

## **Een zee aan actoren**

**Een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden**

**Saskia Ligthart  
Erna Ovaa  
Coen Balduk  
Evelien Verbij**

**Alterra-rapport 315 (eindrapport)**

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

## REFERAAT

Ligthart, Saskia, Erna Ovaa, Coen Balduk en Evelien Verbij, 2001. *Een zee aan actoren; een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 315. 176 blz. 4 fig.; 6 tab.; 10 ref.

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 en bronnen van verontreiniging en een analyse van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren, waarmee deze bronnen het beste kunnen worden aangepakt, ondersteunen de planvorming. De analyse van de maatschappelijke en bestuurlijke actoren, is door het Rijksinstituut voor Kust en Zee uitbesteed aan 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.

Trefwoorden: Actorenanalyse, emissiebeheer, Noordzee, sturing, Directie Noordzee, Rijkswaterstaat.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 60,00 (€27) over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 315. 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](mailto: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	7
Samenvatting	9

### **Deel I Inleiding 13**

I.1	Kennis voor het emissiebeheersplan Directie Noordzee	15
I.2	Relatie actorenanalyse-bronnenanalyse	15
I.2.1	Selectie van probleemstoffen	16
I.2.2	Relevante fasen uit de productketen per probleemstof	17
I.2.3	Probleemstoffen in de BRUHO-keten	17
I.3	Fasering van de actorenanalyse en opbouw van dit rapport	18

### **Deel II Verkenning en diagnose 21**

II.1	Onderzoeksopzet van de eerste fase van de actorenanalyse	23
II.1.1	Doel-en vraagstelling	23
II.1.2	Dataverzameling	24
II.1.3	Analyse	26
II.1.4	Leeswijzer	32
II.2	Directie Noordzee in verschillende fasen van beleid	32
II.3	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren	34
II.3.1	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij de signalering	35
II.3.2	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij 'vervuilde bagger'	36
II.3.3	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij 'emissies op zee vanuit de scheepvaart'	39
II.3.4	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij emissies op zee vanuit de offshore	42
II.3.5	Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij rivieren	44
II.4	Knelpunten in de sturing	45
	Verklaring van afkortingen	49
	Literatuur	53

### **Bijlagen**

II-I	Actoren genoemd in de krachtenveldanalyse	57
------	---	----

<b>Deel III Deelonderzoek 1 Kennismaken met de burens</b>	<b>57</b>
III.1 Inleiding	59
III.1.1 Aanleiding	59
III.1.2 Nadere verkenning van het probleem	59
III.1.3 Centrale vraagstelling	60
III.1.4 Aanpak	61
III.1.5 Leeswijzer	62
III.2 Zorg voor de waterkwaliteit van de rijkswateren: samenspel van Hoofdkantoor en Regionale Directies van de Rijkswaterstaat	63
III.2.1 Organisatie en communicatie	63
III.2.1.1 Organisatie van beleid en beheer	63
III.2.1.2 Gremia voor overleg en afstemming	64
III.2.1.3 Ervaringen van de geïnterviewden	66
III.2.2 Actuele ontwikkelingen in structuur en proces	70
III.2.2.1 Instelling DG Water en landelijke Inspectiedienst	70
III.2.2.2 Verwachtingen van de geïnterviewden	71
III.2.2.3 Emissiekader NW4	71
III.2.2.4 Evaluatie van de eerste stappen door de geïnterviewden	72
III.2.2.5 Kaderrichtlijn Water	73
III.2.2.6 Verwachtingen van de geïnterviewden	75
III.2.3 Conclusies	76
III.3 De Noordzee en haar beheerder DNZ	77
III.3.1 Rekening houden met de Noordzee in het emissiebeleid en - beheer	77
III.3.2 DNZ een bijzondere directie temidden van de regionale directies?	78
III.3.3 Rol van DNZ in de organisatie van Rijkswaterstaat	79
III.3.4 Conclusies	80
III.4 Behoeften van DNZ en de andere regionale directies aan onderlinge afstemming van het emissiebeleid/beheer	81
III.4.1 Probleemstoffen	81
III.4.2 Calamiteiten	84
III.4.3 Conclusies	85
III.5 Vragen die op een meer strategisch niveau moeten worden beantwoord	85
III.5.1 Verschil in normstelling zoet/zout in relatie tot de ecologische functie van de kustzone	85
III.5.2 Handelen van regionale directies in de context van internationale afspraken	87
III.5.3 Typen afspraken tussen bovenstroomse en benedenstroomse beheerders	89
III.5.4 Evenwicht zoeken tussen oude en nieuwe taken	90
III.6 Conclusies en aanbevelingen	91
Verklaring van afkortingen	99
Literatuur	101

## ***Bijlagen***

III-I	Geraadpleegde literatuur	105
III-IIa	Leidraad interviews Regionale Directies (voorbeeld)	107
III-IIb	Leidraad interviews Hoofdkantoor/Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (voorbeeld)	111
III-III	Behoeften aan afstemming van het emissiebeleid van DNZ en de andere Regionale Directies, gespecificeerd naar stoffen	115
III-IV	Verslag van de workshop 'Afstemming emissiebeleid Regionale Directies' d.d. 7 juni 2001	121

## **Deel IV Deelonderzoek 2 'Lozingen vanaf de wal': van juridische sturing naar sturing in de keten? 129**

IV.1	Inleiding	131
IV.1.1	Aanleiding	131
IV.1.2	Probleemschets	131
IV.1.3	Doel- en vraagstelling	133
IV.1.4	Aanpak	134
IV.2	Analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland	135
IV.2.1	Inleiding	135
IV.2.2	Sturing door Directie Noordzee van de rioolwaterzuivering in Houtrust	136
IV.2.3	Doelbereiking	138
IV.2.4	Verklaring beperkte doelbereiking	139
IV.2.5	Verbeterpunten	142
IV.3	Verkenning aangrijppunten voor sturing vanuit een ketenbenadering	143
IV.3.1	Inleiding	143
IV.3.2	Positionering andere sturende actoren in de keten	144
IV.3.3	Knelpunten sturing in de keten	147
IV.3.4	Versterking van de sturing door verschillende overheden in de keten	150
IV.4	Conclusies en Aanbevelingen	153
IV.4.1	Conclusies analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland	153
IV.4.2	Conclusies analyse sturing in de keten	154
IV.4.3	Aanbevelingen	155
	Verklaring van afkortingen	159
	Literatuur	163

## ***Bijlagen***

IV-I	Informanten	167
IV-II	Vragenlijst(en)	169



## Woord vooraf

Een zee aan actoren. Deze titel verwoordt de eerste indruk over het emissiebeheer van de Noordzee, die ontstond in de gesprekken met de leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Zij hebben Alterra de opdracht gegeven om een zogenaamde 'actorenanalyse' uit te voeren. Deze actorenanalyse vormt vervolgens de basis voor aanbevelingen voor een versterking van de sturing van het emissiebeheer door de Directie Noordzee. Waar te beginnen? Het aantal maatschappelijke en bestuurlijke actoren, dat de vervuiling van de Noordzee op een of andere wijze beïnvloedt, is namelijk erg groot.

Het onderzoek is een zoekproces geweest. Dit heeft niet alleen te maken met de grote hoeveelheid (potentieel) betrokkenen bij het emissiebeheer Noordzee. Dit type onderzoek is daarnaast vrij nieuw voor de leden van de begeleidingscommissie, werkzaam bij de Directie Noordzee (DNZ), het Rijksinstituut voor Kust en Zee (Rijksinstituut voor Kust en Zee) en het Rijksinstituut voor Integraal zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling). Ondanks het zoekende karakter ervan hebben zij het onderzoeksproces ervaren als leuk en leerzaam. 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) dan ook graag bedanken voor hun open en leergierige houding en de prettige samenwerking die hierdoor is ontstaan.

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.

De voorliggende rapportage van deze actorenanalyse bestaat uit vier delen. Deel I beschrijft de uitgangspunten die de opdrachtgever heeft geformuleerd voor de actorenanalyse. Deel II is een verslag van het verkennende deel van het onderzoek. Deel III is de rapportage van deelonderzoek 1 'Kennis maken met de burens' een onderzoek naar de mogelijkheden voor versterking van de afstemming van het emissiebeleid tussen de regionale directies van Rijkswaterstaat. Belangrijk onderdeel van deze afstemming is uitwisseling van kennis over elkaars beheersgebieden om in overleg tot een effectief en samenhangend beheer van stroomgebieden te komen. Deel IV omvat het verslag van deelonderzoek 2 'Lozingen vanaf de wal, van juridische sturing naar sturing in de keten?' Dit onderzoek richt zich niet alleen op

een verklaring van de effectiviteit van de huidige manier van sturen op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, maar biedt ook een verkenning van sturingsmogelijkheden eerder in de afvalwaterketen. Beide deelonderzoeken zijn ook als apart rapport verschenen.

Omdat de actorenanalyse nieuw is voor dit beleidsterrein, waren er nauwelijks schriftelijke bronnen voorhanden, om gegevens uit interviews aan te toetsen. Dit maakt dat beschrijvingen over hoe het veld van actoren rond het emissiebeheer Noordzee in elkaar zit, voor een groot deel gebaseerd zijn op persoonlijke bevindingen van respondenten en deelnemers aan de verschillende workshops die zijn georganiseerd. Op deze plaats willen we al deze mensen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. De lezer dient zich er bewust van te zijn, dat de gegevens voor het verkennende deel van dit onderzoek (deel II) verzameld zijn in de periode van september 2000 tot januari 2001 en de gegevens voor deelonderzoek 1 (deel III) en 2 (deel IV) in de periode februari 2001-mei 2001. Net als de Noordzee, is het beleid en het veld van betrokken actoren bij het emissiebeheer voor deze zee voortdurend in beweging. Dit betekent, dat er inmiddels veranderingen kunnen zijn opgetreden in de beschreven situatie. Toch zijn wij van mening dat het voorliggende onderzoeksrapport aansluit bij actuele discussies rond het emissiebeheer door Rijkswaterstaat en hiervoor tal van leerpunten aanreikt, om het lezenswaardig te maken.



## 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.



# **Deel I    Inleiding**

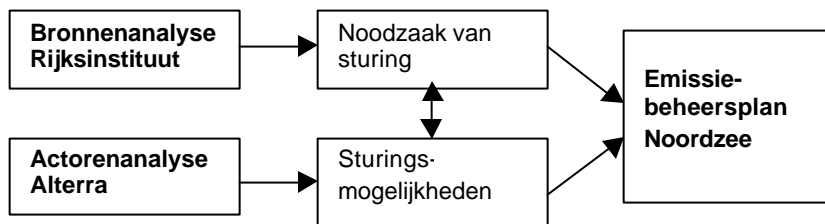


## I.1 Kennis voor het emissiebeheersplan Directie Noordzee

De Directie Noordzee (DNZ) van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat) draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het Nederlands deel van de Noordzee, het zogenaamde Nederlandse Continentaal Plat (NCP). Doel van dit beheer is een duurzame ontwikkeling van het watersysteem Noordzee, rekening houdend met de diverse gebruiksfuncties: visserij, scheepvaart en de winning van olie en gas. De duurzame ontwikkeling van het watersysteem Noordzee vergt onder meer een vermindering van de vervuiling van de zee. De Directie Noordzee zet zich hier actief voor in.

In het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) zijn er afspraken gemaakt over het verder terugdringen van emissies naar het water. De nadruk moet versterkt komen te liggen op het terugdringen van emissies vanuit diffuse bronnen. Prioriteit wordt gegeven aan stoffen die de MTR/streefwaarde overschrijden. Voor deze stoffen zijn mogelijk nieuwe of aanvullende emissiemaatregelen noodzakelijk. Ten dele vindt de aanpak van diffuse bronnen plaats via landelijke of internationale afspraken, maar waar nodig ook via maatregelen op regionale schaal. Daartoe stelt elke regionale directie een emissiebeheersplan op.

DNZ werkt het **emissiebeheersplan (EBP) voor de Noordzee** uit. Zij heeft daarom **behoefte aan vergroting van het inzicht in de noodzaak van en de mogelijkheden voor sturing door DNZ** van de aanpak van de vervuiling van de Noordzee door diffuse bronnen. Daartoe voert het Rijksinstituut voor Kust en Zee binnen het kader van het **project NZ\*emissie** een **bronnenanalyse** en een **actorenanalyse** uit. De actorenanalyse is uitbesteed aan Alterra. De bronnenanalyse biedt informatie over de mate waarin verschillende bronnen bijdragen aan de verontreiniging van de Noordzee. Hoe groter de verontreiniging vanuit een bepaalde bron, hoe groter de noodzaak tot regulering van deze verontreiniging. De **actorenanalyse** beoogt het inzicht in de mogelijkheden tot sturing door DNZ te vergroten.



Schema 1 relatie Emissiebeheersplan, bronnenanalyse en actorenanalyse

## I.2 Relatie actorenanalyse-bronnenanalyse

De actorenanalyse dient aan te sluiten bij de bronnenanalyse die het Rijksinstituut voor Kust en Zee uitvoert binnen het kader van het project NZ-emissies. De

opdrachtgever heeft daarom aangegeven binnen welk kaders de actorenanalyse uitgevoerd dient te worden. De selectie van probleemstoffen voor de bronnenanalyse vormt in eerste instantie een belangrijk uitgangspunt voor de actorenanalyse.

Ook zijn relevante fasen van de productketen en de beleidsketen benoemd. De resultaten van deze eerste afbakening zijn hieronder weergegeven.

### I.2.1 Selectie van probleemstoffen

Een grote hoeveelheid stoffen bedreigt de kwaliteit van het water en het sediment van de Noordzee. Voor de bronnenanalyse van het Rijksinstituut voor Kust en Zee is een **beperkt aantal probleemstoffen** geselecteerd. Deze stoffen zijn:

- aangroeiwerende verven (antifouling): koper en TBT
- minerale olie
- PAK
- gebromeerde vlamvertragers
- weekmakers: ftalaten

De stoffen komen via verschillende **bronnen** in het oppervlaktewater en uiteindelijk in het sediment van de Noordzee terecht. Het Rijksinstituut voor Kust en Zee onderscheidt als bronnen **rivieren, baggerspecie, atmosferische depositie, lozingen vanaf de wal en emissies op zee**. De geselecteerde probleemstoffen zijn niet binnen elke bron even belangrijk. Via het bronnenonderzoek wordt aangegeven via welke bronnen de geselecteerde stoffen vooral in de Noordzee terechtkomen (zie tabel 1).

Tabel 1 Selectie van probleemstoffen

Stoffen	Bronnen			
<i>Emissies op zee</i>	<i>Rivieren</i>	<i>Baggerspecie</i>	<i>Lozingen vanaf de wal</i>	<i>Atmosferische depositie</i>
TBT/koper (antifouling)		TBT/Koper (antifouling)	Koper	
	Koper	Koper		
Minerale olie	(Minerale olie)	(Minerale olie)		
PAK	(PAK)	(PAK)		
	Gebromeerde brandvertragers	Gebromeerde brandvertragers	Gebromeerde vlamvertragers	Gebromeerde vlamvertragers
	Ftalaten	Ftalaten	Ftalaten	Ftalaten

De actorenanalyse richt zich binnen deze bronnen niet op de bron atmosferische depositie, omdat op voorhand kan worden verwacht dat er voor deze bron op dit moment nog nauwelijks mogelijkheden zijn om te sturen voor Directie Noordzee. De aanpak van deze bron vereist namelijk eerst keuzes op internationaal en nationaal niveau, zodat er een kader is waarbinnen een regionale directie aan de slag kan.



## I.2.2 Relevante fasen uit de productketen per probleemstof

Achter de bronnen waardoor de stoffen in de Noordzee terecht kunnen komen, gaat een veelheid aan **maatschappelijke activiteiten** schuil. Stoffen kunnen op verschillende momenten vrijkomen in het milieu: bij de productie, het gebruik en als afval. Voor de actorenanalyse wordt het aan het begin van het onderzoek van belang geacht om de gehele **productketen** van grondstof tot afval in beschouwing te nemen en afhankelijk van de geselecteerde probleemstof accenten te leggen. Afhankelijk van de stof speelt de productie-, gebruik-, of afvalfase namelijk een grotere of kleinere rol bij het beheer van de Noordzee.

De fasen uit de productketen die voor de geselecteerde probleemstoffen het meest relevant worden geacht, zijn samengevat in tabel 2.

## I.2.3 Probleemstoffen in de BRUHO-keten

De mate van verontreiniging van de Noordzee wordt uiteindelijk bepaald door de keuzes die uiteenlopende maatschappelijke actoren maken. Uiteenlopende overheden proberen via hun beleid deze keuzes te beïnvloeden. Voor de geselecteerde probleemstoffen bestaat er sinds kortere of langere tijd, in mindere of meerdere mate beleid, en bevindt dit beleid zich in mindere of meerdere mate in de uitvoeringsfase.

Bij de selectie van probleemstoffen is er bewust voor gekozen om probleemstoffen te nemen waarvoor het beleid zich in verschillende fasen van het beleidsproces bevindt. Op deze wijze kan er namelijk iets geleerd worden over de sturingsmogelijkheden van DNZ in de verschillende fasen van het beleidsproces. DNZ hanteert het begrip BRUHO-keten om te duiden in welke fase van het beleidsproces de beleidsontwikkeling ten aanzien van een bepaalde probleemstof zich bevindt. Dit fasemodel van beleid onderscheidt de fasen Beleidsvorming-Regelgeving-Uitvoering-Handhaving en Organisatie.<sup>1</sup>

In tabel 2 is daarom voor de geselecteerde probleemstoffen tevens aangegeven in welke fase het beleid zich volgens de opdrachtgever bevindt. De actorenanalyse zou zich dus volgens de opdrachtgever per geselecteerde probleemstof niet alleen op *bepaalde fasen in de productketen* moeten richten. Aangezien het beleid ten aanzien van de maatschappelijke activiteiten die hierachter schuil gaan, zich in verschillende fasen van de BRUHO-keten bevindt, richt de actorenanalyse zich ook op *bepaalde beleidsprocessen*. Deze eerste afbakening door de opdrachtgever vormde hiermee het uitgangspunt voor de actorenanalyse.

---

<sup>1</sup> zie deelonderzoek 'verkenning en diagnose' voor een kritische beschouwing van de BRUHO-keten als fasemodel van beleid. De fasen die door de begeleidingscommissie op 31 oktober 2001 zijn benoemd komen namelijk veel meer overeen met de fasen die Winsemius onderscheidt in zijn model van de beleidslevenscyclus dan met de onderscheiden fasen in de BRUHO-keten

Tabel 2 Relevante fasen uit de productketen en van beleid per probleemstof

Stof	Fasen productketen	Fase BRUHO-keten
Koper/TBT (antifouling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Productiefase antifouling</li> <li>– Gebruik van antifouling op scheepshuiden</li> <li>– Afvalverwerking antifouling door scheepswerven</li> </ul>	Beleidsvorming
Koper	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gebruik van koper in waterleidingen</li> </ul>	Erkenning
Minerale olie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Productiefase offshore</li> <li>– Legale en illegale lozingen van minerale olie vanuit zeescheepvaart (bilgewater, slob, en brandstof)</li> <li>– Gebruik van havens (o.a. bagger)</li> </ul>	Uitvoering en handhaving (beheer)
PAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Emissies door afvalverbranding en uitlaatgassen</li> </ul>	Uitvoering en handhaving (beheer)
Gebromeerde vlamvertragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Productie gebromeerde vlamvertragers</li> <li>– Afvalverbranding</li> </ul>	Nieuwe stof: erkenning
Ftalaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lozingen op rivieren (afvalwater)</li> </ul>	Nieuwe stof:erkenning

### I.3 Fasering van de actorenanalyse en opbouw van dit rapport

Het **doel van de actorenanalyse** is om het inzicht te vergroten in de sturingsmogelijkheden van DNZ met betrekking tot de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee door de emissies vanuit verschillende bronnen. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, vormt de selectie van probleemstoffen voor de bronnenanalyse in eerste instantie een belangrijk uitgangspunt voor de actorenanalyse. Door de opdrachtgever zijn vervolgens per probleemstof de relevante fasen in de productketen en de fase waarin het beleid ten aanzien van deze probleemstoffen zich bevindt benoemd (zie deel I, paragraaf 2.3 2, tabel 2 op pag.10). Een eerste analyse van het beleid heeft echter geleerd, dat dit beleid niet zozeer stof-gericht is geformuleerd, maar veel eerder per bron. Beleid voor anti-fouling omvat bijvoorbeeld meerdere specifieke beleidstrajecten. Gaat het in dit geval bijvoorbeeld om het aanpassen van het beoordelingsstelsel voor vervuilde bagger of voor emissies op zee? Bij deze twee specifieke beleidsprocessen heeft DNZ te maken met een verschillend netwerk aan actoren, waarmee de relaties verschillend zijn en zich andere kansen en knelpunten voordoen in de sturing.

Bronnen zijn daarom voor de actorenanalyse gebruikt als kapstok voor een verkenning van het veld van relevante actoren voor het emissiebeheer van de Noordzee. De actorenanalyse heeft zich in deze eerste fase vooral gericht op het globaal in kaart brengen van het geheel aan maatregelen en sturingsrelaties per bron. 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 analyse van de gegevens uit de eerste fase van de actorenanalyse is zodanig uitgevoerd dat duidelijk is geworden:

- in welke specifieke beleidsprocessen DNZ een rol speelt;
- met welke actoren DNZ hierbij heeft te maken;
- hoe de relatie met deze actoren kan worden gekenmerkt;
- welke knelpunten zich voordoen in de sturing van deze actoren door DNZ.

De opzet en **resultaten van deze eerste fase van het onderzoek** zijn te lezen in **deel II van dit rapport** 'verkenning en diagnose'.

Gezien de fragmentatie en complexiteit van het emissiebeleid Noordzee, was het vervolgens ondoenlijk om voor *alle* maatschappelijke en externe bestuurlijke processen een verdiepende analyse te maken van de interactie tussen de betrokken actoren. Bij elk specifiek beleidsproces gaat het immers om andere actoren of treffen dezelfde actoren elkaar binnen een ander kader, waardoor rollen en machtsposities kunnen verschillen. Het was daarom nodig om een keuze te maken welke netwerken van actoren rondom een bepaalde thematiek aan een nadere analyse onderworpen zouden worden.

Een selectie criterium voor de formulering van verdiepende deelonderzoeken zouden de prioriteiten kunnen zijn die DNZ wil stellen in haar Emissiebeheersplan. Aangezien deze directie pas voor het eerst een EBP maakt, bleek dit lastig. Uiteindelijk is ervoor gekozen om rondom de bron rivieren een deelonderzoek uit te voeren naar de samenwerking met andere regionale directies (deelonderzoek 1, deel III). Belangrijke reden hiervoor was het belang van de bron rivieren voor het emissiebeheer van de Noordzee en de geringe invloed die Directie Noordzee vooralsnog ten aanzien van deze bron uitoefent. Een ander deelonderzoek (2, deel IV) 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, als wel het feit dat vergunningverlening en handhaving ten aanzien van verschillende bronnen een belangrijke wettelijke taak is van DNZ.

***De resultaten van deelonderzoek 1 zijn te vinden in deel III van dit rapport. De resultaten van deelonderzoek 2 in deel IV.***



## **Deel II Verkenning en diagnose**



## II.1 Onderzoekopzet van de eerste fase van de actorenanalyse

### II.1.1 Doel-en vraagstelling

Het **doel van de actorenanalyse** is het vergroten van het inzicht in de sturingsmogelijkheden van Directie Noordzee, met betrekking tot de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee door de emissies vanuit verschillende (meer of minder diffuse) bronnen. De actorenanalyse dient zich hierbij te richten op een beperkt aantal probleemstoffen (zie deel I).

Sturing door DNZ van de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee wordt in dit onderzoek opgevat als het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van hiervoor relevante maatschappelijke processen en van vanuit het oogpunt van DNZ- relevante externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen.<sup>2</sup> Dit betekent dat voor het vergroten van het inzicht in de sturingsmogelijkheden van DNZ de interactie tussen DNZ en maatschappelijke en bestuurlijke actoren moet worden geanalyseerd.

Het emissiebeleid voor de Noordzee is gefragmenteerd en complex:

- bij de totstandkoming van dit beleid spelen verschillende (nationale en internationale) overheden een rol evenals uiteenlopende maatschappelijke actoren die het beleid proberen te beïnvloeden;
- het beleid richt zich op verschillende bronnen van verontreiniging en een veelheid aan probleemstoffen;
- het beleid beoogt het gedrag te beïnvloeden van zeer veel verschillende maatschappelijke actoren, die op uiteenlopende wijzen zijn georganiseerd.

Gezien de fragmentatie en complexiteit van het emissiebeleid Noordzee is het ondoenlijk om voor alle maatschappelijke en externe bestuurlijke processen een analyse te maken van de interactie tussen de betrokken actoren. Het is daarom van belang om, vanuit de knelpunten in de sturing van de aanpak van de verontreiniging met betrekking tot de geselecteerde probleemstoffen, tot een prioritering te komen.

Om het onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van DNZ ten aanzien van deze probleemstoffen nader te kunnen afbakenen is het daarom eerst nodig om te **verkennen**:

- 1 in welke fasen van het emissiebeleid DNZ (op dit moment) een rol speelt;
- 2 met welke verschillende typen actoren DNZ in de verschillende beleidsfasen te maken heeft;
- 3 hoe de relaties met deze actoren kunnen worden gekarakteriseerd.

