</p>	<p>Exotische metalen: berillium, vanadium, titanium, tellurium (zitten in metaallegeringen): belangrijk dat deze op de agenda komen, zodat ze worden gemeten, etc. Dit samen met andere RD's doen.</p> <p>zouten: zien we niet meer als een probleem in ons beheersgebied. Het zou goed zijn wanneer de RD's dit gezamenlijk vaststellen en het van de agenda afvoeren.</p>	<p>Nikkel, cadmium en zink zij hier ook belangrijke stoffen. Maar ik zie op dit moment geen actie van DNZ die hierb kan helpen</p>

	DNZ	DNN	DNH	DZH	DZL	DON	DLB
					aanpak sector) afval van huishoudens van de zeescheepvaart: regelmatig gaan er op zee vuilniszakken overboord. Die komen op de stranden langs de kust terecht. Gezamenlijke aanpak zinvol.		
opmerkingen		--	normstelling op overgang van zoet naar zout (kustzone): daar moet binnen DNZ duidelijkheid over komen. Grote lozingen als Hoogovens zitten hier expres.	--	--	--	DLB heeft te maken met een bedrijf in haar beheersgebied dat bromide loost; dit staat op gespannen voet met de drinkwatervoorziening vanwege de omzetting in bromaten. Bromide in brandvertragsmiddelen zit hier vermoedelijk deels ook bij.
specifieke raag rchting andere RD		--	--	--	Hollands Diep (beheersgebied DZH) blijkt via de Volkerraksluizen een bron van verontreiniging voor een aantal probleemstoffen van DZL; overleg met DZH hierover is al gestart	afstemmen aanpak beroepsscheepvaart, werven, recreatievaart met DZH (zie onder PAK)	hoe om te gaan met op- en overslag? Hierin willen we graag leren van DZH

Bijlage IV Verslag van de workshop 'Afstemming emissiebeleid Regionale Directies' d.d. 7 juni 2001

Doelgroep: geïnterviewden van de Regionale Directies, HK en RIZA (en/of hun collega's), leden begeleidingsgroep, onderzoekers Alterra

Aanwezig: P. Paulus (DZL), J. Schobben (DNH), T. de Vrieze (DIJG), J. van de Velde (DNN), S. Dingenouts-Koops (DZH), A. Mutter (DZH), W. Groenewoud (DNZ), C. Reuther (DNZ), C. Veld (DNZ), W. Zevenboom (DNZ), P. Vermij (RIZA), L. Meursing (RIKZ), J. Pijnenburg (RIKZ), T. Smit (RIKZ), C. Balduk (Alterra), S. Ligthart (Alterra), E. Ovaa (Alterra).

Doelen:

- van gedachten wisselen over de uitkomsten van het onderzoek
- inzicht krijgen in structurele factoren die de mate van samenwerking tussen RD's bepalen; discussie over de benodigde veranderingen
- concretisering van de vraag wat DNZ en de andere RD's nu al voor elkaar kunnen betekenen

Programma:

9.30	Ontvangst met koffie en thee
10.00	Welkom door dagvoorzitter - Janny Pijnenburg (Rijksinstituut voor Kust en Zee)
10.05	Context van de workshop - Christoph Reuther (DNZ)
10.15	Presentatie van de resultaten van het onderzoek - Erna Ovaa (Alterra)
10.45	Pauze met koffie en thee
11.05	<i>Workshop 1: Structuur en besturingsfilosofie Rijkswaterstaat</i>
12.00	Lunch
12.50	<i>Workshop 2: Wat kunnen DNZ en de andere regionale directies voor elkaar betekenen?</i>
14.20	<i>Workshop 3: Concretisering aan de hand van een voorbeeldstof</i>
15.00	Afsluiting - Christoph Reuther (DNZ)
Tot slot:	Borrel

Introductie Christoph Reuther (projectleider EBP, Directie Noordzee)

Christoph Reuther (DNZ) heet de afgevaardigden van de andere Regionale Directies (RD's) en van het RIZA welkom en schetst het kader waarbinnen deze workshop plaatsvindt. Er zal vandaag een terugkoppeling en nadere discussie zijn over de resultaten van een onderzoek naar samenwerking tussen regionale directies in het emissiebeheer. Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van een actorenanalyse die DNZ heeft laten uitvoeren als input voor het emissiebeheersplan van DNZ. Reden om deze actorenanalyse uit te voeren is enerzijds een beter inzicht in de effectiviteit van maatregelen (evaluatie emissiebeheer) en anderzijds een verkenning van de sturingsmogelijkheden van DNZ om de vervuiling van de Noordzee te beperken.