Bij dit laatste aspect is er aandacht voor:

- de mate waarin deze actoren door medewerkers van DNZ van belang worden geacht voor de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee;

---

<sup>2</sup> Zie Smits, 1995:46

- de aard van de sturingsrelatie (directe- of indirecte sturing en mate waarin DNZ invloed kan uitoefenen op deze actoren) tussen DNZ en de geïdentificeerde actoren.

Vervolgens is er in deze eerste fase van de actorenanalyse aandacht besteed aan:

- 4 de knelpunten die zich in de verschillende fasen van beleid voordoen in de sturing van de aanpak van de verontreiniging door DNZ (=diagnose).

## **II.1.2 Dataverzameling**

De gegevens over de rol van DNZ in het emissiebeleid en de knelpunten in de sturing zijn verzameld door interviews met sleutelinformanten binnen de Directie Noordzee (zie literatuurlijst) en door een workshop te organiseren voor medewerkers van DNZ.

### **Interviews sleutelinformanten**

Tijdens de interviews is er aandacht besteed aan:

- de activiteiten van DNZ in de verschillende fasen van het emissiebeleid Noordzee;
- veranderingen in activiteiten in de loop van de tijd;
- de doelen die DNZ nastreeft in het emissiebeleid;
- de sturingsinstrumenten waarover DNZ hierbij beschikt;
- de relaties met andere overheden;
- de relaties met vervuilers en/of hun vertegenwoordigende organisaties;
- de knelpunten in de sturing.

### **Workshop: terugkoppeling interviews en krachtenveldanalyse**

Tijdens de workshop zijn de resultaten van de interviewronde voorgelegd aan een breder samengestelde groep van medewerkers van DNZ. Verder is er tijdens deze workshop een krachtenveldanalyse uitgevoerd.

De krachtenveldanalyse had tot doel inzicht te verschaffen in de positie van DNZ in het netwerk van actoren dat een rol speelt bij de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee. Centraal staan de relaties tussen DNZ en de andere actoren. Relaties tussen andere actoren blijven in deze analyse dus buiten beschouwing. Vervuilde bagger, emissies op zee door scheepvaart en offshore en emissies via rivieren zijn gekozen als de bronnen van verontreiniging waarvoor het krachtenveld inzichtelijk moet worden gemaakt.

Door medewerkers van DNZ opgesplitst in drie groepjes worden per bron achtereenvolgens de volgende zaken geïdentificeerd<sup>3</sup>:

- betrokken actoren;
- de mate van belang van die actoren voor de aanpak van de verontreiniging;

---

<sup>3</sup> Zie voor een nadere definiëring de volgende paragraaf: 'analyse'



- de mate waarin de doelen van deze actoren al dan niet overeenkomen met de doelen van de DNZ;
- de mate van invloed die DNZ heeft op deze actoren.

Er is een format ontwikkeld waarmee deze gegevens visueel kunnen worden weergegeven (zie bijlage I). De plaatjes die zo ontstaan worden na afloop van de discussie in de groepjes plenair gepresenteerd om na te gaan of de beelden ook in de ogen van de andere deelnemers (aan de workshop) kloppen. De plaatjes geven dus het krachtenveld weer zoals dit gezien wordt door deze deelnemers.

Omdat DNZ zeer veel verschillende rollen speelt en hierbij met een veelheid aan verschillende typen actoren met uiteenlopende doelen en belangen te maken heeft, is het onvermijdelijk om deze complexe werkelijkheid op een versimpelde wijze weer te geven. De uitkomsten van deze workshop moeten dan ook niet worden gezien als absolute waarheden, maar bieden aangrijpingspunten om vragen te formuleren voor het vervolgonderzoek.

### **Reflectie onderzoeksmethoden**

Tijdens de **interviews** met medewerkers van DNZ bleek dat deze mensen niet zozeer een verhaal per stof hebben, maar spreken over hun activiteiten ten aanzien van emissies op zee door de scheepvaart en de offshore, vervuilde bagger en lozingen vanaf de wal. Verschillende stoffen zijn weliswaar verantwoordelijk voor de vervuiling die via deze bronnen in de Noordzee terecht komt, maar deze worden bij de regulering van de vervuilende activiteiten tegelijk meegenomen. In de beschrijving van de rol van DNZ ten aanzien van de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee die in dit rapport wordt gepresenteerd, is er daarom slechts beperkte aandacht voor de afzonderlijke probleemstoffen.

Door verschillende deelnemers aan de workshop zijn opmerkingen gemaakt over aspecten die met de gehanteerde werkwijze voor de **krachtenveldanalyse** niet in beeld worden gebracht, maar wel van belang zijn om mee te nemen bij het maken van keuzes voor het vervolgonderzoek. Deze worden hieronder weergegeven waarbij wordt aangegeven wat zij betekenen voor de analyse van de resultaten.

Een manco van de krachtenveldanalyse is dat er geen onderscheid is gemaakt naar verschillende fasen van beleid. Zoals ook medewerkers van DNZ opmerkten, kunnen de verschillende actoren nader worden ingedeeld in partijen die belangrijk zijn bij het definiëren en agenderen van het probleem en partijen die belangrijk zijn voor het oplossen van het probleem. In de analyse van de gegevens zal wel worden geprobeerd om de actoren in te delen naar de verschillende fasen van beleid (zie ook paragraaf 1.3). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de interviews.

Een andere euvel zou zijn dat de krachtenveldanalyses zijn uitgevoerd per bron en niet per probleemstof. Actoren worden echter in het algemeen ook niet per probleemstof aangestuurd, maar voor meerdere probleemstoffen tegelijk. In de analyse wordt er daarom vooralsnog van uitgegaan dat het krachtenveld er per

probleemstof niet heel veel anders uitziet dan de krachtenveldanalyse die nu is uitgevoerd.

Beïnvloeding van maatschappelijke actoren door DNZ loopt vaak via andere overheden. De relaties tussen de maatschappelijke actoren en de andere overheden worden met de gehanteerde werkwijze niet in beeld gebracht. Op dit moment is het echter voldoende om in beeld te hebben welke maatschappelijke actoren rechtstreeks worden aangestuurd door DNZ en waar DNZ beoogt te sturen via andere overheden. Dit vertellen de plaatjes wel. De relaties tussen de andere actoren en de maatschappelijke actoren die zij aansturen kunnen onderwerp zijn van het vervolgonderzoek (zie deelonderzoek 2).

Tenslotte is opgemerkt dat sommige actoren pluriform zijn. Dit wil zeggen dat ze bestaan uit verschillende delen, bijvoorbeeld afdelingen, of nieuwlichters en oud-gedienden. Dit kan betekenen dat slechts een deel van de actor belangrijk kan zijn voor de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee, DNZ op een deel van de actor wel invloed heeft en op een ander deel niet en dat de doelen van het ene deel meer overeenstemmen met de doelen van DNZ dan die van een ander deel van de actor. Binnen de bestuurskunde is dit probleem onder meer uitgewerkt in de theorie van de complexe netwerken van De Bruin en Ten Heuvelhof (1994). Voor een eerste verkennende analyse van het netwerk van actoren waarin DNZ opereert is het niet noodzakelijk, om deze dimensie mee te nemen in het onderzoek. De pluriforme aard van actoren verdient echter wel aandacht in de verdiepende vervolganalyse.

### **II.1.3 Analyse**

#### **Typen actoren**

DNZ heeft te maken met verschillende typen actoren. In dit onderzoek onderscheiden we:

- *Vervuilers en hun branche-organisaties*  
Hierbinnen is afhankelijk van de plaats in de productieketen een nader onderscheid te maken in producenten van grondstoffen, producenten van producten waarin de probleemstof wordt verwerkt, gebruikers van deze producten en afvalverwerkers.
- *Overheden*  
Hierbinnen is een nader onderscheid te maken naar:
  - Overheden binnen Verkeer & Waterstaat
  - Andere rijksoverheden
  - Lagere overheden
  - Internationale overheden en fora
- *Meedenkende maatschappelijke groeperingen (o.a. milieubeweging)*
- *Onderzoeksinstituten*
- *Politieke organen (bijvoorbeeld Tweede Kamer)*

## **Typering van de sturingsrelaties van DNZ met andere actoren**

Op basis van de resultaten van de interviewronde en de krachtenveldanalyse kunnen de sturingsrelaties van DNZ met andere actoren worden geduid. Hieronder wordt aangegeven welke variabelen hierbij van belang zijn en hoe deze zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd.

### **Belang van de actor**

In de krachtenveldanalyse is er onderscheid gemaakt tussen meer en minder belangrijke actoren. Een *actor* wordt als '*belangrijk*' gezien indien:

- a. activiteiten van deze actor gepaard gaan met een relatief ernstige verontreiniging (b.v. scheepvaart en TBT)
- b. activiteiten van deze actor gepaard gaan met een relatief grote concentratie verontreinigende stoffen (b.v. landbouw en nutriënten)
- c. deze actor (volgens de perceptie van de medewerkers van DNZ) in belangrijke mate invloed kan uitoefenen op het terugdringen van de vuilvracht
- d. deze actor (volgens de perceptie van de medewerkers van DNZ) beschikt over krachtige juridische, economische of communicatieve middelen om invloed uit te kunnen oefenen op het gedrag van de verontreinigende actoren.

Groep a en groep b zijn in principe actoren met andere hoofddoelen dan DNZ; hierbij dient te worden aangetekend dat per stof en ook per locatie het belang van de actor kan verschillen. Groep c bevat actoren met andere hoofddoelen, die op basis van hun expertise of gezag in het veld (b.v. scheepsbouwers, havens) verontreinigingen zouden kunnen helpen voorkomen of verminderen. Groep d bevat actoren met min of meer gelijkgerichte doelen, die invloed kunnen uitoefenen op de publieke opinie (b.v. Greenpeace) of op nieuwe generaties (opleidingen), die geld beschikbaar kunnen stellen voor het vinden van een oplossing in de sector, of juridisch een bepaald gedrag kunnen afdwingen (mede-overheden).

### **Aard van de sturingsrelatie**

Zoals al eerder is aangegeven is **sturing** in dit onderzoek opgevat als het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van hiervoor relevante maatschappelijke processen en van -vanuit het oogpunt van DNZ- relevante externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen.<sup>4</sup> Het gaat dus om het *beïnvloeden* van maatschappelijke en bestuurlijke processen.

Om het onderzoek in deze fase nog niet al te complex te maken wordt er vooralsnog van uitgegaan dat de sturing van processen loopt via de *beïnvloeding van de uiteenlopende actoren* die in onderlinge wisselwerking het verloop van deze processen bepalen.

Om te duiden welke actoren door DNZ worden aangestuurd is het onderscheid tussen **directe- versus indirecte sturing** relevant. Het onderscheid tussen directe en indirecte sturing heeft namelijk betrekking op de mate waarin de uiteindelijke doelgroep van het beleid, de verschillende vervuilende actoren in de productketen, rechtstreeks door de sturende actor benaderd wordt. Bij directe sturing zal de sturende actor zijn eigen invloed aanwenden voor het aansturen van deze actoren. Bij

---

<sup>4</sup> Zie Smits, 1995:46

indirecte sturing wendt de sturende actor zijn invloed aan voor het aansturen van een intermediaire organisatie, die dan haar invloed aanwendt om de doelgroep te sturen.

Deze intermediaire organisatie kan een vertegenwoordigende organisatie van de doelgroep zijn (bijvoorbeeld een branche-organisatie), een meedenkende actor (bijvoorbeeld de milieubeweging), een andere overheid, een politiek orgaan of, minder voor de hand liggend, wellicht een onderzoeksinstituut (door het laten genereren van een bepaald type kennis kan een vervuilende actor immers worden overtuigd om bepaald gedrag te vertonen of juist na te laten). Wanneer voor de sturing van een bepaalde doelgroep van beleid gebruik wordt gemaakt van intermediaire organisaties, is het succes van deze sturingsactie uiteraard in hoge mate afhankelijk van de aard van de relatie tussen deze intermediaire organisatie en de doelgroep van beleid.

Behalve door te benoemen of het om directe dan wel indirecte sturing gaat, is de sturingsrelatie tussen DNZ en andere actoren geduid aan de hand van:

- de mate waarin DNZ denkt deze actoren te kunnen beïnvloeden;
- de mate waarin de doelen van deze actor overeenkomstig met of tegengesteld zijn aan de doelen van DNZ. De vooronderstelling is hier dat de sturing een grotere kans heeft om succesvol te zijn, naarmate de doelen minder ver uiteen liggen.

Een **dimensie** van sturing die in deze fase van het onderzoek nog niet expliciet aan de orde is geweest is het **soort sturingsinstrument** dat de sturende actor hanteert. We onderscheiden:

- juridische instrumenten;
- economische instrumenten;
- communicatieve instrumenten.

### **Analyse van knelpunten in de sturing**

Bij de knelpunten die kunnen worden afgeleid uit de analyse van DNZ in het krachtenveld van actoren, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen **'kansen en doodlopende wegen'**.

**Kansen** zijn het versterken van de sturingsrelatie met:

- (heel) belangrijke actoren die (redelijk) beïnvloedbaar worden geacht, maar waarmee op dit moment weinig of geen contact is;
- de belangrijke actoren waar weinig of geen contact mee is, en die weinig beïnvloedbaar worden geacht.

**Knelpunt** in het eerste geval is dat contacten met (zeer) belangrijke beïnvloedbare actoren op dit moment ontbreken, waardoor er voor DNZ kansen blijven liggen om de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee te sturen. In het tweede geval lijkt, behalve het ontbreken van contact, de beïnvloedbaarheid van de betreffende actoren door DNZ een probleem. Nader onderzoek zal dan informatie moeten opleveren over de vraag of de invloed van DNZ werkelijk zo gering is en waarom dit dan zo is, om vervolgens aangrijpingspunten te kunnen bieden voor verbetering van de sturingsmogelijkheden van DNZ.

**Doodlopende wegen** kunnen worden gevonden door te kijken naar:

- (heel) belangrijke actoren waar (veel) contact mee is, maar die weinig beïnvloedbaar zijn;
- weinig belangrijke actoren waar op dit moment (veel) contact mee is, maar waar DNZ ook nog eens weinig invloed op uit kan oefenen.

**Knelpunt** is hier dat er door DNZ wordt geïnvesteerd in het contact met actoren die of weinig belangrijk zijn of toch niet te beïnvloeden. De mate van belang van deze actoren kan voor het vervolgonderzoek nader worden geduid door de eerste resultaten van de bronnenanalyse van het Rijksinstituut voor Kust en Zee (zie deel I, par. 2.1). Zijn de actoren die door DNZ zijn aangeduid als weinig belangrijk inderdaad weinig belangrijk, als gekeken wordt naar de mate van verontreiniging die via deze bron in de Noordzee terecht komt? In dat geval is investeren in deze sturingsrelatie echt weinig zinvol. Een voorbeeld hiervan is de verontreiniging die via de lozingen vanaf de wal in de Noordzee stroomt. In termen van verontreiniging gaat het bij lozingen vanaf de wal volgens DNZ waarschijnlijk om een marginale bron, terwijl de beleidsontwikkeling, vergunningverlening en handhaving veel werk kosten.

Wanneer de actoren echter wel belangrijk blijken te zijn, maar het intensieve contact zinloos lijkt omdat de invloed van DNZ op deze actoren zo gering is, dan zal het vervolgonderzoek informatie moeten opleveren over de vraag of de invloed van DNZ werkelijk zo gering is en waarom dit dan zo is, om vervolgens aangrijpingspunten te kunnen bieden voor verbetering van de sturingsmogelijkheden van DNZ.

Aanvullende manieren om **kansen** te verkennen zijn:

- identificeren van andere actoren in de productketen die in de huidige analyse niet zijn genoemd (bijvoorbeeld verfproducenten bij scheepvaart);
- andere actoren in de ruimte (op het land);
- andere actoren als gevolg van nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld EU-kaderrichtlijn);
- actoren binnen DNZ op verschillende posities in de 'BRUHO-keten', zie volgende subparagraaf (verbetering interne afstemming).

### **Fasemodellen van beleid**

Omdat het van belang wordt geacht om onderscheid te maken tussen de verschillende actoren die in de verschillende fasen van beleid een rol spelen, volgt hieronder een uiteenzetting over het fasemodel van beleid dat in dit onderzoek zal worden gehanteerd.

DNZ hanteert de zogenaamde **BRUHO-keten** om aan te geven met welk type beleidsactiviteiten verschillende medewerkers zich hoofdzakelijk bezighouden: **B**eleidsvorming, **R**egelgeving, **U**itvoering, **H**andhaving of **O**rganisatie. Deze activiteiten verwijzen naar verschillende fasen in het beleidsproces. De organisatiestructuur van DNZ is in belangrijke mate gebaseerd op deze indeling. De BRUHO-keten is een **variant op de beleidslevenscyclus van Winsemius**. Om de rol van DNZ in verschillende fasen van het beleidsproces beter te kunnen duiden, wordt hier

een beknopte toelichting gegeven op de beleidslevenscyclus van Winsemius in vergelijking met de BRUHO-keten van DNZ.

Het beleidsproces wordt vaak opgedeeld in verschillende fasen die analytisch<sup>5</sup> van elkaar kunnen worden onderscheiden. We noemen dit het fasemodel van beleid. Winsemius heeft, uitgaande van een fasemodel van beleid, gesteld dat beleid ten aanzien van uiteenlopende problemen eenzelfde ontwikkeling ondergaat en in vier opeenvolgende fasen kan worden verdeeld (Winsemius, 1989: 15 e.v.):

### **Signalering en erkenning**

In deze fase gaat het erom of een bepaalde situatie, die door bepaalde maatschappelijke groepen als ongewenst wordt beschouwd, ook door de politiek als problematisch wordt gezien. Er is sprake van probleemerkenning wanneer een bepaald vraagstuk op de politieke agenda komt.

### **Beleidsformulering/beleidsvoorbereiding**

In deze fase wordt ter oplossing van een bepaald probleem beleid tot stand gebracht. Voor de betrokken overheden is het zaak om bepaalde doelstellingen en een tijdsverloop te kiezen en een afweging tussen alternatieve beleidsinstrumenten te maken. Sluitstuk van deze fase vormt de goedkeuring van beleid door het parlement.

### **Oplossing/beleidsuitvoering**

In deze fase wordt het probleem aangepakt door de toepassing van de gekozen beleidsinstrumenten. De nadruk komt steeds meer te liggen op de handhaving en de efficiëntie van beleid. Deze fase wordt afgesloten wanneer de ernst en omvang van het probleem tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht.

### **Beheer**

In deze fase ligt de nadruk op het handhaven van de verbeterde situatie. In deze fase kan de overheid het beleid vaak vereenvoudigen. Nieuwe inzichten of complicaties kunnen er echter ook toe leiden dat het beleid moet worden bijgesteld of dat nieuw beleid moet worden ontwikkeld. In dit laatste geval begint een nieuwe beleidslevenscyclus ten aanzien van het probleem.

Bij de **vergelijking van de BRUHO-keten van DNZ met de beleidslevenscyclus van Winsemius** vallen de volgende zaken op:

- DNZ maakt geen onderscheid tussen signalering/erkenning en beleidsvorming;
- DNZ benoemt beleidsvorming en regelgeving als aparte fasen;
- DNZ spreekt over uitvoering en handhaving in plaats van oplossing en beheer;
- DNZ onderscheidt organisatie als een aparte fase.

Hieronder zal worden betoogd waarom het zinvoller is om te analyseren in welke fasen van de beleidslevenscyclus (van Winsemius) DNZ vooral een rol speelt, dan alleen maar het type activiteiten dat DNZ uitvoert aan de hand van de BRUHO-keten te benoemen.

---

<sup>5</sup> Het gaat om een analytisch onderscheid omdat in de praktijk deze fasen lang niet altijd volgtijdelijk zijn.

Het onderscheid tussen signalering/erkenning en beleidsvorming dat in de BRUHO-keten niet wordt gemaakt, is om twee redenen wel relevant. In de eerste plaats spelen in deze twee onderscheiden fasen verschillende typen actoren een dominante rol. In de eerste fase zijn dit vooral de maatschappelijke actoren die last hebben van het probleem. Zij proberen dit probleem veelal onder de aandacht te brengen van politieke partijen (agendering). Ook onderzoeksinstituten kunnen een belangrijke rol spelen in deze fase om de ernst van het probleem te duiden. In de fase van de beleidsformulering spelen overheden een prominente rol. Een tweede reden is dat medewerkers van de Directie Noordzee signalering als een aparte rol van de Directie Noordzee benoemen.

Het onderscheid tussen beleidsvorming en regelgeving in een fasemodel voor beleid suggereert dat regelgeving altijd volgt op beleidsvorming, alsof overheden hun beleidsdoelstellingen per definitie via regelgeving proberen te bereiken. Behalve over de zogenaamde juridische beleidsinstrumenten beschikt de overheid echter ook over economische en communicatieve beleidsinstrumenten (zie ook de paragraaf over beleidsinstrumenten).

In feite wreekt zich hier dat de BRUHO-keten niet zozeer is bedacht als fasemodel voor beleid, maar als een organisatiemodel om de activiteiten van de directie Noordzee in te delen. Beleidsvorming wordt dan terecht als een andere activiteit gezien dan het juridisch toetsen van vergunningen en ontheffingen. Het onderscheid tussen uitvoering en handhaving in plaats van tussen oplossing en beheer heeft hier ook mee te maken. Het verlenen van vergunningen en ontheffingen is nu eenmaal een andere activiteit dan toezicht houden op de naleving van regelgeving. Beide activiteiten beogen echter een oplossing van het probleem dichterbij te brengen. Wanneer deze oplossing is bereikt, markeert dit volgens Winsemius het einde van deze fase.

Dit roept dan vervolgens de vraag op in welke mate op een doelmatige wijze oplossingen zijn bereikt. Door achtereenvolgens een beheersfase te onderscheiden zoals Winsemius dit doet, krijgt ook het antwoord op deze vraag relevantie: is er aanleiding voor de bijstelling van beleid, de beëindiging van beleid of het formuleren van nieuw beleid? Door deze fase niet te benoemen in de BRUHO-keten is er wellicht ook weinig aandacht voor deze fase van beleid die in andere fasemodellen ook wel wordt aangeduid als monitoring en evaluatie.

De wijze waarop Winsemius de beheersfase definieert, wijst er bovendien op dat hij het beleidsproces niet opvat als een lineair, maar een cyclisch proces. In een cyclisch proces vindt er terugkoppeling plaats. De monitoring en evaluatie van beleid kan immers aanleiding zijn om de uitvoering, handhaving of de inhoud van het beleid (keuze van doelstellingen en instrumenten) bij te stellen of voor de formulering van nieuw beleid.

Een laatste verschil tussen het fasemodel van Winsemius en de BRUHO-keten is dat binnen deze laatste 'organisatie' als een apart onderdeel wordt onderscheiden. Uitgaande van het feit dat de BRUHO-keten meer als organisatiemodel dan als fasemodel van beleid wordt gehanteerd, kan worden verondersteld dat onder organisatie activiteiten vallen als personeelsbeleid, financieel beheer en dergelijke, die

nodig zijn ter ondersteuning van de verschillende activiteiten in het beleid. Deze organisatorische ondersteuning is echter noodzakelijk in alle fasen van het beleid en behelst dus geen aparte fase in de beleidslevenscyclus.

## II.1.4 Leeswijzer

Het emissiebeleid Noordzee is gefragmenteerd en complex. DNZ heeft daarom met een veelheid aan uiteenlopende typen actoren te maken. De eerste fase van dit onderzoek (verkenning en diagnose) is bedoeld om tot een zinvolle selectie te komen van actoren voor een nadere analyse.

Het is nodig om te **verkennen**:

- 1 in welke fasen van het emissiebeleid DNZ (op dit moment) een rol speelt;
- 2 met welke verschillende typen actoren DNZ in de verschillende beleidsfasen te maken heeft;
- 3 hoe de relaties met deze actoren kunnen worden gekarakteriseerd.

En te **diagnostiseren**:

- 4 welke knelpunten zich in de verschillende fasen van beleid voordoen in de sturing van de aanpak van de verontreiniging door DNZ.

Onderzoeksvraag 1 wordt vervolgens in hoofdstuk 2 van dit deel van het rapport beantwoord, onderzoeksvraag 2 en 3 in hoofdstuk 3 en tenslotte onderzoeksvraag 4 in hoofdstuk 4.

## II.2 Directie Noordzee in verschillende fasen van beleid<sup>6</sup>

Uit de analyse van de interviews en een documentstudie is gebleken dat DNZ een rol speelt in alle fasen van het beleid, zoals deze door Winsemius worden aangeduid. Het accent lijkt echter te liggen op de fase beleidsuitvoering. Gezien de wettelijke taken van DNZ houdt deze Directie zich vooral bezig met de toepassing van beleidsinstrumenten<sup>7</sup>.

Behalve bij de toepassing van beleidsinstrumenten speelt DNZ een rol in de fase die Winsemius aanduidt als beheer (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.3). Op basis van de ervaringen die DNZ opdoet bij de toepassing van beleidsinstrumenten genereert de Directie namelijk ideeën voor de bijstelling van beleid.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> De opsomming die hier wordt gegeven is mogelijk niet helemaal uitputtend. We baseren ons op de gegevens die we hebben verkregen met behulp van een zestal interviews met sleutelinformanten die zijn teruggekoppeld met een bredere groep van medewerkers van DNZ in een workshop en met medewerkers van DNZ die zitting hebben in de begeleidingscommissie. Voor de opsomming van de beleidsprocessen waar DNZ participeert is ook gebruik gemaakt van een documentstudie.

<sup>7</sup> Voor de keuze en vormgeving van deze beleidsinstrumenten zijn veelal andere overheden dan DNZ primair verantwoordelijk.

<sup>8</sup> Soms is het lastig om een onderscheid te maken tussen de bijstelling van beleid enerzijds en de formulering van nieuw beleid anderzijds. Volgens Winsemius is er sprake van nieuw beleid wanneer er goedkeuring van een politiek orgaan/ parlement nodig is. Van onderstaand beleid is het voor de onderzoekers op dit moment nog niet precies duidelijk bij welk beleid dit het geval is. De huidige indeling is daarom nog voor discussie vatbaar.



Formulering van nieuw emissiebeleid is geen primaire taak van DNZ. Recent is aan de regionale directies opgedragen om ieder een emissiebeheersplan te maken. Ook heeft DNZ in 1998 het initiatief genomen om een beheersvisie voor de Noordzee te ontwikkelen. Daarnaast participeert DNZ wel in tal van beleidsvoorbereidende processen.

Tot slot is door medewerkers van DNZ aangegeven, dat DNZ een rol speelt bij de signalering en agendering van nieuwe probleemstoffen. DNZ zet hiertoe onderzoek uit. Op basis van dit onderzoek pleit DNZ in het overleg met andere overheden voor nieuw beleid en regelgeving. Hiertoe acht zij een goede dossieropbouw van mogelijke probleemstoffen van belang.

In onderstaande tabel is zo mogelijk per bron aangegeven welke activiteiten van DNZ binnen het kader van dit onderzoek in de verschillende fasen van beleid aan de orde zijn. Opvallend is dat ten aanzien van de bron 'rivieren' –voor zover dit blijkt uit dit verkennende onderzoek- er geen activiteiten door DNZ worden ontplooid.

#### Activiteiten DNZ –zo mogelijk uitgesplitst per bron<sup>9</sup>

<i>Beleidsfase</i>	<i>niet bron-specifiek</i>	<i>vervulde bagger</i>	<i>scheepvaart</i>	<i>offshore</i>	<i>lozingen vanaf de wal</i>
<i>signalering</i>	Uitzetten onderzoek				
	Overleg met andere overheden				
<i>Beleids-voorbereiding (nieuw beleid)</i>	Opstellen emissiebeheersplan	Meedenken over nieuwe amvb die regelt dat tijd tussen bemonstering en ontheffingverlening wordt bekort	Meedenken over de ontwikkeling en bijstelling van het nationale en internationale milieubeleid voor de scheepvaart (o.a. MARPOL-overleg)	Ontwikkeling olie-en gas-convenant voor de offshore	
	Beheersvisie Noordzee				
	Meedenken over uitbreiding stoffenlijsten OSPAR en EU				
	Integrale ecosysteemvisie Noordzee				
<i>Beleids-uitvoering</i>		Verlenen van ontheffingen voor het verwijderen van bagger uit zeehavens op basis van de WVZ	Handhaving naleving regels door de zeescheepvaart binnen de 12 mijls zone voortvloeiend uit de WVZ, en WMB		Vergunningverlening op basis van de WVO aan een 8-tal-bedrijven die lozen op de Noordzee

<sup>9</sup> Het betreft de activiteiten van DNZ zoals deze golden in de periode dat deze fase van het onderzoek werd uitgevoerd: september 2000-januari 2001 (zie ook voorwoord van dit rapport).

<i>Beleidsfase</i>	<i>niet bron-specifiek</i>	<i>vervuilde bagger</i>	<i>scheepvaart</i>	<i>offshore</i>	<i>lozingen vanaf de wal</i>
		Controleren van het verwijderen van bagger aan de hand van de verleende ontheffingen (WVZ)	Bijdrage aan de opsporing van overtreders van de regels op zee Het gaat in concreto om het toezicht op de naleving van de regelgeving t.a.v. MARPOL, de Wvvs, de Mijnwetgeving en het Olie- en Gasconvenant. Het betreft vooral illegale lozingen van afgewerkte minerale olie (bilgewater).		Handhaving van deze acht vergunningen
		Technische uitvoering van het baggerwerk			
	<i>niet bron-specifiek</i>	<i>vervuilde bagger</i>	<i>scheepvaart</i>	<i>offshore</i>	<i>lozingen vanaf de wal</i>
<b>Beheer</b> <i>(o.a. bijstelling van beleid op basis van evaluatie en terugkoppeling)</i>		DNZ is als lid van de werkgroep zoute bagger betrokken bij de aanpassing van het beoordelingsstelsel voor vervuilde bagger.	DNZ verzamelt informatie <sup>10</sup> over de Noordzee om een idee te geven van het rendement van het beleid, het vroegtijdig opsporen van verontreinigingen, de bestrijding van verontreinigingen en inzicht in het beheersgebied van belang (oog-en oorfunctie).		DNZ participeert in overleg over de WVO.
			Meedenken over de ontwikkeling en bijstelling van het nationale- en internationale milieubeleid voor de scheepvaart		

### II.3 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren

Deze paragraaf beschrijft de relaties tussen DNZ en andere actoren bij de uiteenlopende activiteiten die de directie uitvoert voor de bronnen 'vervuilde bagger', 'emissies op zee' en 'rivieren' (zie bijlage 1 voor een visualisatie hiervan). Op basis van de gegevens die nu voorhanden zijn, blijkt het moeilijk om deze relaties per fase van het beleidsproces te analyseren. In de krachtenveldanalyse is er immers geen onderscheid gemaakt naar de verschillende fasen van het beleid (zie ook deel II,

<sup>10</sup>Uit de interviews is onvoldoende duidelijk geworden wat de directie Noordzee doet met deze informatie. Informeert zij de overheden die verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming over de in haar ogen noodzakelijke bijstelling van het beleid? In een cyclische opvatting van beleid zoals die van Winsemius zijn dergelijke terugkoppelingenmechanismen immers van groot belang voor de kwaliteit van beleid.

paragraaf 1.2). In de gesprekken die zijn gevoerd met de medewerkers van DNZ zijn hiervoor echter wel enige aanknopingspunten te vinden.

Hieronder worden daarom de relaties tussen DNZ en andere actoren per bron beschreven, waarbij waar mogelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende fasen van beleid. De enige beleidsfase die op basis van de gegevens die voorhanden zijn helemaal los van de andere beleidsfasen kan worden beschreven, is de signalering.

### **II.3.1 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij de signalering**

#### **Actoren**

In de interviews met de medewerkers van DNZ is niet expliciet aangegeven met welke actoren DNZ in deze fase van beleid te maken heeft. Het uitzetten van onderzoek wordt genoemd als een instrument ten behoeve van de signalering van nieuwe probleemstoffen. Op basis van dit onderzoek pleit DNZ dan vervolgens in het overleg met andere overheden voor nieuw beleid en regelgeving. Bij de krachtenveldanalyse is ten aanzien van de *bron rivieren* het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling als een weinig belangrijke actor genoemd en bij de *bron vervuilde bagger* het Rijksinstituut voor Kust en Zee eveneens als weinig belangrijk. Met het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling bestaat er met betrekking tot de bron rivieren overigens geen contact, met het Rijksinstituut voor Kust en Zee is het contact intensief.

#### **Aard van de relaties met verschillende actoren**

Er is in deze fase van het beleid sprake van een zeer indirecte vorm van sturing. De onderzoeksgegevens worden gebruikt voor de beïnvloeding van andere overheden en niet voor een rechtstreeks beïnvloeding van de vervuilende actoren. Ten aanzien van de relatie met het Rijksinstituut voor Kust en Zee bij de bron bagger is uit de krachtenveldanalyse af te lezen dat medewerkers van DNZ het Rijksinstituut voor Kust en Zee in hoge mate beïnvloedbaar achten, al komen de *doelen* niet altijd overeen. In de gespreksronde is naar voren gebracht dat er verschil van mening bestaat tussen DNZ en het Rijksinstituut voor Kust en Zee over welke stoffen meegenomen moeten worden in de monitoring. Bepaalde stoffen die nu nog steeds worden gemonitord, zoals cadmium en kwik zijn bijvoorbeeld geen problemen meer. De vraag is dan of het echte probleem wel wordt gemeten.

In het onderzoek is de tendens om veel meer te gaan werken met biologische indicatoren in plaats van chemische indicatoren. Het is niet duidelijk of dit vraagt om een andere allocatie van onderzoeksmiddelen. Wat hiervóór zou kunnen pleiten is de vaststelling van medewerkers van DNZ, dat bij de signalering van nieuwe probleemstoffen het argumentatieverhaal veelal lastig is, omdat de effecten van de stof pas zichtbaar worden nadat ze jaren gebruikt zijn. Het probleem is dat beleid pas wordt gemaakt als de gevolgen zichtbaar zijn en dan is het vaak al te laat. Het werken

met biologische indicatoren zou helpen bij een meer vroegtijdige signalering van nieuwe probleemstoffen.

Van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (bron rivieren) worden de doelen in hoge mate overeenkomstig ingeschat, terwijl de mate van beïnvloedbaarheid zeer gering wordt geacht.

Of het uitzetten van onderzoek door DNZ ook leidt, of in het verleden geleid heeft, tot de erkenning van problemen en de vorming van (nieuw) beleid en regelgeving is niet uit deze verkennende fase van het onderzoek af te leiden. Uit de interviewronde is duidelijk geworden dat internationale fora hierbij een belangrijke rol spelen (zie hierover met name de analyse van de relaties tussen DNZ en andere actoren voor de bron emissies op zee vanuit de scheepvaart).

### **II.3.2 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij 'vervuilde bagger'**

#### **Actoren in verschillende fasen van beleid**

Ten aanzien van de vervuilde bagger is de ontwikkeling van een Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) genoemd als een belangrijke *nieuwe beleidsontwikkeling*. Het voordeel van een nieuw systeem is volgens DNZ dat er bemonsterd wordt en de bagger vervolgens direct weggehaald zal worden. Het is echter niet duidelijk welke rol DNZ precies speelt bij de ontwikkeling van deze AmvB en wie er verder bij betrokken zijn.

DNZ is als lid van de werkgroep zoute bagger wel direct betrokken *bij de aanpassing van het beoordelingsstelsel voor bagger*, dat in 2002 ingevoerd zal moeten worden. Nieuw aan het beoordelingsstelsel is dat, behalve chemische indicatoren, ook biologische worden meegenomen in de afweging. Verder bevat het oude stelsel nog geen normering voor TBT. Deze is nu in ontwikkeling.<sup>11</sup> Behalve DNZ zitten ook de Directie Noord-Holland en Directie Zuid-Holland in de werkgroep zoute bagger, vanuit hun 'pet' als havenbeheerder.<sup>12</sup>

Ook in de *beleidsuitvoering* heeft DNZ met de havenbeheerders te maken. Zij zijn namelijk de aanvragers van de ontheffingen voor het verwijderen van bagger. De regulering van de vervuilde bagger richt zich dus vooral op maatschappelijke actoren die niet direct verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging van de bagger. Dit zijn namelijk de bedrijven die gebruik maken van de havens (bedrijven in de

---

<sup>11</sup>Het is nog niet duidelijk of de stof via chemische dan wel biologische analyse onderzocht kan worden en wat de normering zal worden. Hier moet de politiek een keuze over maken. Er zijn internationale afspraken dat de stof in 2008 niet meer gebruikt mag worden, maar per vlaggestaat is het nog onduidelijk hoe die internationale afspraak verder wordt uitgewerkt. Wanneer het gebruik van TBT op scheepshuiden niet in alle landen goed wordt gereguleerd, is het risico van een strenge normering voor TBT in Nederland, dat de Nederlandse havens opdraaien voor de kosten van deze vervuilingbron. Het wordt namelijk een dure grap voor de havens om het slib met een te hoge TBT concentratie op land te bergen.

<sup>12</sup>Uit de huidige gegevens wordt niet duidelijk of ook andere havenbeheerders dan deze twee Rijkswaterstaat-kust-directies, die geen zitting hebben in de werkgroep zoute bagger, betrokken zijn bij de ontwikkeling van het nieuwe beoordelingsstelsel voor vervuilde bagger.

havengebieden en reders). De havenbeheerders wentelen de kosten voor het verwijderen van de vervuilde bagger dan ook (voor een deel) af op deze actoren.

Bedrijven in de havengebieden en de scheepvaart zijn echter weer slechts voor een deel verantwoordelijk voor de verontreiniging van de bagger. De verontreinigingen zijn namelijk ook afkomstig van de aanvoer van rivieren. Regulering van deze verontreiniging is volgens DNZ van groot belang. Op land zouden volgens medewerkers van DNZ goede inspanningen worden geleverd door de andere Rijkswaterstaat directies in het kader van de WVO. Zo hebben de Directie Noord-Holland en de Directie Zuid-Holland schoonhavenplannen waar ze de speerpunten in vermelden om de verontreiniging aan te pakken. Verder zou er op het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat ook hard aan worden gewerkt. De resultaten daarvan zouden volgens een medewerker van DNZ in de afgelopen jaren duidelijk zichtbaar zijn geworden, want de baggerspecie wordt steeds schoner (zie ook onder rivieren).

### **Aard van de relaties met verschillende actoren**

In de krachtenveldanalyse zijn van de *havenbeheerders* de regionale directie Zuid-Holland en het Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam als zeer belangrijke actoren aangemerkt. Met beiden zou DNZ een intensief contact onderhouden. De regionale directie Noord-Holland en het Gemeentelijk havenbedrijf Amsterdam zijn aangemerkt als belangrijke actoren. Met Rijkswaterstaat Noord-Holland heeft DNZ weinig contact en met het havenbedrijf Amsterdam/IJmuiden *intensief contact*. Scheveningen haven wordt als weinig belangrijk aangemerkt, terwijl DNZ er wel *veel contact* mee heeft.

De uiteenlopende mate van belangrijkheid van de havenbeheerders heeft te maken met de omvang van de havens en dus met de omvang van de problematiek van de vervuilde bagger. Opmerkelijk is echter dat de mate van contact met de havenbeheerders zoals die is aangegeven tijdens de krachtenveldanalyse zo uiteenloopt. Je zou verwachten dat het contact met de twee Rijkswaterstaat-directies die tevens havenbeheerder zijn even intensief zou zijn, omdat beiden immers zitting hebben in de werkgroep zoute bagger. Verder valt op dat DNZ met alle gemeentelijke havenbedrijven intensief contact onderhoudt, ongeacht hoe belangrijk ze zijn.

Een ander verschil tussen de gemeentelijke havenbedrijven enerzijds en de Rijkswaterstaat directies anderzijds, is dat van de eerste groep de doelen in hoge mate afwijkend worden geacht en deze groep van actoren ook als moeilijk te beïnvloeden vanuit DNZ wordt gezien, terwijl dit niet geldt voor de Rijkswaterstaat directies. In de gegevens van de interviews komt naar voren dat de havenbeheerders zich niet verzetten tegen de nieuwe AmvB, omdat deze de regulering van de verwijdering van vervuilde bagger efficiënter maakt waardoor tevens de waterkwaliteit verbetert. Ten aanzien van het nieuwe beoordelingssysteem voor vervuilde bagger zouden de havenbeheerders vrezen dat er bij beoordeling op basis van biologische indicatoren minder bagger terug naar zee mag.

In de *werkgroep zoute bagger* zou DNZ vooral de milieupet (de waterkwaliteits-beheerder) ophebben. Wat betreft de mate waarin met het milieu rekening wordt gehouden is het volgens één van de medewerkers van DNZ zo, dat DNZ soms meer wil dan ze kan bereiken. DNZ moet verantwoording afleggen aan de maatschappij en heeft ook te maken met allerlei andere belangen en daar is DNZ zich ook terdege van bewust. De keerzijde van hogere eisen stellen aan de kwaliteit van de bagger is namelijk niet alleen dat alle bagger op land maatschappelijk niet haalbaar is vanwege het grote ruimtebeslag en de hoge kosten, maar ook dat teveel zand onttrekken aan de Noordzee negatieve effecten kan hebben voor de slibbalans.

De feitelijke vervuilers: de *scheepvaartsector als vervuiler en de bedrijven langs de rivieren* zijn in de krachtenveldanalyse aangemerkt als zeer belangrijke actoren met wie DNZ *geen contact* heeft. Zij worden echter nauwelijks beïnvloedbaar geacht en hebben conflicterende doelen. De *Rijkswaterstaat directies* die deze actoren aansturen, zijn echter niet genoemd in deze krachtenveldanalyse (wellicht werd verondersteld dat deze bij de bron rivieren horen). Wel is de Rijkswaterstaat directie Noord Nederland genoemd als weinig belangrijke actor. Waarom deze actor is genoemd is niet duidelijk (ook niet uit het gesprek). DNZ zou wel *veel contact* hebben met deze actor.

Uit bovenstaande alinea's kan worden afgeleid dat de *sturingsrelaties met de vervuilende actoren bij bagger tamelijk indirect* zijn: DNZ stuurt weliswaar via de ontheffingen de havenbeheerders aan, maar de vervuilers moeten dan vervolgens door de havenbeheerders worden gestuurd. De rol van de havenbeheerders bij de totstandkoming van het beleid is niet helemaal duidelijk op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal. De vervuilers langs de rivieren worden bovendien niet eens op indirecte wijze gestuurd, gegeven het ontbreken van de relaties met de relevante Rijkswaterstaat-directies in dit verband. Het storten van baggerspecie zou volgens medewerkers van DNZ vooral worden ingegeven door economische belangen; de havens moeten immers bereikbaar zijn, met name voor diepliggende schepen. (voorbeelden: gemeente Rotterdam/Amsterdam, Ministerie van EZ, Havenbedrijven etc.).

In het algemeen acht DNZ het aantal actoren dat het economisch belang aanstuurt bij het verwijderen van bagger diffuus en nogal omvangrijk.

De *milieubeweging: Greenpeace en Stichting Noordzee* die in het gesprek genoemd zijn als actoren die mogelijk een meer verdergaand beleid willen ten aanzien van de vervuilde bagger, zijn in de krachtenveldanalyse genoemd als *belangrijke actoren*, die *lastig te beïnvloeden* zijn, maar *vergelijkbare doelen* hebben met DNZ. Met Greenpeace heeft DNZ weinig *contact*, met de Stichting Noordzee veel.

Een actor die tijdens het gesprek over "bagger" niet aan de orde is geweest, maar wel in de krachtenveldanalyse als zeer belangrijk is aangemerkt is *MEPC/IMO*. Behalve dat deze actor belangrijk is, zijn er uit de krachtenveldanalyse verder echter geen gegevens over deze actoren bekend.

Verder is het *hoofdkantoor Rijkswaterstaat* in de krachtenveldanalyse aangemerkt als belangrijke actor die redelijk beïnvloedbaar wordt geacht, maar waarmee op dit

moment weinig contact is. Een andere actor waar weinig contact mee is, maar die wel als belangrijk wordt gezien is *EZ*. Deze actor acht DNZ echter als moeilijk beïnvloedbaar.

*Rijksinstituut voor Kust en Zee, VROM en DGG* zijn genoemd als *weinig belangrijke actoren*. Alleen met het Rijksinstituut voor Kust en Zee heeft DNZ momenteel toch veel *contact*. Deze relatie speelt vooral ten aanzien van de signalerende taak van DNZ.

Een laatste belangrijke uitkomst van deze krachtenveldanalyse is dat *DNZ* ten aanzien van vervuilde bagger 'meerdere petten' heeft. DNZ is niet alleen waterkwaliteits-beheerder (NW4). DNZ is ook opdrachtgever (voor de Eurogeul), ontheffer en vergunningverlener (Wvz en Wm), en handhaver. Interne contacten zijn daarom belangrijk. De interne communicatie binnen de DNZ zou op bepaalde punten verbeterd kunnen worden. Zo is er bijvoorbeeld nauwelijks contact tussen de uitvoerders op de schepen en de afdeling AM (O).

### **II.3.3 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij 'emissies op zee vanuit de scheepvaart'**

#### **Actoren in verschillende fasen van beleid**

Tijdens de krachtenveldanalyse zijn DGG en IMO als zeer belangrijke actoren genoemd. Uit de gesprekken met DNZ is gebleken dat deze contacten vooral betrekking hebben op de *beleidsvoorbereiding* op nationaal en internationaal niveau. DNZ werkt namelijk bij de formulering van het nationale milieubeleid voor de scheepvaart nauw samen met DGG en brengt hierbij vooral de milieucomponent in. Op nationaal niveau is onlangs de Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu uitgebracht, als vervolg op het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart. Hierin worden acties aangekondigd die moeten leiden tot een schonere scheepvaart. Acties ten behoeve van de Noordzee hebben betrekking op olie, TBT, ballastwater en de kwaliteit van de lucht die vervuild wordt door de schepen en hierdoor depositie veroorzaakt.

Het milieubeleid voor de scheepvaart wordt echter voor een groot deel bepaald door internationale verdragen en afspraken. Belangrijke fora zijn MARPOL (IMO) en OSPAR.

DGG is ook trekker van het internationale overleg binnen het kader van MARPOL (=IMO). DNZ is hierbij betrokken als beheerder. DNZ zit daarom in het MARPOL overleg voor de stoffen TBT, en olie en voor het ballastwater.

Binnen OSPAR zijn vooral Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, VROM actief. Onlangs is een er een nieuwe indeling gemaakt in groepen voor het stoffenbeleid en daar zit DNZ minder in dan vroeger en is de verantwoordelijkheid verplaatst van DNZ naar VROM. DNZ zit nu iets minder dicht bij het vuur en men moet nog afwachten hoe dat gaat uitpakken. Wel zijn de regelingen in OSPAR vrij streng, zeker strenger dan de EU-regelingen. Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling wordt in de

krachtenveldanalyse voor emissies op zee niet genoemd als actor. VROM is aangeduid als een weinig belangrijke actor evenals de EU.

Behalve de rol van DNZ bij de nationale en internationale ontwikkeling van het emissie/milieubeleid voor de scheepvaart, ligt een belangrijke taak van DNZ bij de aanpak van de verontreiniging op zee bij de *beleidsuitvoering en handhaving van dit beleid*.

Opsporen van lozingen is eigenlijk niet de taak van DNZ maar van de scheepvaartsinspectie die onder DGG valt. DGG heeft deze opsporingsactiviteit op zee gedelegeerd aan DNZ. Tevens worden in opdracht van DGG door DNZ surveillance vluchten uitgevoerd, speciaal gericht op de scheepvaart.

De overheden die betrokken zijn bij *handhavingszaken Noordzee* overleggen hierover in de werkgroep 'Permanente Contactgroep Handhaving Noordzee (PKHN). Hierin zitten de direct betrokken Kustwacht-departementen<sup>13</sup>. Deze werkgroep is verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidsbehoeften op het gebied van de handhaving boven de Noordzee. De directeur Kustwacht stelt vervolgens het Geïntegreerd Operationeel Jaarplan op. Binnen de overlegstructuren in het kader van het Bonn-agreement bestaat er een operationele werkgroep OTSOPA. Hierin zitten vertegenwoordigers van iedere Noordzee-lidstaat die is aangesloten bij het Bonn-agreement. Zij bereiden plannen voor op het gebied van de luchtsurveillance, de aanpak van (grote) incidenten op de Noordzee en gezamenlijke oefeningen.

### **Aard van de relaties met mede-overheden**

DNZ onderhoudt intensief contact met DGG. Het overleg tussen DNZ en DGG is structureel van aard (niet louter ad-hoc dus). DNZ zit immers sterk in de uitvoering en handhaving van het milieubeleid voor de scheepvaart en bepaalt daar ook sterk mee waar de grenzen gelegd kunnen worden. De doelen van DGG wijken volgens medewerkers van DNZ in beperkte mate af van de doelen van DGG. DGG maakt de uiteindelijke afweging tussen economische belangen en milieubelangen. DNZ acht DGG redelijk beïnvloedbaar.

Een voorbeeld van een issue waar DNZ via DGG in internationaal verband aandacht voor vraagt, is de aanpassing van het beoordelingsstelsel voor stoffen op zee. Er missen elementen/weegfactoren in het beoordelingsstelsel, zodat sommige stoffen toch worden toegelaten op zee. Het beoordelingsstelsel deelt de ladingsresten in naar categorieën en de categorie bepaalt de verdere verwerking van de ladingsresten. Een ander issue dat speelt in MARPOL verband, is dat voor de Noordzee een special-area is aangenomen, omdat het een drukbevaren gebied is waardoor de regels van de MARPOL extra streng zijn. Bovendien gelden er extra strenge regels voor de scheepvaart. Dan kijkt de scheepvaart weer naar de off-shore: wat doen jullie? Het wordt van belang geacht om hier meer samenhang in aan te brengen.

---

<sup>13</sup>Justitie, LNV, V&W:Rijkswaterstaat & DGG, Financien, Defensie en het OM zijn de departementen die zijn verenigd in het kustwachtcentrum.



De *IMO* heeft volgens betrokkenen bij DNZ vergelijkbare doelen als DNZ, maar wordt beschouwd als lastig te beïnvloeden. Het internationale overleg is volgens betrokkenen bij DNZ zwaar gestructureerd en heel erg traag omdat er 15 landen bij betrokken zijn.