Aangezien DNZ zeer veel verschillende maatregelen uitvoert in het kader van het emissiebeheer en zij voor een succesvol emissiebeheer afhankelijk is van zeer veel andere maatschappelijke- en bestuurlijke actoren heeft de actorenanalyse zich in een eerste fase vooral gericht op het globaal in kaart brengen van het geheel aan maatregelen en sturingsrelaties. Dit is gebeurd door middel van interviews met sleutelinformanten binnen DNZ over de rol en taken van DNZ en in een workshop met medewerkers van DNZ waarin een krachtenveldanalyse per bron is uitgevoerd. De resultaten van deze eerste fase van het onderzoek zijn te lezen in deel II 'verkenning en diagnose' van het eindrapport.

Vervolgens is een tweetal deelonderzoeken geformuleerd voor een verdiepende analyse. Belangrijke selectiecriteria om tot een keuze te komen waren het belang van de bron voor de vervuiling van de Noordzee, de kansrijkdom van aanpassing van de sturingsstrategie en de fase in de beleidsketen. Uit onder meer de bronnenanalyse van het Rijksinstituut voor Kust en Zee komt naar voren dat bagger, scheepvaart en rivieren de belangrijkste bronnen zijn. Lozingen vanaf de wal en offshore zijn aangemerkt als minder belangrijk. Uiteindelijk is rondom de bron rivieren een deelonderzoek uitgevoerd over de samenwerking met andere regionale directies, waarvan we vandaag de resultaten bespreken. Een ander deelonderzoek is gericht op de uitvoering van de WVO-taak door DNZ en de mogelijkheden voor versterking van de sturing in de afvalwaterketen. De reden dat er gekozen is voor dit deelonderzoek is niet zozeer het belang van de bron geweest als wel het feit dat vergunningverlening en handhaving ten aanzien van verschillende bronnen een belangrijke wettelijke taak is voor DNZ.

Presentatie Erna Ovaa (onderzoekster Alterra)

Als aftrap voor de workshop presenteert Erna Ovaa de hoofdlijnen van het deelonderzoek over de samenwerking tussen regionale directies in het emissiebeheer.

De achtergrond van dit onderzoek wordt gevormd door een nieuwe eisen en verwachten ten aanzien van de taken van de RD's die te maken hebben met verschuivingen in de fysieke opgave en de maatschappelijke rol van de RDs:

- Gegeven de resultaten met betrekking tot de aanpak van puntbronnen: bekende actoren op een andere manier benaderen
- Meer aandacht voor diffuse bronnen: andere actoren op een andere manier benaderen

- Emissie-inspanningen worden met effecten op het watersysteem verbonden: kennis moet gecoördineerd worden, en sturing vindt plaats in deelstroomgebieden
- De RD's moeten zelf prioriteiten gaan stellen

De RD's worden hierdoor in de toekomst geconfronteerd met drie typen taken:

- Wettelijke taken: met name vergunningverlening en handhaving WVO (dit is een taak die blijft)
- Regionale gebiedsgerichte taken ivm gebiedsgedifferentieerde toespitsing van beleid (nieuw)
- Stroomgebiedstaken met bovenregionaal belang (nieuw)

Het onderzoek heeft tegen deze achtergrond drie aandachtsvelden onderscheiden:

1. algemene structuur en besturingsfilosofie in het licht van nieuwe taken;
2. behoefte aan afstemming tussen RD's;
3. vragen die op strategisch niveau beantwoord moeten worden.

Inzicht hierin is verkregen door interviews met DNZ en andere RD's. De resultaten van deze interviews zijn teruggekoppeld met HK (A) en RIZA.