Met de *Europese Unie* bestaat er (vooralsnog) in dit verband geen contact. Mogelijk dat dit in de toekomst verandert, omdat er een ontwikkeling gaande is om de kustzones ook onder het grondgebied van de EU te brengen. Het machtsgebied van de EU breidt zich dus uit richting het gebied waar OSPAR de aandacht op richt. De doelen van de EU worden in beperkte mate vergelijkbaar geacht met de doelen van DNZ. De EU heeft namelijk van oorsprong meer een economische benadering en dat resulteert in een pragmatische aanpak die niet altijd natuur-en milieubelangen dient. De EU wordt bovendien als lastig te beïnvloeden beschouwd. Hetzelfde geldt voor *VROM* waar DNZ op dit moment in dit verband ook geen contact mee heeft. Van *VROM* worden de doelen overigens meer vergelijkbaar geacht.

Van de mede-overheden waarmee DNZ te maken heeft bij de handhaving en opsporing worden in de krachtenveldanalyse *de scheepvaartinspectie* (apart van DGG) genoemd als zeer belangrijke actor en de *AVV*(expertisecentrum scheepvaart) als belangrijke actor. DNZ zou weinig contact hebben met deze actoren. Zij worden beiden als moeilijk te beïnvloeden gezien, vooral de *AVV*, waarvan de doelen echter weinig afwijken met die van DNZ. De doelen van de scheepvaartinspectie worden redelijk vergelijkbaar verondersteld. De *andere overheden die vertegenwoordigd zijn in het kustwachtcentrum en in de werkgroep OTSOPA* zijn tijdens de krachtenveldanalyse niet genoemd. Het lijkt er dan ook op dat tijdens de krachtenveldanalyse van emissies op zee door de scheepvaart vooral actoren zijn genoemd, waarmee DNZ te maken heeft bij de beleidsontwikkeling.

In de krachtenveld is verder nog het *hoofdkantoor Rijkswaterstaat* genoemd als weinig belangrijke actor, met vergelijkbare doelen die goed te beïnvloeden is. DNZ zou echter weinig contact hebben met het hoofdkantoor in dit verband.

### **Aard van de relaties met (vertegenwoordigers van) vervuilende actoren**

Behalve bovengenoemde mede-overheden zijn in de krachtenveldanalyse de *Rotterdamse Haven, de international chamber of shipping (ICS), de International Havenbranche (IAPH), de scheepsbouwindustrie* genoemd als zeer belangrijke 'vervuilende' actoren. Ook de zeevaartschool wordt genoemd als een zeer belangrijke actor die een rol heeft bij de vorming van de 'vervuilende'actoren. De *visserijsector, de Nederlandse reders (KVNR), Intertanko* worden in deze categorie genoemd als belangrijke actoren. Het valt op dat op nationaal niveau de Rotterdamse haven als belangrijker wordt gezien dan de vertegenwoordigers van de scheepvaart zelf en op internationaal niveau vooral de branche-organisaties. Uit de gesprekken met medewerkers van DNZ, is niet duidelijk geworden in hoeverre deze maatschappelijke actoren, die kunnen worden gezien als doelgroepen van beleid, betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. Bij haar handhavingstaken heeft DNZ vooral te maken met de havens en de scheepvaart.

In de krachtenveldanalyse is aangegeven dat DNZ weinig contact heeft met de Rotterdamse Haven, met de ICS, en met Intertanko en helemaal geen contact onderhoudt met de IAPH en de scheepsbouwindustrie. Mogelijk onderhoudt DGG wel directe contacten met deze actoren. Vanuit DNZ gezien is er dus sprake van een indirecte sturingsrelatie. DNZ onderhoudt wel intensief contact met de visserijsector, terwijl deze in termen van emissie geen belangrijke actor wordt geacht. Van al deze actoren wijken de doelen af van die van DNZ. Zij worden moeilijk te beïnvloeden geacht; de KVNVR en de visserijsector overigens iets beter dan de rest.

Andere (mogelijke) ``doelgroepen van beleid'' zijn de *recreatiesector*, de *V&W vloot*, de *marine* en de *Nederlandse Havenraad*. Deze zijn in de actorenanalyse aangemerkt als weinig belangrijke actoren. Met de V&W vloot wordt wel intensief contact onderhouden. Deze actor wordt in hoge mate beïnvloedbaar geacht en heeft vergelijkbare doelen als DNZ. Met de recreatiesector, de Nederlandse Havenraad en de marine heeft DNZ weinig contact. De Nederlandse Havenraad is beperkt beïnvloedbaar en heeft beperkt afwijkende doelen. De recreatiesector en de marine zijn nauwelijks beïnvloedbaar en hebben afwijkende doelen.

### **Relaties met meedenkende actoren**

In de krachtenveldanalyse is de *nationale en internationale milieubeweging* aangemerkt als belangrijke actor. De doelen van de milieubeweging komen in hoge mate overeen met die van DNZ. Zij worden redelijk goed te beïnvloeden geacht. De milieuorganisaties krijgen volgens de betrokkenen bij DNZ echter pas een belangrijke rol wanneer er iets `speelt''. Toch onderhoudt DNZ intensieve contacten met de nationale milieubeweging. Met de internationale milieubeweging heeft DNZ weinig contact.

Als andere zeer belangrijke mogelijk meedenkende nieuwe maatschappelijke actor ziet DNZ de *zeevaartscholen*. Op dit moment heeft DNZ beperkt contact met deze actor waarvan de doelen in beperkte mate overeenkomen met die van DNZ, maar die DNZ redelijk te beïnvloeden acht.

## **II.3.4 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij emissies op zee vanuit de offshore<sup>14</sup>**

### **Actoren in de verschillende fasen van beleid**

Ten aanzien van het emissiebeleid voor de offshore participeert DNZ in de *totstandkoming van beleid* waarvoor EZ primair verantwoordelijk is. Verder is het internationale beleid (o.a. OSPAR) relevant. EZ is ook bevoegd gezag voor de uitvoering van de Mijnbouwwet. Aanvragers van vergunningen zijn de offshore bedrijven als Texaco en de NAM. De vergunningen offshore worden gecontroleerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SODM). Een ander belangrijk instrument bij de regulering van de verontreiniging door de offshore is het olie-en gasconvenant.

---

<sup>14</sup>Aangezien er voor de offshore geen gesprek heeft plaatsgevonden met degene die hiervoor verantwoordelijk is bij DNZ zijn de analyses hier incompleet.

Uit de beschikbare gegevens wordt niet duidelijk hoe hier de rolverdeling tussen verschillende overheden (DNZ, EZ, VROM) en de sector precies is geregeld.

### **Aard van de relaties met mede-overheden**

In de krachtenveldanalyse voor de offshore zijn de mede-overheden *EZ, Staatstoezicht op de Mijnen, VROM* in nationaal verband en *OSPAR/OIC* in internationaal verband, aangemerkt als zeer belangrijke actoren. Met al deze actoren met uitzondering van VROM onderhoudt DNZ intensief contact. De doelen van OSPAR/OIC en VROM zijn vergelijkbaar met die van DNZ, de doelen van EZ en SODM wijken af. Een issue dat speelt in de discussie tussen DNZ en EZ is de uitbreiding van milieuwetgeving naar de EEZ. EZ wil dat voorkomen en wil maximale vrijheid voor alle economische activiteiten op de Noordzee. Volgens een medewerker van DNZ zou het het meest ideaal zijn om de lozingen over te hevelen naar de WVO of de WVZ.

Al deze mede-overheden worden beperkt beïnvloedbaar geacht door DNZ. Tussen de ministers van EZ, VROM en Rijkswaterstaat wordt onderhandeld over de mate van vrijwilligheid van het convenant met de sector. VROM zou hierbij volgens DNZ niet de rol spelen die ze zou moeten spelen. Dit heeft te maken met de beschikbare capaciteit en het “hangt om een paar personen die niet zo hard lopen”. VROM zou volgens DNZ sowieso een grotere rol moeten spelen in het stoffenbeleid, zoals bijvoorbeeld in de discussies rond het wel of niet saneren van de stortlocaties voor oliehoudend boorgruis. Ook zou de nationale emissieregistratie beter geregeld kunnen worden.

### **Aard van de relaties met ‘vervuilende actoren’**

De vervuilende actoren (producenten): *NOGEPA* (nationale branche-organisatie) en *OGP* (internationale olie en gas-branche-organisatie) zijn aangemerkt als zeer belangrijke actoren, de *NAM*, en *Texaco* als belangrijke actoren. Met NOGEPA en OGP onderhoudt DNZ intensief contact, met de NAM en Texaco is er weinig contact. De doelen van al deze actoren wijken af van de doelen van DNZ. NOGEPA, OGP en de NAM worden beperkt beïnvloedbaar geacht en Texaco nauwelijks.

De aansturing van de vervuilende actoren vanuit DNZ is indirect: via branche-organisaties en via mede-overheden. Een knelpunt in de aansturing van de offshore is volgens medewerkers bij DNZ het vrijwillige karakter van het convenant met deze bedrijfstak: “Ze willen wel meegaan, maar heel langzaam en het zou sneller kunnen met de juiste regelgeving.” Het wordt door DNZ van belang geacht om invloed uit te oefenen op de OGP (internationale olie- en gasorganisatie), want “als zij iets zeggen heeft dat invloed op de branche in Nederland.” Een andere optie zou kunnen zijn om via de scheepvaartscholen het belang van de kwaliteit van de Noordzee duidelijk te maken.

### **Relaties met meedenkende actoren**

*Milieuorganisaties* zijn in de krachtenveldanalyse voor offshore aangemerkt als belangrijke actoren. Hun doelen zijn vergelijkbaar met die van DNZ. Met de

nationale milieubeweging heeft DNZ in dit verband intensief contact, al acht zij deze actor als beperkt beïnvloedbaar. Met de internationale milieubeweging waarvoor hetzelfde geldt is er weinig contact.

### **II.3.5 Directie Noordzee in het krachtenveld van actoren bij rivieren**

#### **Actoren in verschillende fasen van beleid**

De waterkwaliteit van de Noordzee is sterk afhankelijk van de kwaliteit van het water en slib, dat via de rivieren in de Noordzee stroomt. Daarom acht DNZ zich zeer afhankelijk van de andere Rijkswaterstaat directies op het land, die onder meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WVO en dus vergunningen verlenen aan bedrijven die lozen op rivieren.

Behalve de vraag of contacten met andere regionale directies versterkt moeten worden, leeft de vraag binnen DNZ of er vanuit DNZ niet meer aandacht moet komen voor de activiteiten van lagere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit van rivieren. Gemeenten, provincies en waterschappen maken waterbeleidsplannen. Ook worden er door de waterschappen watercontracten afgesloten met de aanliggende regio's over waterkwaliteit en waterkwantiteit. Hierbij komen de verschillende belangen op tafel. Op dit moment heeft DNZ geen contacten met lagere overheden.

#### **Aard van de relaties met mede-overheden**

In de krachtenveldanalyse ``rivieren'' is gebleken dat er vele belangrijke actoren zijn, waar DNZ op dit moment een beperkte invloed op heeft. Internationale actoren zijn OSPAR, de EU en de internationale overlegfora rivieren. Andere overheden binnen Nederland zijn: het Rijkswaterstaat hoofdkantoor, Rijkswaterstaat-directies, LNV-DL, VROM/DGM-stoffen, DGG binnenvaart, het hoogheemraadschap en de Tweede Kamer. Maatschappelijke actoren die worden genoemd zijn de industrie, de landbouw/veeteelt, tuinbouw, en de binnenvaart. Alleen met Rijkswaterstaat-hoofdkantoor en in OSPARverband is er ten aanzien van de rivieren intensief contact. Ook met de Rijkswaterstaat-directies waarvan DNZ zich in hoge mate afhankelijk acht, heeft zij in dit verband zeer weinig contact. Tijdens de interviews met sleutelinformanten bij DNZ is opgemerkt dat er vroeger bij DNZ een persoon was aangesteld die de contacten onderhield met de regio-directies Noord Holland, Zuid Holland en Zeeland. Sinds deze persoon weg is zouden de contacten zijn verwaterd.

#### **Aard van de relaties met `vervuilende actoren'**

Medewerkers van DNZ vragen zich af of het haalbaar en zinvol is, om te zoeken naar wegen om de invloed ten aanzien van de vervuilende actoren, bedrijven die lozen op rivieren, te versterken. Tijdens de discussie wordt opgemerkt dat het ontbreken van een directe sturingsrelatie geen probleem is, omdat actoren worden beïnvloed via de Rijkswaterstaat-directies of het Rijkswaterstaat-hoofdkantoor. Het lijkt er echter op dat DNZ weinig inzicht heeft in hoeverre deze actoren in hun sturing de belangen van DNZ meenemen. Onderlinge afstemming van

emissiebeheersplannen zou hierbij een middel kunnen zijn. De indruk bestaat dat er tot nu toe teveel binnen de eigen mogelijkheden gezocht wordt naar de oplossingen van problemen. Het zou echter goed zijn om Rijkswaterstaat breed naar de totale emissies te kijken en dan keuzes te maken waar het beste op kan worden ingezet: acties landdirecties of DNZ.

## II.4 Knelpunten in de sturing

In dit hoofdstuk worden een aantal algemene bevindingen ten aanzien van de knelpunten in de sturing van de aanpak van de verontreiniging door DNZ gepresenteerd. Deze algemene bevindingen worden onderbouwd met enige specifieke voorbeelden van de gesignaleerde knelpunten uit het onderzoek die illustratief worden geacht.

### Veel indirecte sturing en directe sturing van vervuilers ver weg van de bron

- Uit de analyse van de relaties tussen DNZ en andere actoren blijkt dat er *in het algemeen* veelal sprake is van indirecte sturing van vervuilende actoren via mede-overheden. Dit zijn dan meestal ook nog eens rijksoverheden waarmee DNZ in formele zin een ondergeschikte of nevenschikte positie heeft of lastig te beïnvloeden internationale overheden.
- Als er sprake is van directe sturing gaat het vaak om de beïnvloeding van vervuilende actoren die in de keten niet het meest dicht bij de bron zitten, zoals bijvoorbeeld de havens.

#### Voorbeelden

- Bij de aansturing van de verontreiniging door de offshore is DNZ zowel voor de formulering van beleid als voor de uitvoering van beleid afhankelijk van andere overheden: EZ en het onder EZ ressorterende Staatstoezicht op de mijnen (SODM)
- Er bestaat bij medewerkers van DNZ een indruk dat DNZ internationaal beter gehoord zou worden dan nationaal en dat beïnvloeding nationaal vaak gaat via internationale afspraken. DNZ zou relatief heel weinig praten met het hoofdkantoor dat over waterkwaliteit gaat: “Alleen over baggerspecie, maar als het gaat om MTR’s van stoffen en stoffen in zoet water wordt DNZ niet gevraagd. Voor sommige stoffen zou dat wel handig zijn, omdat ze uiteindelijk ook effecten hebben op de Noordzee.”
- Behalve inzetten op een verhoging van de effectiviteit van de handhaving, is het bij de bron scheepvaart volgens DNZ wellicht beter om meer brongericht te werken en te voorkomen dat afvalstoffen ontstaan. Dit kan door ervoor te zorgen dat tanks goed schoon zijn voordat een schip de zee opgaat. Schoonmaakwerkzaamheden dienen in de havens te worden uitgevoerd en niet op zee. Er bestaan eisen voor de graad van schoonheid van een tank. De faciliteiten voor het verantwoord schoonmaken van tanks in de havens zijn wel aanwezig (HOI’s), maar dit is duur. Soms moet men apart betalen en soms zitten de schoonmaakkosten in het havengeld. Havens willen dit havengeld uiteraard zo

- laag mogelijk houden, vanwege hun concurrentiepositie. Ook zou het beter zijn als schepen puur een bepaald soort producten zouden vervoeren (zogenaamde dedicated schepen). De scherpe concurrentie tussen de verschillende scheepvaartmaatschappijen maakt dat het zogenaamde doorladen aantrekkelijk is.
- Er wordt door medewerkers van de DNZ bij de scheepvaart dan ook overwogen om intensiever met de branche te gaan praten. Bij havens en bij werven is een belangrijk onderwerp dan wat er mogelijk is om zo min mogelijk vervuilende stoffen in de Noordzee te krijgen bij het verven. Daarnaast kan volgens sommige betrokkenen de pleziervaart ook interessant zijn. Leven zij MARPOL wel na? Een vraag is wat hun bijdrage is aan het vervuilen van de Noordzee.

### **Sturingsvermogen Directie Noordzee is beperkt**

Veel door DNZ als zeer of belangrijk geachte actoren worden beschouwd als moeilijk te beïnvloeden. Dit kan te maken hebben met de mate waarin de doelen verschillen van de doelen van DNZ of met de hulpbronnen (bevoegdheden, kennis, financiële middelen, vertrouwen) waarover DNZ beschikt. Een extra probleem is hierbij het internationale karakter van (vooral) de doelgroepen scheepvaart en offshore. Deze zijn alleen binnen de 12 mijls zone binnen de reikwijdte van de Nederlandse wet. Instelling van de EEZ biedt hier voor een deel uitkomst.

Soms kan het om bovengenoemde redenen echter beter zijn, zoals betrokkenen van DNZ ook aangeven, om de vervuilende actoren door (andere) intermediaire organisaties te laten aansturen. In dat geval is het van belang dat deze organisaties over de juiste hulpbronnen beschikken voor een succesvolle sturing van de aanpak van de verontreiniging van de Noordzee en zich daarbij voldoende rekenschap geven van de doelen van DNZ. Volgens medewerkers van DNZ is dit laatste niet altijd het geval.

#### *Voorbeelden*

- In de gespreksronde hebben medewerkers van DNZ aangegeven dat een knelpunt is dat DNZ niet altijd overal over mee kan praten, vanwege een beperkte capaciteit. Er moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van de allocatie en beschikbaarheid van financiële middelen. Zij achten het daarom ook van belang om te weten of DNZ op dit moment wel in de goede fora zit en daarin wel met de mensen praat die over beslissingsbevoegdheid beschikken. Hierbij wordt meer erkenning van het belang van de Noordzee door andere partijen van belang geacht. De regionale land directies van Rijkswaterstaat en VROM zouden zich bijvoorbeeld vooral bezighouden met landzaken als water- en bodemverontreinigingen. Ze zouden een meer pragmatische benadering ontwikkelen en dit staat op gespannen voet met de belangen van de Noordzee.
- *Kansen voor de versterking van de sturingsrelaties bij bagger zijn bijvoorbeeld:* de relaties met de als zeer belangrijk actor aangemerkte industrie langs rivieren en de scheepvaartsector. Hiermee onderhoudt DNZ op dit moment geen contact. Deze actoren worden echter nauwelijks beïnvloedbaar geacht, dus de vraag is of meer investeren in deze contacten wel effect zal sorteren. Zoals ook in de discussie is aangegeven zijn de actoren die met betrekking tot vervuilde bagger de economische belangen vertegenwoordigen in het algemeen diffuus en dus moeilijk om grip op te krijgen. Wanneer echter uit de bronnenanalyse van het

Rijksinstituut voor Kust en Zee zou blijken dat deze actoren wel in belangrijke mate bepaalde verontreinigingen verklaren, kan het de moeite waard zijn om deze relaties nader te onderzoeken.

- Ten aanzien van de *bron rivieren* hebben medewerkers van DNZ het idee dat er weinig invloed is op actoren die bij de bron rivieren betrokken zijn. Met veel actoren is er tevens geen contact, vooral met diegenen met de meest afwijkende doelen. Het feit dat DNZ weinig invloed heeft op vervuilers, betekent niet dat er geen sturing is gericht op het terugdringen van de verontreiniging van de Noordzee. Deze invloed is er namelijk via bijvoorbeeld het hoofdkantoor en de regionale Rijkswaterstaat-directies. Een belangrijke vraag is daarom of DNZ direct contact moet hebben met deze vervuilende actoren, of dat de sturing via het hoofdkantoor en de andere regionale Rijkswaterstaat-directies voldoende effect heeft.

### **Geringe terugkoppeling tussen verschillende beleidsfasen**

De indruk bestaat dat medewerkers van DNZ die opereren in een bepaalde fase van het beleid te weinig communiceren met andere medewerkers van DNZ die zich bezig houden met een andere fase van beleid. Dit geldt overigens ook voor de communicatie tussen verschillende overheden die opereren in uiteenlopende fasen van het beleidsproces, zowel binnen Verkeer & Waterstaat als daarbuiten. 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.

#### *Voorbeelden*

- Door medewerkers van DNZ wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat er weliswaar steeds meer kennis komt over inputstromen en ook de wens om daar iets mee te doen toeneemt, maar dat de menskracht binnen DNZ die moet handhaven ongewijzigd blijft.
- Ook ten aanzien van de *bron bagger* zijn er voorbeelden te noemen van een gebrekkige terugkoppeling:
  - In het huidige systeem van bemonstering en ontheffingverlening zou er veelal ruim twee jaar zitten tussen de bemonstering en het baggeren. Dit is veel te lang. Als je de bagger pas na twee jaar weghaalt, dan is het de vraag of dat dezelfde samenstelling heeft als twee jaar eerder. Hier treedt een duidelijke spanning op. Voor de waterkwaliteit is het belangrijk om sneller te beslissen. De burger heeft er echter ook recht op om mee te beslissen en moet daar de tijd voor krijgen. Voor dit probleem wordt er nu gewerkt aan een oplossing (nieuwe AmvB). Interessante vraag is hoe deze aanpassing uiteindelijk op de (politieke of beleids)agenda terecht gekomen is.
  - Medewerkers van DNZ geven aan dat in het algemeen de controle van het baggerbeleid moeizaam verloopt. Het systeem is te ingewikkeld om te handhaven. Er worden steeds meer geavanceerde technieken bedacht en de vraag is en blijft of de baggerschepen nu echt wel weghalen wat DNZ vergund heeft. Het is onmogelijk om deze ladingen te controleren. Er komen namelijk meerdere vakken terecht in één schip en de bagger is vermengd met water. Verder wordt er slechts op bepaalde plekken bemonsterd en lang niet

elke lading wordt gecontroleerd op wat ze daar weghalen. Een monster zegt waarschijnlijk niets over wat er een meter verderop ligt.

- Ook ten aanzien van de scheepvaart vormt de handhaafbaarheid van de regels voor lozingen op zee door de scheepvaart een knelpunt. De schadelijkheid van afvalstoffen afkomstig van de scheepvaart is bijvoorbeeld ingedeeld in verschillende categorieën waarvoor andere lozingsvoorwaarden gelden. Zo is het toegestaan een categorie D-stof (b.v. plantaardige oliën) te lozen mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Een van de voorwaarden is dat het produkt verdund moet worden met water (minimaal 1 op 10). Dit is vanuit de lucht niet te controleren. In het algemeen is bij het opstellen van regels de handhaafbaarheid volgens medewerkers van DNZ toch een belangrijk criterium.



## Verklaring van afkortingen

AM (O), afd.	Afdeling Operationele Zaken van de hoofdafdeling AM (Waterbeheer) van DNZ
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BBT	Best beschikbare technieken
BPRW	Beheersplan Rijkswateren
BUT	Best uitvoerbare technieken
Bvr	Bureau Verontreinigingsheffing rijkswateren
CIP-N	Coördinatie- en Informatiepunt Noordzee
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer
Cu	aanduiding Koper (periodiek systeem)
DG	Directoraat Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGM	Directoraat Generaal Milieu
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
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EZ	ministerie van Economische Zaken
FWVO	Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren
FWW	Functionele Werkgroep Waterhuishouding
Grp	gemeentelijk rioleringsplan
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
HOI's	Haven Ontvangst Installaties
IAPH	International Association of ports and Harbours
ICS	International Chamber of Shipping
IMO	International Maritime Organisation
IPPC	Integrated Pollution Prevention Control
IRC	Internationale Rijn Commissie

IVW	Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat
KVNR	Koninklijke vereniging voor Nederlandse Rederij
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LNV-D..	Ministerie van LNV, regiodirectie
MANS	Management Analysis North Sea
MARIS	Marine Informatie Systeem
MARPOL	International Maritime Organisation VN
MBS	Milieubeleidsplan Scheepvaart
MEPC	Marine Environmental Protection Committee van de IMO
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
N	Aanduiding Stikstof (periodiek systeem)
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NAP	Noordzee Actie Plan
NCP	Nederlands Continentaal Plat
NOGEPA	Nederlandse Olie en Gas Exploiterende en Producerende Associatie
NW(x)	x <sup>e</sup> Nota Waterhuishouding
OGP	Olie en Gas Producenten
OIC	Offshore Industry Committee (van OSPAR)
OSPAR	Oslo-Parijse Conventie
OTSOPA	Operational, Technical and Scientific Oil Pollution Aspects (werkgroep binnen Bonn Agreement)
P	aanduiding Fosfor (periodiek systeem)
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PCB	Polychloorbifenylen
POWA	Periodiek Overleg Water
QSR	Quality Status Report
RAM	Risico Analyse Mariene ecosystemen
RAP	Rijn Actie Plan
RD	Regionale Directie
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RISMARE	Risico's voor Mariene Ecosystemen
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwater- behandeling
RON /MER	Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee /Milieu Effect Rapportage
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SD	Specialistische Dienst
GGR	Structuurschema Groene Ruimte
SAB	Stichting Afvalstoffen Binnenvaart
SODM	Staatstoezicht op de Mijnen
TBT	Tribuyltin
VOH	Vergunning op hoofdlijnen
VOM	Vergunning op maat
VR	Verwaarloosbaar Risico
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VV	Vergunningverlening
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WBB	Wet Bodembescherming
Wm	Wet Milieubeheer
WSP	milieuzone zoals gedefinieerd in het Water System Plan
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
WvvS	Wet voorkomen verontreiniging door Schepen
WVZ	Wet verontreiniging zeewateren
WWH	Wet Waterhuishouding
ZeeBOS	Beleidsondersteunend Systeem voor de Zee



## Literatuur

- Bruijn, de, J.A.en E.F. ten Heuvelhof, 1994. *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/antwerpen: Stenfert Kroese.
- Commissie Integraal Waterbeheer, 1997. *Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. *Water Kader. Vierde Nota waterhuishouding*. Regeringsbeslissing. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal van de Rijkswaterstaat, 1996. *Beheersplan voor de Rijkswateren, Programma voor het beheer in de periode 1997 t/m 2000*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. *Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu*, Den Haag.
- Smits, J., 1995. *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord Brabant*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Stuurgroep Beheersvisie Noordzee. 2000. *Beheersvisie Noordzee 2010. Bron van leven, rust en ruimte; motor van economische activiteiten*. Den Haag.
- Tijink, J. (RIKZ) en W. van Urk (DGSM), 1997. *Doelgroepstudie en beleidsanalyse zeescheepvaart Noordzee*, Rapport RIKZ 97.008, Den Haag.
- Winsemius, P. 1986. *Gast in eigen huis: Beschouwingen over Milieumanagement*, Alphen aan den Rijn: Samson.