Uit het onderzoek wordt onder andere geconcludeerd dat momenteel een vaste werkwijze m.b.t. afstemming tussen RD's ontbreekt (zie verder onderzoeksrapportage). Tijdens deze workshop zal dit aandachtspunt nader worden verkend.

Discussie naar aanleiding van de presentatie van de onderzoeksresultaten

Uit de groep komt de opmerking, dat men in de presentatie de mening van respondenten mist over de bruikbaarheid van bestaande organisatiestructuren voor afstemming. Genoemd wordt de FWVO. Erna geeft aan dat dit in de onderzoeksrapportage wel aan de orde komt. Wat de FWVO betreft: deze zou een te beperkte slagkracht hebben. Door medewerkers van RD's wordt dit tijdens de discussie bevestigd: gewezen wordt onder meer op de onduidelijke status van de beslissingen van FWVO. Ook zouden de beslissingen van de FWVO niet binnen het managementcontract van de RD's met het HK vallen. Een ander knelpunt is dat het Rijksinstituut voor Kust en Zee niet is vertegenwoordigd in het FWVO. Anderen vragen zich af of het FWVO inderdaad het juiste gremium is voor afstemming tussen RD's over het emissiebeheer. Zou het CIW niet meer geschikt zijn?

Tenslotte wordt opgemerkt dat de resultaten van deze workshop ingebracht dienen te worden in de werkgroep L6 die functioneert binnen het project Emissiekader NW4.

Workshop 1: sturing en besturingsfilosofie Rijkswaterstaat

Aan de hand van koppels van standpunten wordt in tweetallen gediscussieerd over de vernieuwing van de rol van de RD's tegen de achtergrond van de bestaande verhoudingen binnen Rijkswaterstaat. Aan de deelnemers worden drie koppels (1 t/m 3) van standpunten (A en B) voorgelegd. Ieder koppel geeft een spanningsveld weer.

A	B
(1) Als HK en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling aan de RD's voldoende duidelijke richtlijnen meegeven, is onderlinge afstemming tussen RD's niet nodig	(1) Aangezien iedere RD te maken heeft met een eigen regionale planomgeving dient onderlinge afstemming door de RD's zelf te worden vormgegeven
(2) De FWVO dient een besluitvormend karakter te hebben	(2) De FWVO dient een informierend karakter te hebben
(3) Gezien de hoeveelheid en complexiteit van taken in het emissiebeheer kan de gemiddelde RD onvoldoende capaciteit beschikbaar stellen om voorbij de grenzen van het eigen beheersgebied te kijken	(3) Iedere RD kan zelf schuiven met capaciteit tussen verschillende taken: uitvoering WVO, regionale aanpak diffuse bronnen en formulering/uitvoering programma met collega's in een stroomgebied

Aan de deelnemer wordt gevraagd om in tweetallen de standpunten te bespreken en hun positie te bepalen. Vervolgens worden de resultaten plenair besproken.

Plenaire discussie over koppel 1

De meeste deelnemers kiezen voor een positie richting standpunt B. RD's geven immers ieder hun eigen interpretatie aan richtlijnen van het HK. Dit zou wel beter gestuurd moeten worden, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de RD's. HK zou het 'wat', het kader vast moeten stellen; de RD's het 'hoe'.

Eén deelnemer kiest voor standpunt A: behoefte aan duidelijke richtlijnen. Voor bijvoorbeeld zout water is meer duidelijkheid over richtlijnen nodig, omdat internationaal doelen worden vastgesteld. Hier is maximaal overleg en terugkoppeling naar het HK nodig. Deze internationale afspraken gelden immers hetzelfde voor alle directies.