## **Bijlage II-I Actoren genoemd in de krachtenveldanalyse**

**Groep 1, bron: bagger**, 3 =heel belangrijk, 2=belangrijk, 1=weinig belangrijk

*Regionale directies*

1. Noord Nederland (?)
2. Noord Holland (2)  
(Zuid-Holland (3))
3. Rijksinstituut voor Kust en Zee (1)
4. Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (2)
5. Gemeentelijk havenbedrijf R'dam (3)
6. Gem.havenbedrijf A'dam/Ijmuiden (2)
7. Scheveningen (haven) (1)
8. VROM (mede-ondertekenaar) (1)
9. LNV (HR/VR) (1)
10. Baggeruitvoerders (1)
11. Greenpeace (2)
12. Stichting Noordzee (2)
13. Industrie langs rivieren (emissiebronnen)/haven (3)
14. Scheepvaartsector (bron/gebruiker) bron(2) gebruiker (3)
15. MEPC/IMO (3)
16. EZ (2)
17. DGG (doorgedelegeerd DNZ) (1)
18. DNZ opdrachtgever (1?), ontheffingverlener (2), handhaver (2), kwaliteitsbeheerder (DNZ in het midden van het plaatje), financien

**Groep2, bron: scheepvaart**

***Bestuurlijke en maatschappelijke actoren: 3 heel belangrijk, 2 belangrijk, 1 weinig belangrijk***

1. DGG (3)
2. Scheepvaart inspectie (3)
3. AVV (2)
4. Visserij-sector (2)
5. Recreatiesector (1)
6. IMO (3)
7. a. ICS: international chamber of shipping (3)  
b. KVNRR=Nederlandse taken/reders (2)
8. Intertanko (2)
9. EU (1)
10. Nederlandse havenraad (1)
11. Haven R'dam (3)
12. Haven A'dam (3)
13. Internationale havenbranche (IAPH) (3)
14. V&W-vloot (1)

15. Marine (1)
16. VROM (1)
17. Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (1)
18. Milieu-organisaties: a. internationaal (1), b. nationaal (2)
19. Zeevaartschool (3)
20. Scheepsbouwindustrie (3)

#### **Off-shore**

1. EZ (3)
2. NOGEPa (3)
3. NAM (2)
4. Texaco (2)
5. Staatstoezicht (3)
6. OGP (3)
7. OSPAR/OIC (3)
8. Milieu-organisaties (2): a. internationaal + b. nationaal
9. VROM (3)

#### **Groep 3: bron rivieren**

***Bestuurlijke en maatschappelijke actoren: 3 heel belangrijk, 2 belangrijk, 1 weinig belangrijk***

0. Hoofdkantoor Rijkswaterstaat (3)
  1. Rijkswaterstaat-directies (3)
  2. Hoogheemraadschap (2)
  3. Gemeenten (1)
  4. Provincies (1)
  5. Buitenland (3)
    - IRC
    - Scheldec commissie
    - Maascommissie
    - EU
6. VROM/DGM (stoffen) (3)
7. LNV/L (3)
8. Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (1)
9. Industrie (2)
10. Huishoudens/burgers (1)
11. Landbouw/veeteelt (2)
12. Tuinbouw (2)
13. DGG binnenvaart (2)
14. Tweede Kamer (2)
15. NGO's (1)
16. Binnenvaart (2)
17. OSPAR (3)



# **Deel III Deelonderzoek 1 Kennismaken met de burens**



## **III.1 Inleiding**

### **III.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 NW4<sup>15</sup>, 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.

### **III.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.

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

---

<sup>15</sup> Een verklaring van afkortingen is opgenomen achter in dit rapport

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.

### **III.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.

### III.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 interviews<sup>16</sup> 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 structurerend 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.

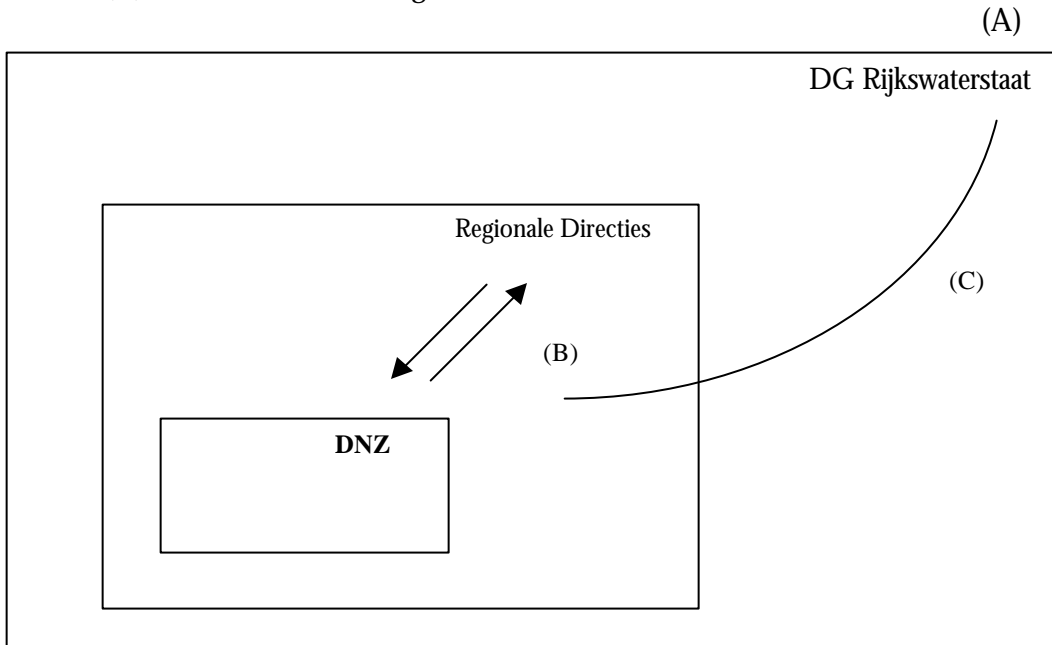
Het deelonderzoek is afgesloten met een workshop waarin de geïnterviewden zijn uitgenodigd om met elkaar de resultaten en de implicaties van het deelonderzoek te bespreken. In bijlage IV (van dit deelrapport) is een verslag opgenomen van deze workshop.

---

<sup>16</sup>Per Regionale Directie of dienst van Rijkswaterstaat zijn in dit onderzoek één of enkele personen geïnterviewd. De antwoorden mogen daarom niet worden beschouwd als de 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.

### III.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.

## **III.2 Zorg voor de waterkwaliteit van de rijkswateren: samenspel van Hoofdkantoor en Regionale Directies van de Rijkswaterstaat**

### **III.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.

#### **III.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 -wegen<sup>17</sup>, en is opgebouwd uit:

- een Hoofdkantoor (HK), met drie directies:
  - Directie Water (HKA)<sup>18</sup>, 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).
- 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 betreft<sup>19</sup> 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.

### **III.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

<sup>17</sup>Deze 'droge' component van de taak van Rijkswaterstaat laten we hierna buiten beschouwing

<sup>18</sup>De beleidsontwikkeling wordt naar verwachting binnen afzienbare termijn ondergebracht in een aparte DG Water, zie paragraaf 2.2.1

<sup>19</sup>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.



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).

<b>FWVO-cluster</b>	<b>typering aandachtsgebied</b>
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 kennissniveau 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 werkgroepen<sup>20</sup>, 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.

### III.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

<sup>20</sup>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.

- 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 nu 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 wandelgangcircuit, 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 informeel, 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 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-dag<sup>21</sup> kwam dat ook aan bod: niemand weet goed bij wie je voor wat terecht moet, binnen HK en binnen de andere RD's.'

## **III.2.2 Actuele ontwikkelingen in structuur en proces**

### **III.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).

---

<sup>21</sup> Landelijke bijeenkomst van medewerkers van Rijkswaterstaat die betrokken zijn bij de opstelling van de regionale Emissiebeheersplannen, gehouden op 1 maart 2001 te Utrecht.

### III.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.

### III.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.

#### **III.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'.

### **III.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 prioritair 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 prioritair 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 prioritair 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.

### III.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's'<sup>22</sup>. 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.

---

<sup>22</sup> 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).

### III.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 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.

### III.3 De Noordzee en haar beheerder DNZ

#### III.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 aanvoerroute. 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 spuisluizen 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 dat 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 (immissie<sup>23</sup>). 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.

### **III.3.2 DNZ een bijzondere directie temidden van de regionale directies?**

De directie Noordzee is jonger dan de andere regionale directies van Rijkswaterstaat. Vijftienvier 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 toegangseuvelen 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.

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);

---

<sup>23</sup> 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).

- het grote volume van het watersysteem, en daarmee de sterke verdunning van verontreinigingen;
- de beschikking over betrekkelijk weinig juridisch instrumentarium;
- de betrokkenheid in internationaal overleg<sup>24</sup>, 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.

### **III.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 vergunningen-beleid, 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 bagger-beleid 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 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

<sup>24</sup> 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.

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 wèl 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.'

### **III.3.4 Conclusies**

De belangen van de Noordzee zijn tot dusverre niet rechtstreeks door de andere regionale directies betrokken bij beslissingen omtrent emissiemaatregelen. 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.

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

#### **III.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 geoutilleerd 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.'

### **III.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.

### **III.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.

### **III.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).

#### **III.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 5.4) 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 wateren<sup>25</sup>, 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.'

### **III.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

---

<sup>25</sup> De relatie met het ecologisch belang van de kustzone is met de respondenten van HK en RIZA niet apart besproken.

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- én 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.



### **III.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 verantwoordelijkheid 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 kanttkening 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'.

### **III.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 (suggesie 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.

### **III.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 strategiebepaling (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 'aaibaarheidsfactor' 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 <sup>e</sup> 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: *H<sub>2</sub>O*. 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 III-I. 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 III-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, welk *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 III-IIb. Leidraad interviews Hoofdkantoor/Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbheandeling (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-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"> <li>■ 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.</li> <li>- DNH, DZH: wat doen zij zelf, wat zijn hun maatregelen? Kunnen wij stok achter de deur zijn voor hen? (signaal afgeven richting maatschappelijke actoren)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ samen druk uitoefenen op nationaal (HK, RIZA en LNV) en internationaal overleg</li> <li>- wil graag concentraties, trends, en verhoudingen N/P weten van DNZ</li> </ul>	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"> <li>■ we moeten samen druk uitoefenen op HK, zodat zij meer stem krijgen in het mestbeleid;</li> <li>- 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.</li> </ul>	Aanpak is nodig in samenwerking met alle RD's; pluspunt van DNZ kan zijn dat zij bij uitstrek internationaal moet opereren: DNZ kan hier voor ons een belangrijke rol spelen
metalen: Cu	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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)</li> <li>■ over DNN: heeft vermoedelijk eerder last van ons dan wij van hen</li> </ul>	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"> <li>■ 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)</li> <li>- samen richting HK druk uit oefenen dat ze landelijk afspraken maken over stoffenbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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)</li> <li>- samen met DNZ druk uitoefenen zodat de landelijke monitoring (inclusief op de Noordzee) wordt verbeterd</li> </ul>	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

	<b>DNZ</b>	<b>DNN</b>	<b>DNH</b>	<b>DZH</b>	<b>DZL</b>	<b>DON</b>	<b>DLB</b>
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"> <li>■ structureel is het afgedekt: er ligt beleid voor</li> <li>- in de calamiteitsfeer kunnen we er mogelijk meer samen aan doen</li> </ul>	minerale olie is niet zo'n probleem hier. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ er vinden wel oliemorsingen plaats. Voor de recreatievaart zijn we die nu aan het inventariseren</li> <li>- daarnaast zijn er incidenten. Op dit moment geven deze geen aanleiding voor nadere samenwerking met DNZ. Ieder heeft zijn eigen draaiboek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ scheepvaart: overleg met DNZ is zinvol over omgaan met illegale lozingen, olielekkende schroefassen, beschadigde brandstoftanks, etc.</li> <li>- 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?</li> </ul>	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"> <li>■ hiervan zijn er bij ons heel veel: een aantal boven MTR, ook verschillende tussen MTR en VR.</li> <li>■ graag vernemen we concentraties en trends van DNZ</li> <li>- in onze aanpak richten we ons nu op regionale waterbeheerders</li> </ul>	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"> <li>■ DZH en DNH hebben stimuleringsproject gestart voor gebruik van biocidevrije verven. We willen hier in mee gaan doen (hebben ook uitnodiging ontvangen)</li> <li>■ met DZH: samen bronnen vaststellen waarop we kunnen sturen</li> <li>■ met DNH: zou graag van</li> </ul>	-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"> <li>■ hiervan meten we hoge concentraties in ons beheersgebied, zowel in slib als in water.</li> <li>■ samen met DNZ ervoor pleiten dat TBT landelijk hoge prioriteit krijgt. Hier heeft ook HK een grote rol te spelen!</li> <li>- DZH heeft zelf al verschillende initiatieven</li> </ul>	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"> <li>met DNN: heeft waarschijnlijk meer last van ons. Misschien wil DNN ook een rol spelen in stimuleringsproject?</li> </ul> <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"> <li>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</li> <li>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</li> <li>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</li> </ul>	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"> <li>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.</li> <li>als DNZ vraagt: meet het eens in je eigen watersysteem, dan is dat misschien een terechte vraag.</li> </ul> <p>- als DNZ wil dat deze stoffen routinematig worden gemeten, dan moet ze hiermee naar HK</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul> <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. ingenomerde 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"> <li>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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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).</li> </ul>	<p>We hebben een project: onderzoek onbekende stoffen. Met bv. gaschromatografie 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><b>toxafeen</b> (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><b>benzeen ?</b> raakt zoek in het milieu [M.G. zoekt na]</p>	<p><b>nikkel</b>, als bestanddeel van antifouling: zelfde aanpak i.s.m.DNZ als voor TBT en koper</p> <p><b>zink</b> (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><b>Vuilwaterlozingen</b>: 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: <b>berillium, vanadium, titanium, tellurium</b> (zitten in metaallegeringen): belangrijk dat deze op de agenda komen, zodat ze worden gemeten, etc. Dit samen met andere RD's doen.</p> <p><b>zouten</b>: 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><b>Nikkel, cadmium en zink</b> 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)  <b>afval van huishoudens van de zeescheepvaart:</b> 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 ichting 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 III-IV    Verslag van de workshop ‘Afstemming emissie-beleid 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           *Workshop 1: Structuur en besturingsfilosofie Rijkswaterstaat*
- 12.00           Lunch
- 12.50           *Workshop 2: Wat kunnen DNZ en de andere regionale directies voor elkaar betekenen?*
- 14.20           *Workshop 3: Concretisering aan de hand van een voorbeeldstof*
- 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.

<b>A</b>	<b>B</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.



## **Deel IV Deelonderzoek 2 'Lozingen vanaf de wal': van juridische sturing naar sturing in de keten?**



## **IV.1 Inleiding**

### **IV.1.1 Aanleiding**

Directie Noordzee van Rijkswaterstaat draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het Nederlands deel van de Noordzee, het zogenaamde Nederlandse Continentaal Plat (NCP). Doel van dit beheer is een duurzame ontwikkeling van het watersysteem Noordzee, rekening houdend met de diverse gebruiksfuncties. Deze duurzame ontwikkeling vergt onder meer een vermindering van de vervuiling van de zee, waarvoor Directie Noordzee zich actief inzet. Zij werkt onder andere het emissiebeheersplan (EBP) voor de Noordzee uit, wat leidt tot een behoefte aan vergroting van het inzicht in de noodzaak en de mogelijkheden voor sturing door Directie Noordzee van de aanpak van de vervuiling van de Noordzee. In dit kader wordt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee een bronnenanalyse en een actorenanalyse uitgevoerd, waarbinnen de actorenanalyse is uitbesteed aan Alterra. Deze laatste analyse dient inzicht te verschaffen in de mogelijkheden voor versterking van de sturing door Directie Noordzee.

Dit rapport doet verslag van een onderdeel van deze actorenanalyse: het deelonderzoek naar de sturing van 'lozingen vanaf de wal' waarbij directie Noordzee uitvoering geeft aan de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO). Hieronder wordt eerst een probleemschets gegeven (1.2). Daarna wordt de doel- en vraagstelling gepresenteerd, en uitgewerkt in deelvragen (1.3). In de daaropvolgende paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek uitgelegd (1.4).

### **IV.1.2 Probleemschets**

Vergunningverlening en handhaving op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) ten aanzien van een aantal inrichtingen die direct lozen op de Noordzee, behoort tot de wettelijke taken van de Directie Noordzee. Deze lozingen vanaf de wal zijn een betrekkelijk marginale bron van verontreiniging van de Noordzee, maar anders dan bij een aantal grote bronnen van verontreiniging, heeft de Directie Noordzee hier wel de mogelijkheid om direct te sturen. Sturing wordt hierbij opgevat als het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van maatschappelijke processen en externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen. Het onderscheid tussen directe en indirecte sturing heeft betrekking op de mate waarin de uiteindelijke doelgroep van het beleid rechtstreeks wordt aangestuurd. Bij directe sturing wendt de sturende actor zijn eigen invloed aan voor het aansturen van deze doelgroepen van beleid. Hier gaat het dan om bedrijven en inrichtingen die lozen op de Noordzee. Bij indirecte sturing wendt de sturende actor zijn invloed aan voor het aansturen van een intermediaire organisatie, zowel andere overheden als niet-overheden, bijvoorbeeld branche-organisaties, die dan vervolgens hun invloed aanwenden om de doelgroep te sturen. Deze indirecte sturing is bijvoorbeeld aan de orde bij de sturing vanuit een ketenbenadering.

Dit deelonderzoek richt zich op een evaluatie van de uitvoering door Directie Noordzee van haar wettelijke taken in het kader van de WVO. Daartoe wordt op verzoek van de Directie een specifieke casus onderzocht: het vergunningverlening-proces rond rioolwaterzuivering (rwzi) Houtrust, een installatie van hoogheemraadschap Delfland te Delft. Dit proces worden geëvalueerd en geanalyseerd op mogelijke verbeteringen. Er is echter voor gekozen om de reikwijdte van het onderzoek enigszins te verbreden, gezien actuele discussies binnen Rijkswaterstaat (en de gehele overheidswereld) over de effectiviteit van deze manier van sturen. Hieronder worden enkele citaten gegeven die deze discussie typeren.

In bestuurlijke processen ziet men de laatste tijd de vraag opkomen of de rol van overheden en het hierop afgestemde instrumentarium niet moet worden aangepast aan de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Deze trend vindt men ook terug in de Uitvoeringsstrategie van het Emissiekader NW4 van Rijkswaterstaat, Werkplan 2000-2002, waarin aangegeven wordt dat "...bedrijven steeds vaker hun eigen verantwoordelijkheid nemen in hun milieubeleid" en de rol van Rijkswaterstaat hierdoor "...verschuift van minder regelend en voorschrijvend naar gelijkwaardig overleg, zonder overigens toezicht op naleving van milieuregels uit het oog te verliezen. Bij een veranderende rol horen ook andere beleidsinstrumenten. Daarbij denken we aan communicatie en financiële instrumenten." Men voorziet dan ook een integrale aanpak, waarbij Rijkswaterstaat "...vergaande samenwerking zoekt met andere uitvoerders van het milieubeleid", waarbij "...daar waar nodig gezamenlijke afspraken vastgelegd worden in bijvoorbeeld regionale bestuursovereenkomsten" (Werkplan Emissiekader NW4, p.3-4). In deze Uitvoeringsstrategie worden dan ook enkele projecten aangekondigd, waaronder een project ter verbetering van bestaande, en ontwikkeling van nieuwe instrumenten.

Een voorbeeld van een integrale aanpak vormt de ketenbenadering. De mate van verontreiniging die via puntbronnen in de Noordzee terechtkomt, wordt namelijk mede bepaald door activiteiten van andere maatschappelijke actoren en overheden die hen proberen te sturen, meer vooraan in de produktketen. Dit roept de vraag op, of het voor de Directie Noordzee niet zinvol is om hun sturing meer te richten op de hele keten van het afvalwater. De mate van vervuiling die in de onderzochte casus via Houtrust de zee instroomt, wordt immers niet enkel bepaald door de zuiverings-inspanningen van Delfland.

Dit deelonderzoek beoogt om informatie te leveren die behulpzaam kan zijn bij het onderbouwen van strategische keuzes ten aanzien van de hier geschetste problematiek. Daarom is er in overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek voor gekozen om niet alleen een evaluatie van de werking van het bestaande WVO-instrumentarium en mogelijke verbeteringen hierin uit te voeren, maar ook een verkennende studie te doen naar aangrijpingspunten voor sturing vanuit een ketenbenadering.

### IV.1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit deelonderzoek is tweeledig:

1. inzicht bieden in de mate van effectiviteit van de activiteiten van Directie Noordzee in het vergunningverleningproces en de handhaving van de WVO-vergunning van rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust tot nu toe, en op basis hiervan aanbevelingen formuleren voor verbeteringen;
2. verkennen van aangrijpingspunten voor sturing door Directie Noordzee op andere plaatsen in de afvalwaterketen, door zich meer te richten op samenwerking met andere overheden die de mate van verontreiniging van het afvalwater dat in Houtrust wordt gezuiverd, kunnen beïnvloeden.

Om deze tweeledige doelstelling te dienen, bestaat het onderzoek uit een evaluatief deel en een verkennend deel. Per deel zijn onderzoeksvragen geformuleerd:

#### **A. Vragen evaluatie van het vergunningverleningproces en de handhaving**

1. Welke doelen wenst Directie Noordzee te behalen bij de vergunningverlening en handhaving WVO met betrekking tot de rwzi Houtrust?
2. Welke activiteiten voert Directie Noordzee daartoe uit?
3. In welke mate slaagt Directie Noordzee in het bereiken van de gestelde doelen?
4. Welke factoren (inclusief het handelen van andere betrokken actoren) bieden een verklaring voor de mate van doelbereiking door Directie Noordzee?
5. Zou de mate van doelbereiking van Directie Noordzee bij WVO vergunningverlening en handhaving in dergelijke situaties kunnen worden vergroot door een andere aanpak van de vergunningverlening en zo ja, op welke wijze?

#### **B. Vragen verkenning sturingsmogelijkheden brongerichte benadering**

1. Welke andere overheden proberen deze mate van verontreiniging van de afvalwaterstroom die in de rwzi Houtrust wordt gezuiverd te beïnvloeden en hoe doen zij dit?
2. Hoe adequaat is de sturing door deze overheden vanuit het oogpunt van Directie Noordzee als verantwoordelijke overheid voor de waterkwaliteit Noordzee?
3. Zou de sturing door deze andere overheden kunnen worden verbeterd en zo ja, hoe? Is het daarbij voor Directie Noordzee zinvol en mogelijk om zich te richten op de andere overheden, of ook rechtstreeks op de vervuilende actoren? Hoe kan Directie Noordzee dit gezien haar mogelijkheden dan het beste aanpakken?

Deze vragen worden in de volgende hoofdstukken behandeld. De resultaten van de evaluatie van de effectiviteit van de vergunningverleningprocessen zoals die tot nu toe zijn uitgevoerd worden gepresenteerd in Hoofdstuk 2; de verkenning van sturingsmogelijkheden vanuit een ketenbenadering komt aan bod in Hoofdstuk 3.

#### **IV.1.4 Aanpak**

Om het onderzoek doelgericht en de bevindingen praktisch toepasbaar te laten zijn, moeten er zowel wat betreft de methoden als de reikwijdte keuzes worden gemaakt. Hieronder worden de gemaakte keuzes verantwoord.

##### **Keuze Casus**

Voor wat betreft haar sturingsmogelijkheden op lozingen vanaf de wal, benut Directie Noordzee momenteel met name het instrument van de vergunningverlening in het kader van de WVO. Vanwege het feit dat vergunningverleningprocessen op relatief stricte procedures gebaseerd zijn, en dus voor een groot deel overeenkomen, is voor dit onderzoek voor een diepgaande casusanalyse gekozen.

De keuze voor de casus Delfland werd door de opdrachtgever gemotiveerd vanuit de volgende overwegingen. Ten eerste heeft rwzi Houtrust een hoge mate van invloed op de eindkwaliteit van het afvalwater, dat geloosd wordt op de Noordzee. Hier komen immers alle lozingen samen om tot de verplichte kwaliteit te worden gezuiverd. Ten tweede wordt de vergunningssituatie die hier in de loop der jaren is ontstaan, door Directie Noordzee gezien als zeer complex en moeilijk te beïnvloeden. Ten derde wordt uitgegaan van de aanname, dat juist vanwege de complexiteit van deze vergunningssituatie en de bijbehorende relaties met betrokkenen, visies van deze betrokkenen en de achtergronden daarvan, vrijwel alle relevante factoren aanwezig zijn die van invloed zijn op de effectiviteit van dit type sturing. Op basis van dit onderzoek zouden dan ook uitspraken gedaan kunnen worden over factoren die de effectiviteit van dit type sturing beïnvloeden.