Iemand merkt op dat de discussie niet zozeer zou moeten gaan over de noodzaak tot het aanpassen van verantwoordelijkheden van de verschillende organen (de meeste doelen worden immers bereikt), maar over de interne communicatie: iedereen zou structureel meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen wat betreft informatieverzameling. Aanknopingspunten hierover zouden sterker in beleidskaders als het NW4 terug moeten komen. Aanvullende richtlijnen zijn dan niet nodig. Op dit moment wordt er in het NW4 echter weinig gezegd over het internationale beleid. Dit vraagt dan nadere richtlijnen voor onderlinge afstemming. De EU Kaderrichtlijn Water is bijvoorbeeld bindend, maar de gevolgen voor de RD's zijn nog niet geheel duidelijk. Deze zouden beter gecommuniceerd moeten worden. Het bundelen van de regionale kennis komt nu op gang, zoals bijvoorbeeld in het emissiebeheersplan, maar over de doorwerking van de richtlijn is nog te weinig bekend. Een medewerker van DNZ meldt dat de EU bovendien inmiddels de OSPAR-stoffen lijst heeft geaccepteerd, waarmee (?) de KRW wordt gekoppeld aan OSPAR. Dit systeem kan de afstemming gaan ondersteunen.

Plenaire discussie over koppel 2

Over het tweede koppel standpunten lopen de meningen uiteen.

Volgens sommige betrokkenen heeft de FWVO nu weinig effect, terwijl zij een afstemming van de uitvoering kan stimuleren. Men zou de FWVO minder kunnen belasten en meer besluitvormingsmacht kunnen geven om dit te veranderen. Afstemming kan ook op POWA-niveau gebeuren. Het POWA staat hiervoor echter te ver weg, en werkt te abstract. Er bestaat tussen de deelnemers verschil van mening over wat in de FWVO dan behandeld zou moeten worden: alleen kwesties ten aanzien van de uitvoering van de WVO, of ook bijvoorbeeld vraagstukken omtrent diffuse bronnen. De meeste vinden dat problemen als diffuse bronnen breder /integraal aangepakt moeten worden, via bijvoorbeeld POWA of CIW. Wel zou het FWVO een rol kunnen hebben bij de advisering van POWA. Er zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen verschillende typen besluiten (gericht, algemeen geldend etc). Dit gebeurt nu nog te weinig. De FWVO zou hier iets aan kunnen doen. Ook zouden ervaringen en ideeën uitgewisseld kunnen worden over nieuwe sturingsvormen. Integraal waterbeheer vindt men niet terug in de FWVO: wellicht is hiervoor een nieuw platform nodig.

Plenaire discussie over koppel 3

Over het derde koppel standpunten lopen de meningen eveneens uiteen.

Een aantal deelnemers stelt dat capaciteit beter ingezet zou kunnen worden, maar dat de bereidheid hiertoe ontbreekt, omdat werknemers er het nut niet van zien. Anderzijds is een groot deel van de WVO-taken wettelijk vastgelegd wat betreft termijnen e.d., en dit bepaalt vaak de benodigde capaciteit en dus ook de ruimte die men heeft om met taken te schuiven. Het HK denkt dat RD's hier flexibel mee om kunnen gaan; dit is in de praktijk echter niet helemaal mogelijk, aangezien er door de wet ook eisen aan de vergunningverlening gesteld worden, en een lagere inzet dus via de rechter bestraft kan worden. Belangrijk knelpunt is dat de nieuwe taken nog niet zijn gekwantificeerd, waardoor de benodigde capaciteit niet is in te schatten en de nieuwe taken minder prioriteit krijgen. Momenteel is er een verschuiving te zien van taken naar andere organisaties zoals IVW. Iedere RD zou nu moeten kijken voor welke taken zij zelf een meerwaarde kunnen leveren, en welke taken zij beter kunnen overdragen.

Workshop 2. Wat kunnen Directie Noordzee en de andere regionale directies voor elkaar betekenen?

Twee groepen waarin deelnemers van verschillende RD's zitting hebben discussiëren over de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van DNZ. Medewerkers van DNZ bespreken wat zij zouden kunnen betekenen voor de andere RD's. In een plenaire discussie worden vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd.

Discussie over 'aanbod' in subgroep DNZ

De publieke beeldvorming over de Noordzee wordt sterk bepaald door het beeld vanaf bijvoorbeeld de boulevard van Scheveningen: eindeloze ruimte. Deze eindeloze ruimte wordt dan gemakkelijk geassocieerd met eindeloze mogelijkheden. In

werkelijkheid zijn deze mogelijkheden echter beperkt. Een belangrijke taak van DNZ is daarom volgens een van de deelnemers om duidelijk te maken wat de beperkingen zijn en wat de gevolgen zijn van onzorgvuldig beheer van de Noordzee. Wat deze gevolgen betreft noemt hij als aansprekende voorbeelden: de schuimvorming als gevolg van eutrofiëring en de brandvertragers in het sediment. Hoe overtuig je 'Jan Publiek' echter dat dit erg is. Jan kan immers ook denken: er is altijd schuim op het strand, is dit dan erg? Hoe kun je die brandvertragers, waarvoor overigens nog geen norm is, 'aaibaar' maken om de problematiek op de agenda te krijgen? En hoe maak je duidelijk aan de andere RD's dat deze problemen ook van het land komen?

Andere deelnemers brengen naar voren dat een belangrijke vraag is wanneer je een probleem voorlegt aan de andere RD's:

- wanneer de stof is aangetoond?
- wanneer er sprake is van normoverschrijding?
- wanneer effecten zichtbaar worden?

Wanneer aaibaarheid van belang is voor het overtuigen van anderen dan zou het nodig zijn om de ernst van de situatie duidelijk te maken door bijvoorbeeld te wijzen op vissen met tumoren. Brandvertragers zijn lastig. Overtuig je door te stellen dat ondanks het grote wateroppervlak van de Noordzee je brandvertragers vindt in het sediment. Wellicht helpt het om te verwijzen naar internationale kaders als de EU en OSPAR die het voorzorgsprincipe huldigen. Lastig is dat er in het NW4 geen norm is voor brandvertragers, Nederland onderschrijft echter wel de verklaring van Esjberg (OSPAR). De nationale doorwerking van internationale afspraken is vaak traag en voor RD's zijn de nationale kaders richting-gevend. In de communicatie met RD's zou het van belang kunnen zijn om duidelijk te verwijzen naar deze internationale kaders, die voor Nederland richtinggevend zijn, zodat niet de indruk bestaat dat (alleen) DNZ het van belang vindt dat een bepaald probleem wordt aangepakt. Ook is het van belang dat DNZ participeert in internationaal overleg namens Rijkswaterstaat, in opdracht van het HK. De terugmelding uit dit internationale overleg via WONS is voor verbetering vatbaar volgens de medewerkers van DNZ. Is WONS hiervoor het juiste kader? Er wordt namelijk vooral over onderzoek gepraat. Ook wordt het van belang geacht dat anderen weten wie er namens Nederland in welk overleg zit. De voorbereiding van dit overleg vraagt meer aandacht: het mandaat moet duidelijker zijn. Ook de uitwisseling tussen betrokkenen in verschillende internationale circuits vraagt aandacht.

Verder wordt opgemerkt dat de Beheersvisie Noordzee een grotere rol zou kunnen spelen bij de communicatie met DNZ. Met het opsturen van deze visie ben je er niet: je moet er samen over praten.

Plenaire discussie

Aan een gemengde groep van medewerkers van regionale directies (niet DNZ) is de volgende opdracht meegegeven:

Opdracht groep 1: concretisering aaibaarheidsfactor

In welke gevallen zou DNZ de aaibaarheidsfactor van de Noordzee moeten inzetten?
In welke gevallen niet?

Is wetenschappelijke aantoonbaarheid van individuele stoffen een vereiste?
Is overschrijding van de normen een vereiste?
Of moeten eerst effecten worden aangetoond?

De groep is van start gegaan met voor zichzelf te benoemen welke factoren de Noordzee 'aibaar' maken. Genoemd worden: de zeehond, het zwemwater, de ervaring van ruimte. Stoffen die eutrofiëring veroorzaken via algenbloei, stoffen die imposex veroorzaken, stoffen die mogelijk gezondheidsrisico's voor de mens opleveren (bij recreatie of visconsumptie) kunnen via de aibaarheidsfactor op de agenda worden gezet.

Voorzichtigheid is geboden bij het inzetten van een symbool (zoals bv. de dolfijn in de kustwateren). Wanneer het doel wel is bereikt, maar het symbool niet, kan dit tegen je gaan werken.