##### **Afbakening onderzoeksobject**

Het afvalwaterbeheer kan zich richten op een complex netwerk van betrokken actoren, hun belangen en relaties. Dit netwerk kan gezien worden als een keten: de hoeveelheid en mate van vervuiling van het afvalwater ontstaan vaak op een veel vroeger tijdstip, op een heel andere lokatie en worden door meerdere actoren bepaald, voor het in de Noordzee terechtkomt. Zo wordt de mate van verontreiniging van het afvalwater dat in Houtrust wordt gezuiverd, mede bepaald door lozingen vanuit huishoudens en industrie in de regio en overheden (gemeenten en provincie) die deze maatschappelijke actoren aansturen. Voor dit onderzoek gaat het te ver om ook de keuzes van deze maatschappelijke actoren te analyseren. Er is dan ook gekozen om de analyse te richten op de andere *sturende overheden* uit de hier kort geschetste afvalwaterketen. De relaties die bij de sturingsproblematiek van Directie Noordzee een rol spelen, worden in paragraaf 3.2 schematisch weergegeven. Wegens haar beperkte rol is ervoor gekozen de provincie in het onderzoek buiten beschouwing te laten.

Ook wordt in het onderzoek enkel gekeken naar de aanpak van puntbronnen: de diffuse bronnen worden buiten beschouwing gelaten, omdat het onderzoek anders te omvangrijk zou worden.

Verder doet het onderzoek geen uitspraken over de wenselijke capaciteitsinzet voor vergunningverlening en handhaving op basis van de WVO binnen Directie Noordzee; er zal echter wel aandacht geschonken worden aan de invloed hiervan op de effectiviteit van vergunningverlening- en handhaving. Bijvoorbeeld een informatieachterstand bij het vooroverleg voor vergunningverlening kan een vergunningverlener parten spelen wat betreft zijn invloed op de afspraken. Het onderzoek doet uitspraken over de effectiviteit oftewel de doeltreffendheid van de inspanningen van Directie Noordzee. Directie Noordzee kan op basis van dit onderzoek zelf nagaan hoeveel tijd zij wil of gaat inzetten op verschillende activiteiten gegeven de doeltreffendheid van deze activiteiten. Behalve doelmatigheid kunnen uiteraard andere motieven deze inzet rechtvaardigen, maar het is aan Directie Noordzee om daar over te oordelen.

### **Onderzoeksmethoden**

Op basis van diepgaande interviews met sleutelpersonen is een beeld verkregen van het verloop van de sturingsprocessen, de rol die de verschillende actoren hierbij spelen en de visies en achtergronden die hierachter schuilgaan, de verhoudingen die hierdoor tot stand zijn gekomen, en de mogelijkheden voor een andere manier van sturing. Deze relevante sleutelpersonen zijn op basis van overleg met Directie Noordzee gekozen. Hierbij hebben criteria als de rol die de organisatie waar deze personen werkzaam zijn, in het vergunningproces heeft en de positie die de betrokken persoon binnen deze organisatie heeft, de doorslag gegeven. Hier dient dan ook de opmerking bij geplaatst te worden, dat er een risico bestaat dat weergegeven visies en achtergronden een persoonlijke ervaring zijn, en daarom onvoldoende een beeld geven van de opstelling van de organisatie waar deze personen werkzaam zijn. Dit risico is tot een minimum beperkt door in de interviews te vragen naar objectieve feiten en door het vergelijken van interviewgegevens. Bovendien is de geldigheid van de resultaten versterkt, door de interviewverslagen vervolgens nog een keer door de respondenten te laten nakijken op feitelijke onjuistheden.

## **IV.2 Analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland**

### **IV.2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de huidige sturingswijze van Directie Noordzee geanalyseerd. Hierin staat de relatie tussen de Directie als vergunningverlener en Hoogheemraadschap Delfland als vergunninghouder centraal. Deze is met name gebaseerd op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen beide actoren, zoals die uit de WVO volgt. Directie Noordzee is niet tevreden met de invloed die zij op deze wijze op het emissiebeheer uit kan oefenen. In paragraaf 2.2 wordt eerst aangegeven welke doelen Directie Noordzee wenst te behalen bij de vergunningverlening en handhaving WVO met betrekking tot rwzi Houtrust en welke activiteiten zij daartoe uitvoert (vraag A1 en 2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 aangegeven in welke mate Directie Noordzee slaagt in het bereiken van deze doelen en welke factoren hierop van invloed zijn

(vraag A3 en 4). Tot slot volgt in paragraaf 2.4. een beknopte uiteenzetting over de wijze waarop de mate van doelbereiking zou kunnen worden vergroot (vraag A 5).

#### **IV.2.2 Sturing door Directie Noordzee van de rioolwaterzuivering in Houtrust**

Directie Noordzee is vergunningverlener voor de WVO voor de bedrijven in haar beheersgebied die rechtstreeks op de Noordzee lozen (voor de bedrijven die op de rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust lozen is Hoogheemraadschap Delfland vergunningverlener). De rioolwaterzuiveringsinstallatie Houtrust die wordt beheerd en bemand door het Hoogheemraadschap van Delfland is één van deze bedrijven. In haar rol als vergunningverlener probeert Directie Noordzee om de emissies naar het oppervlaktewater terug te dringen en de afgesproken doelen en voorwaarden te handhaven. Over deze voorwaarden vindt tijdens de vergunningsprocedure (voor)overleg met Delfland plaats. In een complexe situatie als deze zelfs zeer intensief. Bovendien wordt in dergelijke gevallen informatie ingewonnen bij het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. De vergunning en de handhaving richten zich op het nakomen van de eisen in de vergunning, niet op de wijze waarop de vergunninghouder dit doet.

De rioolwaterzuivering Houtrust is begin jaren '70, begeleid door Delfland, gebouwd (de bezinktanks zelfs al in de jaren '60), ondersteund met subsidies. De eerste ontwerptekeningen waren door gemeente Den Haag gestart. Voorheen pompte Den Haag zijn afvalwater ongezuiverd in de Noordzee. Deze installatie is later van de gemeente overgenomen door Delfland. Deze eerste installatie was zeer klein wegens ruimtelijke inpassingproblemen, maar voldeed toen waarschijnlijk net aan de eisen. Deze eisen zijn echter in de loop van de tijd strenger geworden. Dit was mede nodig omdat de lozingseisen voor fosfaat (P) en stikstof (N) in de loop van de tijd waren aangescherpt vanwege onder andere het Lozingenbesluit WVO stedelijk afvalwater dat werd opgesteld om te voldoen aan Europese normen. Hierdoor moest men nu ook de biologische bewerking van het afvalwater (met bacteriën in grote bakken) uitbreiden. De toen geplaatste bakken bleken echter te klein, waardoor er nu bij relatief zwaardere regenval te weinig capaciteit is. In deze situaties (nu ongeveer 70 keer per jaar) laat men via een bypass het afvalwater zonder totale bewerking in zee lopen. Omdat men ruimtelijk niet anders kon, is deze situatie met de bypass door Directie Noordzee wel vergund, onder de (dwingende) voorwaarde, dat er een nieuwe installatie zou komen, Harnaschpolder, die in 2003 gereed zou zijn en driekwart van de toestroom zou verwerken, tegen een kwart voor Houtrust. Behalve de bouw van de nieuwe installatie zou de bestaande installatie Houtrust tussen 2003 en 2005 omgebouwd worden. In 2005 kan Delfland dan over twee installaties beschikken die aan de eisen van het Lozingenbesluit zouden moeten kunnen voldoen. Voor de Harnaschpolder zijn een MER en vergunningprocedures Wm en WVO doorlopen. In juni 2000 was in beginsel alles rond. De huidige vergunning is gebaseerd op het Lozingenbesluit, resulterend in een eis van een 75% gebiedsverwijderingsrendement voor fosfor en stikstof, waarbij de bypass niet langer is toegestaan. Deze doelen moet Delfland wettelijk behalen vóór 31 december 2005.



De realisatie van Harnaschpolder wordt momenteel echter uitgesteld, omdat Delfland niet bereid bleek de noodzakelijke investeringen à 1,5 miljard te genereren. Om dit op te lossen heeft Delfland een PPS (publiek-private samenwerking) procedure ingezet met banken, ingenieursbureaus en waterzuiveringsinstallaties. Daarnaast heeft Delfland de potentiële PPS-partijen de verplichting opgelegd om een ontwerp te realiseren dat 10% goedkoper is dan het eigen referentie-ontwerp (dat dus al “beMERd” en vergund is).

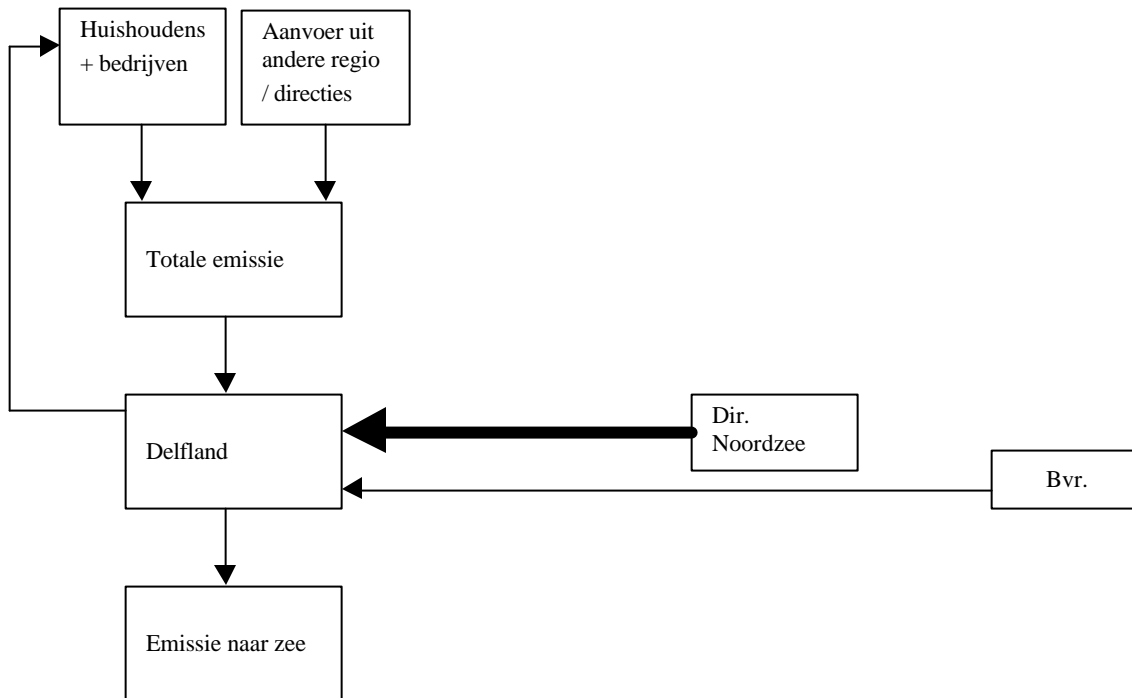
Behalve de vergunningverlener en handhaver, Directie Noordzee in dit geval en de vergunninghouder, het hoogheemraadschap Delfland, speelt het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren (Bvr) een rol bij een dergelijk vergunningproces. Bvr is een onafhankelijk orgaan van Staat en heeft een tweetal taken:

- ten eerste het formaliseren van de materiële belastingschuld van heffingsplichtigen op basis van de geloosde hoeveelheid verontreinigende stoffen op rijkswater;
- ten tweede het verlenen van beschikkingen ten behoeve van de wijze van onderzoek en de frequentie van meting, bemonstering en analyse van de lozingen.

De taken van Bureau Verontreinigingsheffing (Bvr) zijn, ondanks dat er een regulerend effect waarneembaar is, in beginsel niet bedoeld als ondersteuning van het emissiebeheer, maar ter verrekening van de lozing van de verontreinigde stoffen die nog in het effluent van de zuiveringsinstallatie resterend aanwezig zijn. De hoogte van de heffing staat wettelijk vast. Ter zake communale, biologische zuivering van afvalwater zoals op de rwzi Houtrust gebeurt, geldt een effluent-vrijstelling van 50% op het tarief. Gelet op het feit dat de definitieve aanslag pas na het einde van het heffingsjaar (tijdvak) kan worden geformaliseerd, wil het Bvr ter voorkoming van het ontbreken van essentiële informatie, in een vroegtijdig stadium voldoende over zowel voldoende informatie van heffingsplichtigen als (fiscale) controle gegevens van de regionale directie van rijkswaterstaat beschikken. Door het opleggen van een adequate (nadere) voorlopige aanslag wordt getracht de formele belastingschuld zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij de materiële belastingschuld. Hierdoor kan tevens de eventueel verschuldigde rente op een juist bedrag worden verdisconteerd.

Het Bureau overlegt met de regionale directies van Rijkswaterstaat over calamiteiten en dergelijke. Bij technologisch moeilijke gevallen wordt het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling om advies gevraagd, tevens wordt overleg gevoerd met de regionale directie van Rijkswaterstaat. Met de regionale directie, in dit geval Directie Noordzee, wordt onder andere gesproken over de wijze van meten, bemonsteren en analyseren, de frequentie waarop dit plaatsvindt, en de heffingsparameters. Deze laatste zijn wettelijk verankerd: hierin is geen flexibiliteit mogelijk. Ook over de hoogte van de aanslag vindt nooit inhoudelijk afstemming plaats: dit is volgens de Algemene wet inzake rijksbelastingen zelfs verboden.

De huidige sturingsrelatie DNZ-Delfland kan als volgt in een schema weergegeven worden:



Legenda:

—————> Bestaande invloedsrelaties

*Figuur 1: Huidige sturing door Directie Noordzee*

### IV.2.3 Doelbereiking

Het resultaat van het hierboven geschetste vergunningverleningproces voldoet niet aan de doelen die Directie Noordzee wenst te bereiken, met name wat betreft de aspecten snelheid en ambitie.

#### **Snelheid proces**

Voor het vergunningverleningsproces staat formeel zes maanden. Bij Delfland is Directie Noordzee volgens de respondenten normaliter veel langer bezig, tot soms anderhalf jaar. Dit heeft echter vooral te maken met het vooroverleg, dat formeel los staat van de vergunningprocedure. Hierop anticiperend is Directie Noordzee bij de vergunningaanvraag door Delfland al vroeg met het vooroverleg begonnen. Dit proces heeft lang geduurd, maar uiteindelijk is de vergunning vastgesteld. Hierin zijn de nieuwe termijnen vastgesteld: gedogen huidige situatie tot 31 december 2005.

Zoals gezegd wordt de realisatie van deze nieuwe installatie, Harnaschpolder, momenteel echter uitgesteld, doordat Delfland een PPS (publiek-private samenwerking) procedure heeft ingezet met private partijen (banken, ingenieursbureaus en waterzuiveringsinstallaties) om de kosten van de nieuwe installatie te verlagen, en de

nieuwste technieken toe te passen. Door dit alles dreigen procedurele vertragingen te ontstaan. In de PPS worden thans allerlei alternatieve oplossingen naar voren gebracht. Deze wijken in sommige gevallen behoorlijk af van het referentie-ontwerp, waardoor mogelijk nieuwe procedures moeten worden gevolgd. Grondverwerving en de onteigening die noodzakelijk zijn voor de bouw van Harnaschpolder liggen nu echter op het kritieke pad. Gezien de planning kan Delfland de realisatie van de rwzi Harnaschpolder hoe dan ook niet meer halen voor de wettelijke termijn van 31/12/2005.

Directie Noordzee kan bij een actualisering van de WVO-vergunning de overschrijding van de wettelijke termijn voor het opheffen van de bypass niet langer vergunnen of gedogen, vanwege de strijdigheid met het EG-recht. Het Lozingsbesluit komt immers voort uit een EG-richtlijn (Richtlijn van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG). Ook uitstel van de vergunningverlening is geen optie, omdat er door overschrijding van de wettelijke termijnen problemen met de EG te verwachten zijn. Dit probleem is recent (5 april 2001) aan de Staatssecretaris voorgelegd.

### **Ambities**

De normen (uit het Lozingsbesluit) voor de parameters Biologisch Zuurstof Verbruik (BZV) (20 mg/l), en onopgeloste bestanddelen (30 mg/l) stammen uit de jaren '70 en zijn nooit herzien, terwijl de technische ontwikkelingen voor deze parameters inmiddels een veel beter zuiveringsresultaat opleveren. Hier is een gat ontstaan tussen technische haalbaarheid en wettelijke normgeving. Lozing volgens de normen voor BZV en onopgeloste bestanddelen levert volgens Directie Noordzee volgens de gangbare praktijk een ongeveer 2-3 maal hogere emissie op dan bij toepassing van de best beschikbare technieken. Dat loopt voor zuiveringsinstallaties zoals Harnaschpolder / Houtrust aardig op. In de vergunning van Harnaschpolder is dit gat tussen stand der techniek en normen wel opgenomen en benoemd. De waterkwaliteitsbeheerder en dus ook PPS partijen dienen volgens Directie Noordzee dan ook te werken binnen de randvoorwaarden van de gangbare technologische ontwikkelingen. Delfland laat haar doelen echter ook door bedrijfseconomische overwegingen bepalen, en wil vasthouden aan de normen uit het Lozingenbesluit.

### **IV.2.4 Verklaring beperkte doelbereiking**

Voor de verklaring van de beperkte mate waarin de sturing van de afvalwaterstroom die via rwzi Houtrust in de Noordzee terechtkomt, volgens Directie Noordzee tot nu toe effectief is, wordt gebruik gemaakt van het Interactiemodel van Van der Tak (1988: p.179-181). Van der Tak noemt een aantal factoren die een rol kunnen spelen bij de verklaring van de discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid wat betreft de verleende vergunning:

- *Andere belangen dan milieubelang* het op de spits drijven van problemen kan andere belangen van een overheid tegenwerken. Dit leidt ertoe dat naar een (voor de waterkwaliteit minder optimaal) compromis gezocht wordt. De afweging tussen

- meerdere belangen, zoals bijvoorbeeld milieu en economie (ALARA-beginsel), speelt hier ook een rol.
- Relatie tussen vergunningverlener en -houder: men heeft niet enkel tijdens het vergunningtraject met elkaar te maken, maar ook daarna nog, waardoor gezamenlijke probleemoplossing voorop staat.
  - Bovendien speelt hier vaak een afhankelijkheid mee: de overheid heeft weliswaar de instrumenten vergunningverlening en handhaving; het bedrijf heeft de informatie en de mogelijkheid om emissiebestrijding ter hand te nemen.

Hieronder zal worden beschouwd in welke mate en op welke wijze de door Van der Tak globaal omschreven factoren een rol spelen in de sturing van Delfland door DNZ.

### **Andere belangen dan milieubelang**

Hoewel Delfland als waterschap verantwoordelijk is voor de beheersing van de kwantiteit en kwaliteit van het water in haar beheersgebied, vindt Delfland dat deze verantwoordelijkheid binnen het kader van de WVO primair bij Directie Noordzee ligt. Aangezien het bij Delfland aan inhoudelijke kennis wat betreft de effecten van stoffen ontbreekt, laat men Directie Noordzee de inhoud van de vergunningvoorschriften bepalen, en toetst Delfland deze op praktische haalbaarheid. De hoogte van de kosten is voor Delfland hierbij een belangrijk element. Achtergrond hiervan is dat deze kosten moeten worden doorberekend in de heffingen die door de bevolking moeten worden betaald. Diezelfde bevolking kiest het bestuur van het waterschap.

Dit heeft er ook toe geleid dat Delfland nu via een PPS de kosten van de nieuwe installatie Harnaschpolder wil verlagen, wat het in de optiek van Delfland waard maakt om de gestelde termijnen voor realisatie van Harnaschpolder te overschrijden. Opgenomen voorschriften probeert men op een bedrijfseconomisch zo efficiënt mogelijke wijze te bereiken. Delfland heeft zich tegen deze achtergrond uitsluitend ten doel gesteld om aan de normen te voldoen. De technische ontwikkelingen zijn hierbij niet meegenomen, omdat de technische eisen aan de zuivering constant kunnen veranderen en zo een voortdurende aanpassing zouden vergen.

### **Onderlinge afhankelijkheid**

Al heeft Directie Noordzee via *het juridische instrument* van de WVO-vergunning de mogelijkheid om het handelen van Delfland in de gewenste richting te sturen, toch lukt het niet om haar ambitie te bereiken, omdat de normen uit het Lozingsbesluit niet zijn aangepast aan de stand der techniek. Met een beroep op EG-recht probeert Directie Noordzee nu haar juridische sturingskracht te versterken.

De machtsverhouding tussen de partijen in dit vergunningverleningproces wordt echter niet alleen bepaald door juridische sturingskracht. Zoals uit de beschrijving van het vergunningverleningproces blijkt is dit proces te typeren als een onderhandelingsproces: er is sprake van wisselwerking tussen de sturende overheid, in dit geval Directie Noordzee en de doelgroep, hier Delfland, bij de totstandkoming van de WVO-vergunning. Zoals ook Van der Tak immers stelt: de overheid heeft

weliswaar de instrumenten vergunningverlening en handhaving, maar het bedrijf heeft de informatie en de mogelijkheid om de emissiebestrijding ter hand te nemen. *Overtuigingskracht* wordt daarmee een belangrijk machtsmiddel. In welke mate beschikt de sturende actor in deze casus echter over voldoende overtuigingskracht?

Vanuit Delfland wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak bestaat voor het uitvoeren van bepaalde eisen van Directie Noordzee, omdat het hoogheemraadschap niet bij de achtergronden hiervan betrokken wordt. Men vindt de afstand tussen de eigen organisatie en Directie Noordzee zeer groot, van beide kanten zijn er nauwelijks initiatieven om tot een verdere afstemming te komen. Delfland mist informatie en duidelijkheid over plannen en doelen van Rijkswaterstaat, en communicatie hierover met Delfland. Zo worden er bijvoorbeeld eisen gesteld met betrekking tot monsterring van en rapportage over aanvullende stoffen, zoals microverontreinigingen, terwijl er bij Delfland het idee bestaat dat hier geen plan aan ten grondslag ligt, en er met deze (dure) gegevens bij Rijkswaterstaat niets gebeurt. Dit levert tegenstand op tegen dergelijke kostbare inspanningen.

Delfland geeft als een andere reden voor een niet optimale samenwerking het verschil in flexibiliteit van de betrokken organisaties. Delfland is een relatief kleine organisatie, die in grote mate zelfstandig en onafhankelijk kan opereren. Dit brengt een aanzienlijke slagvaardigheid met zich mee, al moet opgemerkt worden dat ook Delfland te maken heeft met afstemmingsproblemen. Zo geeft de respondent aan dat praktische zaken vaak snel geregeld zijn, maar beleidsaspecten of een visie niet altijd snel in de organisatie verwerkt worden. Zaken die op ambtelijk niveau goed zijn doorgesproken, leiden hierdoor soms toch tot conflicterend beleid of onbegrip op bestuurlijk niveau. Directie Noordzee maakt echter deel uit van een groot overheidsapparaat, en zit hierdoor vast aan talrijke afstemmings- en overleg-procedures (buiten de interne procedures). Tijdens de interactie vindt Delfland bijvoorbeeld met name de ambtelijke verkokering van Rijkswaterstaat lastig: alle beslissingen moeten worden terugggekoppeld en afgestemd met de verschillende instanties (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Bvr, Rijkswaterstaat centraal etc.), wat het proces traag en log maakt (maar voor politieke, bestuurlijke en inhoudelijke afwegingen wellicht noodzakelijk is). Bovendien reageert Directie Noordzee niet altijd op vragen van Delfland: zo gaf Delfland tijdens de vergunningverlening aan dat enkele voorschriften niet geheel duidelijk waren, maar Directie Noordzee heeft hier niets mee gedaan.

Bvr geeft aan dat de afstemming met betrekking tot de vergunningverlening rond Houtrust niet optimaal is geweest, wegens gebrek aan voldoende overleg op de juiste momenten, over voor het opleggen van aanslagen cruciale informatie. De oorzaak hiervan is een gebrek aan menskracht, waardoor de timing van beleidsinspanningen niet altijd goed was. Dit kan resulteren in ongewenste beslissingen met betrekking tot heffingen of monitorings- en meetinspanningen.

Behalve overtuigingskracht kunnen *financiële prikkels* worden ingezet om de machtsbalans tussen vergunningverlener en vergunninghouder te beïnvloeden. Delfland zelf geeft aan dat, aangezien men de zuivering bedrijfseconomisch zo

efficiënt mogelijk probeert uit te voeren, de heffing een effectief instrument zou zijn om invloed uit te oefenen op deze afweging. Zo krijgt de vergunninghouder immers een belang om de ambities op te schroeven, wat deze voorheen niet had. Op dit moment is het echter zo, zoals het Bvr aangeeft dat:

- het niet is toegestaan om nieuwe stoffen aan te wijzen waarover heffing betaald moet worden, dit kan enkel door de wetgever geschieden;
- de hoogte van de heffingen voortvloeit uit wettelijke bepalingen, waaraan niet getornd kan worden;
- de verontreinigingsheffing is te karakteriseren als een bestemmingsheffing. Het regulerende effect van de heffing (het terugdringen van de verontreiniging) is geen doel, maar slechts als een bijkomend effect waarneembaar.

### **Relatie vergunningverlener-vergunning-houder**

Directie Noordzee geeft aan harde handhaving van de vergunning nog niet toe te passen vanwege:

- onmogelijkheid van sluiting Houtrust door de noodzaak van de installatie;
- de beperkte mogelijkheden op de locatie Houtrust om tot verdere reductie te komen;
- wettelijke ruimte Lozingenbesluit stedelijk afvalwater 1996, die uitstel tot 31/12/2005 biedt;
- de dubbele pet (vergunningverlener- handhaver): een harde opstelling nu zou de relatie verslechteren, wat het bereiken van de zuiveringsdoelstellingen enkel verder bemoeilijkt.

Het achterwege blijven van een dergelijke wijze van handhaving kan tot gevolg hebben dat ter zake de heffing bij het Bvr cruciale informatie ontbreekt.

## **IV.2.5 Verbeterpunten**

### **Aanscherping van de normen uit het Lozingenbesluit.**

Met een aanscherping van het Lozingenbesluit zou een wettelijke basis ontstaan voor hogere eisen. De mogelijkheid tot een beroep op EG-recht versterkt deze optie. Hier zou dan wel een goede motivering voor gegeven moeten worden, om te voorkomen dat de waterschappen hiertegen in beroep gaan. Dit strookt met de uiting van Delfland, dat in Nederland normaal gesproken uniforme normen gehanteerd worden, en dat men hogere eisen enkel accepteert als dit voor alle waterschappen zou gelden, en deze in overleg tot stand komen.

### **Scheiding vergunningverlening en handhaving**

Een mogelijkheid om bestuurlijke dwang op Delfland uit te oefenen zonder de verhoudingen te verslechteren, zou zijn door de handhaving in handen van een ander orgaan te leggen. Uit opmerkingen van de respondent van Delfland zou men kunnen afleiden dat Delfland hier niet negatief tegenover zou staan, als dit een slagvaardiger en meer gelijkwaardig overleg met Directie Noordzee mogelijk zou maken.

### **Verbetering communicatieve sturing**

De analyse uit de vorige paragraaf maakt duidelijk dat de huidige wijze van sturen door Directie Noordzee richting Delfland niet alleen juridisch van aard is, maar ook in hoge mate communicatief. Hoewel Directie Noordzee naar eigen zeggen veel tijd en moeite investeert in de communicatie met Delfland, lijkt hierbij te weinig sprake van reflectie over de doelen, wijze en effectiviteit van sturing. De onderbouwing van de noodzaak van maatregelen, verheldering van vergunningvoorschriften en de informatie-uitwisseling Directie Noordzee en Bvr verdienen hierbij extra aandacht.

### **Inzet financiële instrumenten**

Daarnaast verdient het aandacht om na te denken over versterking van de slagkracht van Directie Noordzee door de inzet van financiële instrumenten. Dit zou echter alleen mogelijk zijn - gegeven de aard van de WVO-heffing- door de toegestane korting van 50% op de heffing af te schaffen. Hierdoor zou het handhaven van de bypass Delfland ineens veel geld kosten. Dit zou een belangrijke economische stimulans vormen voor Delfland, om de hoeveelheid stoffen waarover heffing betaald wordt te verminderen. Ook door de respondent van Delfland zelf wordt aangegeven dat heffingen invloed hebben op de beslissingen van het waterschap.

### **Grotere autonomie Directie Noordzee**

De traagheid van het proces heeft niet alleen te maken met de opstelling van Delfland, maar ook met de complexe terugkoppelingsmechanismen binnen Rijkswaterstaat. Door deze beter te stroomlijnen kan wellicht enige tijdswinst geboekt worden.

## **IV.3 Verkenning aangrijppunten voor sturing vanuit een ketenbenadering**

### **IV.3.1 Inleiding**

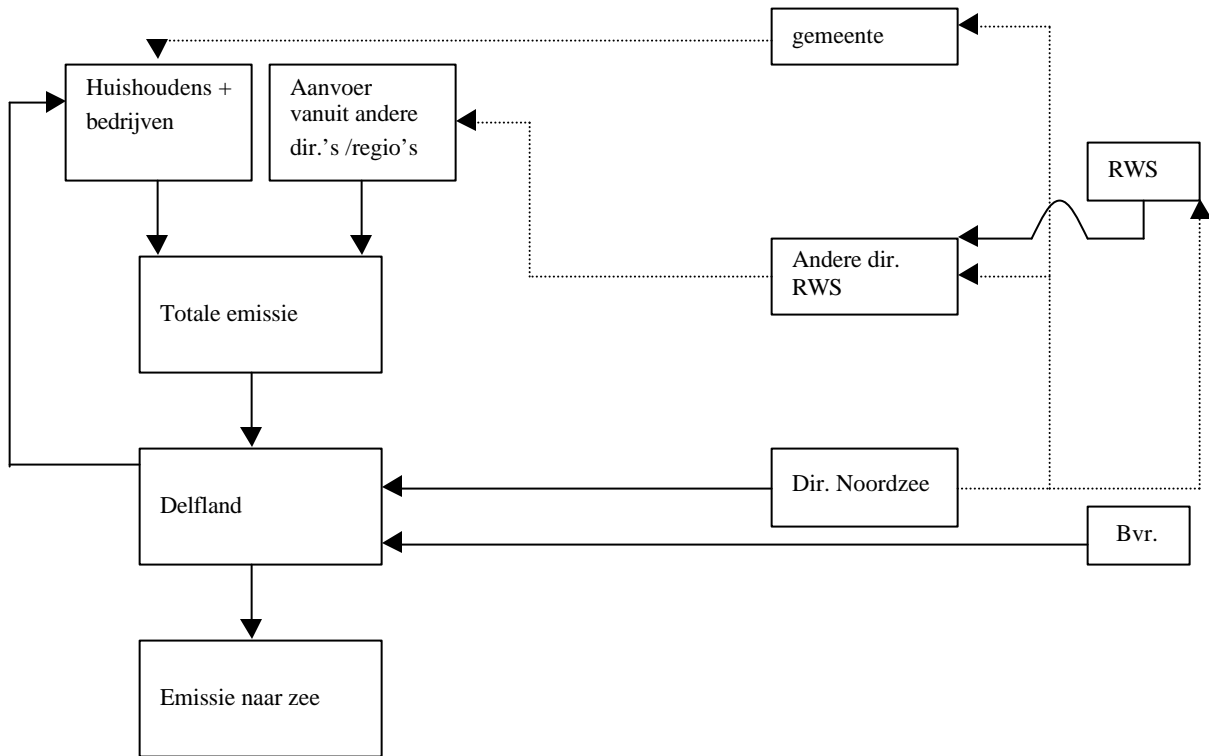
In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd of een beter resultaat van de huidige sturingsinspanningen van Directie Noordzee richting Delfland mogelijk is. Hiervoor zijn enkele verbeteringen gesuggereerd. De vermindering van de vuilwatervracht die via rwzi Houtrust in de Noordzee stroomt is echter mogelijk ook te bereiken door de sturing (mede) te richten op actoren meer in het begin van de afvalwaterketen. Zoals in het inleidend hoofdstuk al werd aangegeven richt onze analyse zich hierbij dan niet zozeer op de maatschappelijke actoren - huishoudens en bedrijven die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de afvalwaterstroom -, maar op de bestuurlijke actoren die hen proberen te beïnvloeden.

In dit hoofdstuk wordt daarom in paragraaf 3.2 eerst een overzicht gegeven van deze bestuurlijke actoren en de wijze waarop zij de mate van verontreiniging van de afvalwaterstroom die door de rwzi wordt gezuiverd, proberen te beïnvloeden (vraag B1). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de vraag hoe adequaat deze sturing is vanuit het oogpunt van Directie Noordzee als verantwoordelijke overheid voor de waterkwaliteit van de Noordzee (vraag B2). Tenslotte wordt in paragraaf 3.4

aangegeven hoe de sturing door andere overheden verbeterd zou kunnen worden en wat de rol van Directie Noordzee hierbij zou kunnen zijn (vraag B3).

### IV.3.2 Positionering andere sturende actoren in de keten

Bij de aansturing van het afvalwaterbeheer heeft Directie Noordzee te maken met meerdere sturende organisaties, die onderling van elkaar afhankelijk zijn en elkaar proberen te beïnvloeden. De relaties binnen de casus Houtrust worden hieronder in een schema weergegeven. Omdat de sturing door Directie Noordzee al in het vorige hoofdstuk is behandeld, zal hieronder van de belangrijkste andere sturende overheden, Delfland en de gemeenten kort worden aangegeven wat hun rol is, hoe in iedere organisatie de relaties met andere actoren in de keten beschouwd worden, en wat hun doelen zijn. Volgens de respondent van Delfland watert overigens slechts een handjevol gemeenten uit andere regio's af op Houtrust en voeren daarbij praktisch hetzelfde beleid als Delfland. De aanvoer uit andere regio's is dus een minder interessante bron om op te sturen.



Legenda:

- > Bestaande invloedsrelaties
- .....> Andere invloedsmogelijkheden

*Stroomschema invloedslijnen*



## **Hoogheemraadschap Delfland**

### *Rol*

Delfland is als waterschap verantwoordelijk voor de beheersing van de kwantiteit en de kwaliteit van het water in haar beheersgebied, dat wordt begrensd door de Noordzee, de Nieuwe Waterweg, de lijn Rotterdam - Zoetermeer en de lijn Zoetermeer - Den Haag. Hiertoe beheert men onder andere de rwzi Houtrust, waarvoor Directie Noordzee de vergunningverlener is en stuurt zij de gemeenten in haar beheersgebied aan.

### *Positionering in de keten*

Delfland vindt de verantwoordelijkheid voor beslissingen met betrekking tot de effluentkwaliteit bij Directie Noordzee liggen, en ziet voor zichzelf met name een uitvoerende rol. Hiertoe onderhoudt Delfland ook contacten met gemeenten ter realisatie van de zuiveringsdoelen, door middel van:

- het opstellen van een Waterbeheerplan (waarop overigens ook Directie Noordzee inspraakmogelijkheid heeft);
- in samenwerking met gemeenten het opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen (grp's) voor de bouw en het gebruik van gemeentelijk afwatering en riolering;
- het toetsen van deze plannen op cijfermatige juistheid van de gegevens en de aanwezigheid van de noodzakelijke vergunningen;
- het in samenwerking met gemeenten opstellen van waterplannen, waarin men de afwatering stuurt via sturing van de ruimtelijke ordening, maar waarin men ook stuurt op rioleringsaspecten;
- het stimuleren van gemeenten om bepaalde maatregelen met betrekking tot waterbeheer te nemen door medefinanciering, maar buiten dat door communicatie en voorlichting over het belang ervan.

### *Doelen*

Delfland probeert steeds meer ketengericht te sturen door het emissiebeheer aan de keten aan te scherpen. Momenteel is er bij Delfland een trend naar contractmanagement van waterbeheer te zien, waarbij men zowel de bouw van de nieuwe installatie, als het beheer van de zuivering tegen betaling door marktpartijen wil laten uitvoeren. Dit levert namelijk, buiten de inzet van de nieuwste technieken, ook een reductie in de kosten op.

## **Gemeenten<sup>26</sup>**

### *Rol*

De belangrijkste activiteiten van de gemeente wat betreft de kwaliteit van afvalwater afkomstig van bedrijven en bedrijfsmatige activiteiten, worden gevormd door de vergunningverlening en controle in het kader van de Wet milieubeheer (Wm). De uitvoering van deze taak kan per gemeente sterk verschillen. Zo houdt men bij

---

<sup>26</sup>In dit onderzoek is de gemeente Schipluiden niet meegenomen. Zie ook paragraaf 4.3. aanbevelingen voor nader onderzoek.

Gemeente Den Haag, ter afstemming van de Wm- op de WVO-vergunning bij vergunningverlening van de Wm-vergunning en controle daarop, enkel rekening met de standaardisen zoals die voortvloeien uit de voormalige Lozingenverordening Riolerings. Voor beide gemeenten geldt dat, indien wordt geconstateerd dat een bedrijf niet aan de vergunningvoorschriften voldoet, men wel bestuursdwang uitvoert. Dit komt echter weinig voor. Incidenteel worden er ook projecten opgezet waarbij bedrijven gestimuleerd worden om bedrijfsinterne milieuzorg (bim) op te pakken. Afvalwater is dan een van deze bim-aspecten. Verder is de gemeente verantwoordelijk voor het rioleringsstelsel en stelt men (in samenwerking met Delfland ) het gemeentelijke waterplan op.

De gemeente Den Haag heeft in dit geval nog een andere rol: zij is vergunningverlener in het kader van de Wm voor rwzi Houtrust, en in die hoedanigheid ook een sturende actor. In de praktijk beperkt deze sturing zich tot de wettelijk verplichte afstemming tussen Wm- en WVO-vergunning, waarbij men nauwelijks nieuwe eisen stelt met betrekking tot de kwaliteit van het effluent.

#### *Positionering in de keten*

Gemeenten lozen hun huishoudelijk en bedrijfsafvalwater op de rwzi, en zijn dus medeverantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het afvalwater. Wat betreft de mate van interactie in de keten is sprake van een verschil per gemeente. Er is volgens de respondenten van gemeente Den Haag de afgelopen twee jaar geen overleg geweest met Delfland of Directie Noordzee over afstemming van het gemeentelijk beleid op doelen met betrekking tot het afvalwaterbeheer, behalve de verplichte coördinatie tussen Delfland en de gemeente wat betreft vergunningen. Ook met WVO-vergunninghoudende bedrijven heeft men weinig contact in relatie tot onderzoek naar de kwaliteit van het geloosde afvalwater: voor een goede handhaving zijn er eigenlijk al te weinig middelen en menskracht beschikbaar. Gemeente Delft geeft daarentegen aan dat in een convenant, voortkomend uit het Waterplan van Delfland, is afgesproken met Delfland dat de gemeenten bepaalde basisinspanningen leveren. Bovendien is er nu een stuurgroep opgericht voor het Waterplan Delft, waarin bijvoorbeeld problemen behandeld worden. Over het gemeentelijk emissiebeleid vindt verder wel overleg plaats met Delfland, maar dit blijft meestal beperkt tot informatieverschaffing. Met het bedrijfsleven hebben de gemeenten contact via de vergunningverlening en -controle (wat meestal neerkomt op een snelle controle van de boekhouding), en incidenteel bij het uitvoeren van projecten. Deze interactie is echter vrij mager door een gebrek aan geld en menskracht.

#### *Doelen*

Er bestaat veel verschil in ambitie tussen gemeenten. Gemeente Den Haag geeft bijvoorbeeld aan dat, aangezien de afvalwaterproblematiek niet hoog op de agenda heeft gestaan, controle op lozingen door middel van monsternamen onderbelicht is gebleven. Gemeente Delft daarentegen heeft afspraken vastgelegd in een convenant met Delfland.

### **IV.3.3 Knelpunten sturing in de keten**

Uit de interviews is een aantal knelpunten naar voren gekomen, die de respondenten in de verschillende sturingsrelaties in de keten ervaren. Deze worden hieronder weergegeven.

#### **Beperkte middelen voor uitvoering beleid**

Verschillende respondenten geven aan dat de uitvoering van een effectief beleid op het gebied van afvalwaterbeheer onmogelijk is wegens de beperktheid van de hoeveelheid beschikbare middelen. Bvr geeft aan dat om deze reden overleg vaak niet goed getimed wordt, met als gevolg semi-optimale beslissingen. Ook de gemeenten geven aan over onvoldoende menskracht te beschikken om effectief controles uit te voeren, waardoor men prioriteiten moet stellen. Het beleid kan hierdoor zeer passief worden, met als risico dat er nauwelijks meer aan de bron gestuurd wordt. Gemeente Delft geeft echter wel aan dat het doen van meer inspanningen wel een beperking van de emissie tot gevolg kan hebben. Momenteel bestaat er weinig interesse bij zowel bedrijven als huishoudens voor de beperking van de stroom afvalwater: de respondent van gemeente Delft verwacht dat, indien de overheid deze bewustwording kan stimuleren, de inspanningen aan de bron zullen toenemen.

#### **Afhankelijkheid van andere actoren**

De mate van doelbereiking van Delfland wordt in een belangrijke mate ook bepaald door inspanningen terug in de afvalwaterketen. Zo geeft Delft aan, dat zij zelf nauwelijks last heeft van de overbelasting van haar rioolstelsel, maar dat Houtrust vervolgens de toestroom niet aankan en haar bypass moet gebruiken. Delfland voert naar gemeenten toe geen actief beleid om de gemeentelijke maatregelen ten behoeve van emissiereductie te verbeteren. Delfland geeft volgens de respondent van de gemeente wel af en toe commentaar op de uitvoering van afgesproken emissie-beheersmaatregelen door andere actoren, maar stuurt hier niet op. Zo geeft Delft aan opmerkingen van Delfland gekregen te hebben over het ontbreken van de nodige vergunningen, evenals een verzoek van Delfland tot verhoogde inspanningen. In een convenant uit het Waterplan van Delfland is namelijk afgesproken dat de gemeenten bepaalde basisinspanningen leveren, waar Delft nog niet aan voldoet. De doelen voor 2005 die hierin verwoord staan, kunnen hierdoor niet gehaald worden. Ook afspraken uit het convenant over de overdracht van het waterkwaliteitsbeheer van enkele polders van Delft aan Delfland is de gemeente nog niet nagekomen. Het gebrek aan gemeentelijke inspanningen heeft uiteraard ook gevolgen voor de zuiveringsinspanningen die Delfland vervolgens moet leveren.

#### **Gebrek aan communicatie**

Door gemeenten wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak bestaat voor het uitvoeren van bepaalde eisen van Directie Noordzee, omdat zij totaal niet bij de achtergronden hiervan betrokken worden. De gemeenten vinden de afstand tussen de eigen organisatie en Directie Noordzee zeer groot, van beide kanten worden er nauwelijks initiatieven genomen om tot een verdere afstemming te komen. Bij het doorvertalen van de verplichtingen die Directie Noordzee aan Delfland stelt naar

gemeenten, kan Delfland deze veelal geen reden voor de op te leggen eisen geven. De gemeente realiseert zich, wegens het gebrek aan communicatie met Directie Noordzee, vervolgens te weinig dat de achtergronden van eisen die Delfland aan de gemeente stelt van Directie Noordzee afkomstig zijn. Het 'waarom' van dergelijke inspanningsverplichtingen blijft hierdoor vaak onbeantwoord, waardoor het draagvlak voor het nakomen van deze eisen vermindert.

### **Verschil in opvattingen haalbare verbeteringen**

Volgens Directie Noordzee zou met de huidige stand van de techniek ongeveer twee maal de huidige emissiereductie bereikt kunnen worden die in Houtrust nu bereikt wordt, waaronder een deel diffuse verontreiniging. Delfland probeert momenteel het emissiebeheer aan de keten aan te scherpen. Door organisatorische omstandigheden zoals een niet geheel geslaagde reorganisatie, wordt niet het maximale resultaat wordt bereikt. Directie Noordzee spreekt Delfland hier op aan.

Kwantitatief is nog wel een aantal maatregelen te nemen, zoals bijvoorbeeld het afkoppelen van regenwaterafvoer van het riool in samenwerking met de gemeenten, maar de winst zal hier volgens Delfland lager zijn dan Directie Noordzee verwacht. Dit heeft te maken met kostenoverwegingen, maar ook met de lokale situatie: door bijvoorbeeld het hoge grondwater in de streek is de regenwaterafvoer niet zomaar los te koppelen van het riool.

### **Onduidelijke competentieverdeling**

Gemeente Delft geeft aan dat er handhavingproblemen ontstaan door onder andere verschillen in werkwijze tussen gemeenten onderling, en een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. Hierdoor is handhaving op de emissiestroom vanuit bedrijven door gemeenten niet optimaal. In dit kader kan ook de opmerking van Delfland geplaatst worden, dat zij niets ziet in verhoging van haar ambities: de normen die in Nederland aan de waterzuivering gesteld worden zijn nu redelijk uniform. Als Rijkswaterstaat de normen wil veranderen, zou dat voor alle waterschappen in onderling overleg moeten plaatsvinden om de taken eerlijk en duidelijk vast te stellen. Ook binnen de gemeenten intern is soms sprake van onduidelijkheden over de taakverdeling.

### **Verschillen in organisatiecultuur**

- Volgens een respondent van gemeente Delft was er in het verleden ook sterk sprake van een gebrek aan afstemming tussen Delfland en gemeente, wegens het feit dat Delfland van oudsher een vrij hiërarchische organisatie is, die autonoom en met relatief weinig inspraak opereerde. Men ziet hier de laatste tijd een positieve verandering in ontstaan. Wel is men van oordeel dat Delfland af en toe nog te strict aan haar eisen vasthoudt en onvoldoende naar de omstandigheden binnen de situatie kijkt: niet in iedere situatie zijn doelen even makkelijk of efficiënt te bereiken.
- Van afstemming tussen gemeenten en Directie Noordzee is al helemaal geen sprake, aangezien deze laatste in de afvalwaterketen nog verder van de gemeente verwijderd is. De werkwijze van Directie Noordzee wordt als zeer ambtelijk

ervaren (onder andere wat betreft het vasthouden aan procedures, starheid en dergelijke), wat zich met name uit in vertragingen.

### **Gebrek aan samenwerking**

- Tijdens de vergunningverlening aan Delfland heeft nauwelijks afstemming plaatsgevonden tussen gemeente Den Haag en Directie Noordzee over de aansluiting van de Wm- en WVO-vergunning, aangezien Directie Noordzee volgens de respondenten in de afvalwaterketen te ver van de gemeente verwijderd is. Ook is er volgens de respondenten nooit vanuit Delfland of Directie Noordzee aangegeven dat hier behoefte aan is.
- Het bedrijfsonderdeel Vergunningen van gemeente Den Haag houdt bij vergunningverlening en –controle rekening met de standardeisen zoals die voortvloeien uit het Lozingenbesluit Riolerings. Bij afstemming tussen Wm- en WVO-vergunning komt dit meestal neer op het overnemen van een aantal lozingsnormen zoals die in de WVO-vergunning zijn verwoord, aangezien men streeft naar eenduidige eisen in plaats van overlap. Ook gemeente Delft geeft aan dat er tijdens het vergunningverleningsproces voor rwzi Houtrust geen contact met Directie Noordzee is geweest over te stellen eisen.
- Er is de afgelopen 2 jaar geen overleg geweest tussen de gemeente en Delfland of Directie Noordzee over afstemming van het gemeentelijk beleid van Den Haag op afvalwaterbeheer-doelen, behalve de verplichte coördinatie van vergunningen tussen Delfland en de gemeente, zoals dat nu ook gebeurt in verband met de coördinatie van de vergunningen voor Houtrust en Harnaschpolder. Dit komt in de praktijk enkel neer op het wederzijds toesturen van de documenten. Ook gemeente Delft geeft aan dat afstemming met Delfland over het gemeentelijk beleid zijdelings wel plaatsvindt, maar meestal beperkt blijft tot informatieverschaffing. Wel toetst Delfland de gemeentelijke rioleringsplannen van Delft, maar volgens de respondent kijkt men hierbij met name naar de cijfermatige juistheid van de gegevens en de aanwezigheid van de noodzakelijke vergunningen, en besteedt men geen aandacht aan verbeteringen van het emissiebeheer. Delfland is in het verleden voornamelijk op de interne organisatie en netwerk gericht geweest. De opzet van de Wm lijkt hier enigszins debet aan: deze is als een soort koepel over de verschillende sectoren gelegd, waardoor de verkokering hiertussen nooit echt is opgeheven. Hierdoor is men niet gewend om af te stemmen met organisaties uit andere sectoren.
- Gemeente Den Haag geeft aan dat de scheiding tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente ook leidt tot een gebrek aan afstemming. Doelgroepen worden op deze wijze niet vaak vanuit meerdere hoeken tegelijk aangepakt.

### **Beperkte mogelijkheden sturen aan de bron**

- Voorlichting is voor gemeenten een mogelijk instrument om direct aan de bron te sturen (beïnvloeding bedrijven en huishoudens) maar dit heeft volgens gemeente Delft weinig invloed, aangezien huishoudens pas hun gedrag gaan veranderen als men zelf aan den lijve met problemen geconfronteerd wordt.

- De Wet Milieubeheer geeft de voorkeur aan het opnemen van doelvoorschriften in een vergunning. Het bedrijf kan dan zelf de manier /de voorzieningen kiezen om aan de doelvoorschriften te voldoen. Middelvoorschriften mogen ook worden gebruikt, maar het opnemen van middelvoorschriften moet door het bevoegd gezag goed worden onderbouwd bijvoorbeeld door middel van onderzoek, wat een ruimte capaciteit bij de gemeente veronderstelt.

#### **IV.3.4 Versterking van de sturing door verschillende overheden in de keten**

Aan de hand van de knelpuntenanalyse van de huidige sturingsrelaties in de keten, zoals in paragraaf 3.3 is uitgevoerd, kan aangegeven worden welke versterkingen van de sturing in de keten haalbaar zijn. Hieronder wordt per gesignaleerd knelpunt aangegeven waar Directie Noordzee in de oplossing een rol kan spelen, gegeven haar beschikbare middelen zoals bevoegdheden, financiële middelen en dergelijke.