Naar de mening van de groepsleden van de verschillende regionale directies moet de aanwezigheid van de stoffen in de Noordzee eerst wetenschappelijk zijn aangetoond, moet er een norm overschreden zijn, en moet de relatie met het effect wetenschappelijk zijn onderbouwd, alvorens de aibaarheidsfactor naar het publiek toe mag worden ingezet.

De deelnemers van DNZ worden uitgenodigd hierop te reageren. Hun belangrijkste punt is, dat de voorwaarde van wetenschappelijke onderbouwing botst met het voorzorgbeginsel. Wanneer de aanwezigheid en de effecten wetenschappelijk zijn onderbouwd, is het veelal al te laat. Rijkswaterstaat moet hier veel eerder ingrijpen. Anderen uit de zaal bevestigen dit; bovendien zouden ook andere departementen al in een eerder stadium maatregelen moeten nemen.

Aan een tweede gemengde groep van medewerkers van regionale directies en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling is de volgende opdracht voorgelegd:

Opdracht groep 2: toegang tot / ervaringen met internationaal overleg, doelgroepen, belangengroepen

- Voor welke stoffen of problemen kan het netwerk van DNZ mogelijk worden gebruikt, ten gunste van (een deel van) de andere rijkswateren? In welke mate vertoont het huidige netwerk van DNZ overeenkomsten met de toekomstige netwerken van de RD's in de eigen regio / in het grensoverschrijdend stroomgebied?
- Welke tekorten aan kennis, vaardigheden, en attitude worden nu gevoeld bij de medewerkers van de RD's op het punt van internationale oriëntatie, benaderen van doelgroepen, coalities vormen met belangengroepen?
- Welke typen kennis, vaardigheden en houding zal de rijkswaterbeheerder zich vermoedelijk straks, met de Kaderrichtlijn Water, eigen moeten maken voor de communicatie met bovenstroomse en benedenstroomse beheerders in een internationaal stroomgebied? Kan hier van de ervaringen van DNZ worden geleerd?

Deze groep is van start gegaan met het op een rij zetten van 'het netwerk' van DNZ, om vervolgens te kunnen bekijken op welke manier de andere directies hiervan gebruik kunnen maken/hiervan kunnen leren. Ze komen tot vijf typen netwerken. DNZ, zo verwachten ze:

1. is in een aantal internationale commissies vertegenwoordigd
2. heeft met een aantal doelgroepen regulier overleg
3. heeft met een aantal milieugroeperingen contact (Greenpeace, Werkgroep Noordzee)
4. zit in een netwerk rond kustrecreatie
5. heeft ambtelijke contacten met andere ministeries.

Ad 1 DNZ zou in deze gremia ook de belangen (probleemstoffen) van andere regionale directies kunnen meenemen. Hiervoor is dan wel vooroverleg met de andere regionale directies nodig (bv. om brandvertragers aan te kaarten in internationaal verband). Het is niet zinvol dat iedere RD (in het kader van de stroomgebiedsbenadering) zijn eigen netwerk op internationaal vlak gaat ontwikkelen. DNZ heeft de kennis en vaardigheden al in huis, om die problemen aan te kaarten.

In het algemeen concluderen de groepsleden hier, dat internationale netwerken en regionale netwerken nu niet goed op elkaar aansluiten.

Ad 2. Elke doelgroep heeft eigen karakteristieken; dat kan zelfs op regionaal niveau verschillen. De andere RD's kunnen hier wel van DNZ leren, maar zullen ook vooral eigen ervaringen moeten opdoen.

Ad 3. Het contact met belangengroepen wordt nu te veel door iedere directie op eigen houtje geregeld. Directie Zuid-Holland bijvoorbeeld heeft zelf periodiek overleg met Greenpeace, over zaken die de haven betreffen. Of DNZ ook periodiek overleg heeft met Greenpeace, weet deze niet. Het optreden naar belangengroepen toe moet meer onderling worden afgestemd.

Ad 4 Wordt niet besproken.

Ad 5 Hiervoor kijken de RD's meer naar het Hoofdkantoor dan naar DNZ.

De eerste reactie van DNZ op punt 1 is, dat de OSPAR-lijst (bijvoorbeeld) is afgesproken namens heel Nederland, en niet alleen namens DNZ. Reactie uit de zaal: 'Maar hoe weet je dan wat de problemen in Directie Oost-Nederland zijn? Hoe neem je die mee?'

Er is behoefte aan een platform voor goede afstemming tussen de RD's, waar DNZ geïnformeerd kan worden over de problemen van de andere directies. Een van de medewerkers van DNZ wijst erop dat WONS (Wetenschappelijk Onderzoek Natte Sector) mogelijk een goed platform kan zijn. WONS ontwikkelt zich momenteel naar een nieuwe structuur, waarin ook vragen over de afstemming tussen regionale directies nadrukkelijk op de agenda staan. Na enige discussie wordt geconcludeerd, dat WONS geschikt is om de RD's te betrekken bij de formulering van

(onderzoeks)programma's, en ook communicatief een goede rol kan vervullen, maar niet geschikt is als platform voor gezamenlijke besluitvorming.

Tenslotte wordt vanuit de zaal opgemerkt dat het onderwerp van deze opdracht: 'hoe maak je gebruik van elkaars netwerken, hoe sluit je op elkaar aan?' moet worden uitgebreid naar de waterschappen en andere beheerders. Ook daarmee zal meer aansluiting moeten worden gezocht.

Workshop 3: concretisering van samenwerkingsopties aan de hand van 'koper'

Gegeven de uitkomsten van workshop 1 en 2 wordt gediscussieerd over de vraag hoe DNZ en andere RD's elkaar zouden kunnen versterken bij de aanpak van koper.

Nationaal zou een probleemanalyse plaats moeten vinden (hebben we een probleem, en zo ja: wat willen we bereiken?) om doelen vast te stellen. Dit ontbreekt nu nog, terwijl in zee weer een stijgende lijn in de koperconcentratie valt te ontdekken. Er zou Rijkswaterstaat-breed een totaalplaatje gemaakt moeten worden.

Bronnen van koperemissies zijn:

- Scheepvaart (bestanddeel van antifouling);
- Koperen waterleidingen/rwzi's;
- Buitenland, via de rivieren

Een probleem is dat met name andere departementen veel invloed op de aanpak van dit probleem kunnen hebben, terwijl die de kopervervuiling nog niet als probleem zien. Koperen waterleidingen worden in de bouw bijvoorbeeld nog veel toegepast. LNV en VROM zijn wel bondgenoten: onder invloed van koper gaat immers de kwaliteit van vis achteruit. Hoe kun je samen een front vormen met deze andere departementen?

De deelnemers aan de workshop achten het van belang dat Rijkswaterstaat als geheel meer naar buiten treedt. Het HK zou hier een rol in kunnen spelen, maar ook DNZ via de internationale gremia. De aanpak zou met name vanuit HK aan gestuurd moeten komen, omdat de RD's het al eens zijn over de urgentie van het probleem. Op deze manier kan het op de politieke agenda geplaatst worden. Timing is van belang. De Noordzee-ministerconferentie in 2002 is een goed moment. Bundelen van de resultaten van monitoring door verschillende RD's is nodig. Eerst dienen de eigen verantwoordelijkheden te worden afgedekt. De RD's kunnen individueel de drie bovengenoemde bronnen aanpakken, als men dezelfde normen hanteert.

Ter vergroting van de aibaarheid van het probleem zou de slogan kunnen zijn: vissen gaan dood! Ook zou men een boegbeeld kunnen gebruiken om de boodschap over te brengen, zoals bijvoorbeeld de voorzitter van het CIW, de prins van Oranje.

Besluit

Betrokkenen achten het van belang dat RD's niet alles tegelijk gaan aanpakken in het emissiebeheer. Vanuit een onderscheid tussen oude en nieuwe taken zou wat de nieuwe taken betreft een aantal kansrijke acties moeten worden geselecteerd en

voorbeeldprojecten moeten worden geformuleerd. DNZ kan een voorloper functie vervullen omdat zij het minst belast is met oude taken. De deelnemers waarderen de communicatie met de omgeving die DNZ in de voorbereiding van het EBP opzoekt, zoals door het organiseren van deze workshop.