##### **Beperkte middelen voor uitvoering beleid**

In 3.3 is aangegeven dat volgens vrijwel alle respondenten gebrek aan beschikbare middelen een oorzaak is van relatief lage sturingsinspanningen en gebrekkige afstemming tussen overheden. Financiële stimulering van de verschillende sturende actoren zou dus tot een hogere inzet op het emissiebeheer kunnen leiden. Directie Noordzee kan hier op twee manieren op inspelen:

- Het (mee-)financieren van overleg, personele inzet en dergelijke, waarmee de inspanningen om kwaliteitsbeheer eerder in de keten aan te pakken kunnen worden versterkt;
- Het bijdragen in de overleg- en afstemmingsrol van andere overheden, zoals het ondersteunen van gemeentelijke projecten, het verstrekken van meer afgestemde/actuelere informatie aan Bvr etc.

Voorwaarde is echter wel dat er voldoende middelen ingezet kunnen worden, en dat Directie Noordzee zelf kan beslissen waar zij deze middelen investeert.

##### **Afhankelijkheid van andere actoren**

De mate waarin sturingsacties slagen, wordt mede bepaald door andere actoren in de keten en de mate waarin zij zich inspannen om aan het emissiebeheer uitvoering te geven. Aansturing van alle relevante actoren vergroot de grip op het emissiebeheer. Directie Noordzee zou hiertoe kunnen proberen om deze actoren zelf aan te sturen, of door samenwerking met bijvoorbeeld Delfland invloed op deze actoren uit te oefenen.

Door -direct- meer in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten beheersdoelen en beleid op te stellen, kan men de afvalwaterketen vanaf bedrijven aanpakken. Wellicht moet Directie Noordzee hiertoe bij sommige gemeentebesturen de prioriteitstelling veranderen, door meer het belang van een actief vergunning- en handhavingbeleid te benadrukken. Meer bestuurlijke prioriteit geven aan ketenbeheer, zou volgens de gemeenten stimuleren dat gemeenten meer hierop kunnen inzetten. De toepasbaar-

heid van dit instrument hangt sterk af van de financiële middelen die er bij de gemeenten beschikbaar zijn voor het nemen van maatregelen (zie vorige punt).

Verder stuurt Delfland het gemeentelijk waterbeleid aan: via een goede communicatie met Delfland, zou Directie Noordzee via de sturing van gemeenten door Delfland meer invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid aan de bron van afvalwateremissies. Bovendien heeft het creëren van medestanders nog een voordeel: in het geval dat gemeenten hun afspraken met Delfland over te realiseren ambities niet nakomen, kan Directie Noordzee door samen te werken met Delfland bij de aansturing van gemeenten, wellicht een impuls geven om deze inspanningen te verhogen.

### **Gebrek aan communicatie**

Bij vrijwel alle genoemde knelpunten wordt door de respondenten aangegeven dat een goede communicatie van cruciaal belang is voor de oplossing van het probleem, of dat met beter *overleg* de situatie beter was geweest.

Een verbeterde communicatie tussen Directie Noordzee en andere overheden kan ten eerste betekenen dat men meer kennis van de te sturen situatie heeft en inspanningen gericht gedaan kunnen worden. Door uitwisseling van informatie met Bvr zou bijvoorbeeld de duidelijkheid vergroot kunnen worden over de eisen die men in vergunningen aan afzonderlijke bedrijven kan stellen, en over de inspanningen die vergunningaanvragers daadwerkelijk nemen.

Aangezien Directie Noordzee voor het realiseren van haar doelstellingen grotendeels afhankelijk is van de medewerking van andere actoren, is ten tweede het verkrijgen van draagvlak van groot belang. Zowel gemeenten als Delfland geven aan dat zij geen reactie krijgen op geuite twijfels over de noodzaak van verplichte maatregelen. Dit kan Directie Noordzee verbeteren door de wisselwerking met deze actoren te vergroten: wederzijdse communicatie en het beantwoorden van vragen moet vergemakkelijkt worden. De respondent van Bvr stelt bovendien, dat de timing van beleidsinspanningen momenteel niet altijd goed is. Betere afstemming in een vroeg stadium wordt als zeer nuttig ervaren, aangezien op deze manier problemen door bijvoorbeeld misverstanden of onduidelijkheden in een later stadium voorkomen kunnen worden. In het algemeen ziet de respondent graag een actievere opstelling van alle betrokken actoren. Deze respondent ziet hiertoe voorlopig het meeste effect van spontane informatie-uitwisseling in plaats van het vastleggen van afspraken. De kanalen voor een grotere mate van informatie-uitwisseling bestaan volgens hem al en zijn vastgelegd in procedure-afspraken ter zake het kwaliteitszorgsysteem "Uitvoeringsprogramma controlebeleid heffingen (UCH). Dergelijke uitwisseling van gegevens vergt zowel initiatief van Directie Noordzee, als van de overheden waarmee afstemming tot stand moet komen.

### **Vershil in opvattingen haalbare verbeteringen**

Binnen de afvalwaterketen hebben de verschillende betrokken overheden ook verschillende ideeën over welke doelstellingen haalbaar zijn. Zo schat Delfland het effect van het inzetten van nieuwe zuiveringstechnieken lager in dan Directie

Noordzee. Dit beïnvloedt waarschijnlijk de mate waarin men bereid is om extra inspanningen te doen. Als Directie Noordzee deze inspanningen toch als noodzakelijk ziet, moet men het eens worden over de benodigde inspanningen, en waarom het noodzakelijk is deze uit te voeren. Dit vereist een goede communicatie, met name ook over de achtergronden van de doelstellingen van Directie Noordzee, en de achtergronden van de uitgangspunten van de verschillende actoren (zie ook bovenstaande opmerkingen over draagvlak).

### **Onduidelijke competentieverdeling**

Gemeenten geven aan dat handavings- en controletaken onduidelijk verdeeld zijn over verschillende organisaties, en gemeenten verschillende werkwijzen hebben. Dit heeft tot gevolg dat iedereen op elkaar wacht met het uitvoeren van taken, sommige handelingen nooit plaatsvinden, en verschillende uitvoerende organisaties ook verschillende normen hanteren. Dit vermindert sterk de effectiviteit van het emissiebeheer. Kennelijk is er een gebrek aan eenduidigheid in de taakverdeling en werkwijze. Handhavende instanties en organisaties zouden meer overleg moeten voeren over te hanteren normen, te gebruiken methoden etc. Directie Noordzee zou met deze handhavende en controlerende organisaties algemeen geldende normen en werkwijzen kunnen afspreken, en hiermee een coördinerende rol kunnen vervullen.

### **Verschillen in organisatiecultuur**

De ene organisatie is de andere niet. Delfland geeft aan dat, door de politieke structuur van het hoogheemraadschap, bedrijfseconomische overwegingen een belangrijke rol in het beleid spelen, terwijl dit voor Directie Noordzee niet geldt. Delfland geeft aan dat de ambtelijke structuur van Rijkswaterstaat verkokerd is, waardoor alle beslissingen naar verschillende instanties binnen Rijkswaterstaat teruggekoppeld moeten worden.

Dit soort verschillen blijken veel onbegrip op te leveren, waardoor het draagvlak voor doelstellingen van Directie Noordzee bij Delfland laag is. Een beter begrip van elkaars organisatie en achtergronden van doelstellingen vergemakkelijkt de samenwerking: men moet dezelfde taal spreken. Dit vereist een investering in overleg en communicatie. Ook zou betrokkenen de werkwijze wat beter op elkaar kunnen proberen af te stemmen; Directie Noordzee kan bijvoorbeeld de hoeveelheid terugkoppelingen reduceren, wat de snelheid en flexibiliteit van overleg kan vergroten.

### **Gebrek aan samenwerking**

Dit knelpunt speelt op meerder niveaus, van een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende directies van Rijkswaterstaat tot het onderbenutten van afstemming tussen de Wm- en de WVO-vergunning door Directie Noordzee en de gemeenten. Allereerst de afstemmingsplicht tussen WVO- en Wm-vergunning. Indien gemeenten dit goed kunnen motiveren, is het hen bijvoorbeeld toegestaan om in de Wm-vergunning aanvullende eisen te stellen op de WVO-vergunning, waardoor via de gemeente het emissiebeheer kan worden versterkt. Delfland heeft bovendien voldoende monitoringsgegevens om het aandeel van ieder bedrijf wat betreft emissies te bepalen: motivering van eventuele zwaardere eisen aan het bedrijf door de



gemeente zou bij voldoende informatie-uitwisseling dus mogelijk zijn. Dit maakt het wel noodzakelijk dat Directie Noordzee en Delfland daadwerkelijk met gemeenten overleggen over de voorschriften die in de vergunningen opgenomen moeten worden, zodat zij aan kunnen geven waarom er bepaalde strengere eisen in gesteld kunnen worden.

### **Beperkte mogelijkheden sturen aan de bron**

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat de mogelijkheid om bedrijven aan te sturen beperkt is, aangezien zij geen eisen aan de wijze van bedrijfsvoering zelf mogen stellen. Zij zijn dan ook deels afhankelijk van het besef van bedrijven dat deze een eigen verantwoordelijkheid hebben in het emissiebeheer. Dit geldt nog veel sterker voor huishoudens, aangezien men vrijwel geen instrumenten heeft om deze te beïnvloeden. Meer communicatie en voorlichting naar de doelgroepen van beleid zoals het bedrijfsleven is volgens de gemeenten dan ook noodzakelijk om deze van de problematiek bewust te maken om meer eigen initiatief op te wekken. Hiertoe raden de respondenten aan ook meer met brancheorganisaties te werken.

## **IV.4 Conclusies en Aanbevelingen**

### **IV.4.1 Conclusies analyse sturingsrelatie Directie Noordzee - Delfland**

In het tweede hoofdstuk stond de sturingsrelatie tussen Directie Noordzee als vergunningverlener en Delfland als vergunninghouder centraal. Hoogheemraadschap Delfland beheert de rwzi Houtrust, één van de grote bedrijven waarvoor Directie Noordzee vergunningverlener voor de WVO is.

Het resultaat van de sturing van Delfland door Directie Noordzee voldoet niet aan de doelstellingen die de directie wil bereiken, wat betreft de criteria 'snelheid van het proces', en 'het ambitieniveau van Delfland':

- Ten eerste geeft Directie Noordzee aan veel meer tijd aan Delfland te besteden dan formeel de bedoeling is, bijvoorbeeld wat betreft het vergunningverleningsproces;
- De planning voor de realisatie van de nieuwe installatie Harnaschpolder blijkt niet haalbaar te zijn. Directie Noordzee wijt dit met name aan het feit dat Delfland de bouw plotseling via nieuwe organisatorische constructies uit wil laten voeren;
- Door alle uitloop lijkt een overschrijding van de wettelijke termijn die is gesteld voor het opheffen van de tot nu toe gedoogde bypass onvermijdelijk;
- Tenslotte wil Directie Noordzee dat het niveau van de zuivering wordt aangescherpt tot het niveau dat met de huidige nieuwe technieken mogelijk is: Delfland vindt dit, uit met name bedrijfseconomische overwegingen, niet acceptabel.

Volgens het Interactiemodel van Tak is er een drietal oorzaken te onderscheiden voor een discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid wat betreft de verleende vergunning. Deze gaan in het geval van Houtrust op:

- Andere belangen dan het milieubelang: Delfland houdt bij het vaststellen van haar doelen niet enkel rekening met het milieubelang, maar ook met het bedrijfseconomische belang, waarin het laag houden van kosten voor de burgers een grote rol speelt;
- Onderlinge afhankelijkheid: vergunningverlening is een communicatieproces, waarbij - buiten juridische sturingskracht - met name onderhandelingen de uitkomst bepalen. In de interactie tussen Delfland en Directie Noordzee is de communicatie op bepaalde punten onvoldoende, waardoor er weinig draagvlak is voor de uitvoering van het beleid;
- De relatie vergunningverlener – vergunninghouder: Directie Noordzee past geen harde handhaving (bijvoorbeeld via bestuursdwang) toe, aangezien dit de relatie nog verder zou verslechteren, en men bovendien weinig juridische mogelijkheden hiertoe heeft.

#### **IV.4.2 Conclusies analyse sturing in de keten**

In dit onderzoek is niet alleen de huidige sturingsrelatie tussen DNZ en Delfland geanalyseerd, maar is er ook een analyse gemaakt van sturingsmogelijkheden vanuit een ketenbenadering. Hiertoe zijn in hoofdstuk 3 eerst de huidige sturingsrelaties binnen deze keten beschouwd, waarbij een aantal knelpunten is gesignaleerd die de effectiviteit van sturing in de afvalwaterketen beïnvloeden. Deze worden in deze paragraaf samengevat.

- Beperkte middelen voor de uitvoering van beleid: de uitvoering van een effectief en ambitieus beleid op het gebied van afvalwaterbeheer is niet mogelijk, wegens een beperkte hoeveelheid financiële middelen. Dit verkleint bovendien de mogelijkheid tot goede communicatie en afstemming.
- Afhankelijkheid van andere actoren: de mate van doelbereiking van Delfland, wordt in belangrijke mate bepaald door inspanningen verder terug in de afvalwaterketen. Zo heeft een gebrek aan gemeentelijke inspanningen wat betreft emissiebeheer tot gevolg dat Delfland meer inspanningen moet leveren.
- Gebrek aan communicatie: doordat actoren niet betrokken worden bij de achtergronden van doelstellingen van Directie Noordzee, is er weinig draagvlak voor het uitvoeren van maatregelen die zij voorstelt.
- Verschil tussen actoren in opvattingen over haalbare verbeteringen: dit hangt samen met het vorige punt. Doordat verschillende actoren ook verschillende percepties hebben van wat haalbare verbeteringen zijn, zullen ze niet snel geneigd zijn om nieuwe doelstellingen zomaar aan te nemen.
- Onduidelijke competentieverdeling: er bestaan veel verschillen in werkwijze tussen verschillende handhavende en controlerende instanties. Bovendien zijn de diverse verantwoordelijkheden onduidelijk verdeeld tussen de verschillende betrokken overheden.
- Verschillen in organisatiecultuur: iedere organisatie werkt vanuit andere opvattingen en op een andere manier. Dit hangt samen met de organisatiecultuur.

- Wederzijds onbegrip over elkaars cultuur versnelt irritaties en een gebrekkige afstemming.
- Gebrek aan samenwerking: in de afvalwaterketen zijn er meerdere sturende actoren, die het beheer door samenwerking kunnen versterken. Uit de interviews blijkt echter dat samenwerking nauwelijks plaatsvindt, binnen organisaties intern, noch tussen verschillende organisaties.
  - Gebrek aan sturingsmogelijkheden aan de bron: niet alle veroorzakers van emissies naar het oppervlaktewater zijn even vatbaar voor sturing.

#### **IV.4.3 Aanbevelingen**

Zowel ten aanzien van de huidige sturingsrelatie tussen DNZ en Delfland, als voor een versterking van de sturing in de keten, is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Hieronder volgt een beknopte samenvatting en een nadere uitwerking hiervan.

##### **Versterken sturingsrelatie Directie Noordzee – Delfland**

- Met een aanscherping van het Lozingenbesluit zou een wettelijke basis ontstaan voor hogere eisen. Indien een dergelijke aanscherping goed gemotiveerd kan worden, biedt het EG-recht een -steeds belangrijker wordend- sturend kader. Bovendien wordt zo een gelijke eis gesteld aan alle waterschappen, wat de rechtvaardiging van de doelstellingen van Directie Noordzee ten goede komt.
- Ten tweede lijkt, om een slagvaardige organisatie te creëren, scheiding tussen handhaving en vergunningverlening een wenselijke stap. Door de handhaving bij een andere organisatie onder te brengen kan Directie Noordzee ten eerste sneller opereren en ten tweede vanuit één rol en belang met Delfland communiceren.<sup>27</sup>
- Ten derde is het opheffen van de korting op het tarief wat betreft de bypass een financieel machtsmiddel dat het gewenste effect, het snel opheffen van de bypass, lijkt te kunnen bereiken. Men moet echter wel bedenken dat dit niets verandert aan de moeizame relatie tussen Directie Noordzee en Delfland, en slechts één keer in is te zetten. Het lijkt dan ook zinvoller om (ook) in verbetering van deze relatie te investeren.
- Al eerder werd geconcludeerd dat de relatie tussen Directie Noordzee en Delfland te complex is om enkel eenzijdig aan te sturen. Het is dan ook raadzaam om meer energie te steken in de onderhandelingsbasis. Hiervoor is betere, wederzijdse afstemming een eerste vereiste: men moet kunnen inspelen op de specifieke situatie, en op problemen en vragen van Delfland. Om dit soepeler te laten verlopen zou de directie kunnen onderzoeken of het mogelijk is een constructie te bedenken die een sneller overleg met Delfland mogelijk maakt. Te denken is aan het terugbrengen van het aantal terugkoppelingsmomenten naar andere instituten van Rijkswaterstaat, en het nemen van meer eigen

---

<sup>27</sup>Uiteraard kleven er ook nadelen aan de scheiding van vergunningverlening en handhaving. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om hier niet uitvoerig op in te gaan, omdat dit in hoge mate de interne organisatie van DNZ raakt en afspraken over taken en verantwoordelijkheden van regionale directies binnen Rijkswaterstaat. Beiden zijn geen onderwerp van dit onderzoek dat zich richt op de effectiviteit van de sturing en de factoren die deze beïnvloedt.

verantwoordelijkheid. Mogelijk biedt de bovengenoemde scheiding tussen vergunningverlening en –handhaving al meer ruimte hiervoor.

### **Toepassen ketenbenadering**

De voordelen van een ketenbenadering komen tot uiting in de volgende definitie van de ketenbenadering: “Ketenbeheer heeft belangrijke voordelen wat betreft het vergroten van sturingsmogelijkheden: een actor die in meerdere ketens actief is, beschikt over meer machtsmiddelen en dus een grotere invloed op de rest van de keten, en bovendien meer informatie die hij strategisch in kan zetten. Men kan ook een keten (re)construeren, en daarmee de invloed vergroten, nieuwe kansen creëren” (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1995). Uit paragraaf 3.4 blijkt dat het beïnvloeden van de verschillende sturingsrelaties in de afvalwaterketen mogelijkheden biedt, om de grip van Directie Noordzee op het emissiebeheer te vergroten. Gezien het feit dat alle respondenten aangeven dat de wederzijdse communicatie en afstemming met Directie Noordzee momenteel gebreken vertoont, tot zelfs geheel afwezig is, is het zinvol om hier in te investeren.

In het voorgaande is gebleken dat niet ieder gedrag van vervuilende actoren even goed is aan te sturen. Hiermee moet Directie Noordzee rekening houden wanneer zij meerdere sturingsrelaties in de afvalwaterketen wil aanpakken. De primaire processen die de bron zijn voor het vervuilde afvalwater zijn met name de productieprocessen bij bedrijven en huishoudens. Hierop heeft Directie Noordzee op het moment geen invloed, en ook gemeenten hebben vaak onvoldoende capaciteit om tot middelvoorschriften te kunnen komen. Sturingsinspanningen zouden zich dan ook niet hierop moeten richten. Strategische en operationele besluitvorming van bedrijven is voor Directie Noordzee moeilijk te sturen; een intermediaire organisatie als de gemeente of het waterschap staat dichterbij deze partijen. Zoals uit de interviews blijkt, maken deze laatste echter ook een afweging in prioriteiten, en sturing door Directie Noordzee zou zich met name op deze strategische besluitvorming van gemeenten kunnen richten. Het waterschap kan hierin een belangrijke partner zijn.

Kort samengevat bevelen wij de volgende ketengerichte veranderingen aan:

- Meer samenwerken met andere sturende actoren. Dit kan gestimuleerd worden door onder andere:
- Een beter gerichte communicatie met andere sturende overheden over de achtergronden van het beleid en de doelstellingen van Directie Noordzee, maar ook over de visie van deze andere actoren daarop;
- Verbetering van de terugkoppeling, door beter met vragen en onduidelijkheden om te gaan, sneller te overleggen en minder binnen de eigen organisatie terug te koppelen;
- Het in overleg met andere sturende overheden ontwikkelen van een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden en (waar mogelijk) het afspreken van een eenduidige werkwijze.

### **Mogelijke voorbeelden van een invulling hiervan**

- Een mogelijk instrument voor de verbetering van de communicatie en takenafstemming in de keten achten wij het Waterbeheerplan. Dit zou een goede

insteek zijn voor Directie Noordzee om met Delfland en gemeenten over het afvalwaterbeleid te praten. In dit plan worden de beleidslijnen van het waterschap aangegeven, onder andere wat betreft de ideeën die men heeft over betrokkenheid van maatschappij en organisaties. Momenteel krijgt Delfland enkel commentaar hierop van Directie Noordzee via het vergunningtraject, terwijl dit beter in een veel eerder stadium plaats had kunnen vinden (in dit rapport werd eerder al aangegeven dat Directie Noordzee ook op dit plan inspraak heeft). De respondent van Delfland gaf aan dat, mocht Directie Noordzee dit plan te vaag vinden als basis voor beleidsoverleg, zij hierover met Delfland kan overleggen. Aangezien het Waterbeheerplan weer een sturingsimpuls geeft aan gemeenten, kan dit plan als instrument gebruikt worden om meer sturing op de keten toe te passen. Goed overleg tussen Directie Noordzee en Delfland over te stellen doelen, en de wijze van doelrealisatie is hiervoor onontbeerlijk.

### **Overall conclusie**

De analyse van de huidige sturingsrelaties binnen het afvalwaterbeheer laat zien, dat de huidige investeringen van Directie Noordzee in de aansturing van het emissiebeheer het gewenste effect missen, omdat deze onvoldoende recht doen aan de complexe situatie waarin het afvalwaterbeheer plaatsvindt. Uit het voorgaande blijkt dat veel genoemde knelpunten verminderd of zelfs opgeheven kunnen worden door een *andere, meer op reflectie gerichte inzet* van de beschikbare middelen. De geïnterviewde actoren zijn het bovendien vrijwel unaniem eens over de noodzaak hiervan. Op korte termijn is het wellicht zinvol om in de sturing met name aandacht aan de relatie en onderhandeling met Delfland te besteden, aangezien dit een centrale actor in de keten is. Als dit eenmaal soepel verloopt, kunnen met relatief weinig inspanningen ook andere actoren zoals de gemeenten bereikt worden.

### **Suggesties nader onderzoek**

- De gemeente Schipluiden zit niet bij de geïnterviewde gemeenten, terwijl dit wel de gemeente is waar de nieuwe rwzi gebouwd gaat worden. Het is aan te raden om ook dit vergunningverleningproces eens tegen het licht te houden, om te zien of er geleerd is van knelpunten uit de aanpak van Houtrust.
- De huidige trend in afvalwaterbeheer richt zich in steeds grotere mate op het aanpakken van diffuse bronnen. Meerdere respondenten geven ook aan dat zij hiervan meer resultaat verwachten dan van de aanpak van puntbronnen. Onder andere gemeente Delft geeft aan dat hier technisch nog heel wat mogelijkheden liggen. De aanpak van diffuse bronnen zou op het moment meer effect hebben: hier zijn volgens de respondent nog vele maatregelen mogelijk, ook per huishouden, wat in totaal een behoorlijke reductie kan bewerkstelligen. Andere respondenten dachten hier anders over. Aangezien dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt, worden hier verder geen uitspraken over gedaan. Wel lijkt het aan te bevelen hier een vervolgonderzoek aan te wijden, aangezien deze maatregelen ook vooraan in de afvalwaterketen ingrijpen, en hierdoor een behoorlijk effect kunnen sorteren. Het lijkt dan ook verstandig om ook de gemeenten bij deze discussie te betrekken, om alle innovatieve oplossingen optimaal te benutten.



## Verklaring van afkortingen

AM (O), afd.	Afdeling Operationele Zaken van de hoofdafdeling AM (Waterbeheer) van DNZ
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BBT	Best beschikbare technieken
BPRW	Beheersplan Rijkswateren
BUT	Best uitvoerbare technieken
Bvr	Bureau Verontreinigingsheffing rijkswateren
CIP-N	Coördinatie- en Informatiepunt Noordzee
CIW	Commissie Integraal Waterbeheer
Cu	aanduiding Koper (periodiek systeem)
DG	Directoraat Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGM	Directoraat Generaal Milieu
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
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FWVO	Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren
FWW	Functionele Werkgroep Waterhuishouding
Grp	Gemeentelijk rioleringsplan
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
HOI's	Haven Ontvangst Installaties
IAPH	International Association of ports and Harbours
ICS	International Chamber of Shipping
IMO	International Maritime Organisation
IPPC	Integrated Pollution Prevention Control
IRC	Internationale Rijn Commissie
IVW	Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat

KVNR	Koninklijke vereniging voor Nederlandse Rederij
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LNV-D..	Ministerie van LNV, regiodirectie
MANS	Management Analysis North Sea
MARIS	Marine Informatie Systeem
MARPOL	International Maritime Organisation VN
MBS	Milieubeleidsplan Scheepvaart
MEPC	Marine Environmental Protection Committee van de IMO
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
N	Aanduiding Stikstof (periodiek systeem)
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NAP	Noordzee Actie Plan
NCP	Nederlands Continentaal Plat
NOGEPA	Nederlandse Olie en Gas Exploiterende en Producerende Associatie
NW(x)	xe Nota Waterhuishouding
OGP	Olie en Gas Producenten
OIC	Offshore Industry Committee (van OSPAR)
OSPAR	Oslo-Parijse Conventie
OTSOPA	Operational, Technical and Scientific Oil Pollution Aspects (werkgroep binnen Bonn Agreement)
P	aanduiding Fosfor (periodiek systeem)
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PCB	Polychloorbifenylen
POWA	Periodiek Overleg Water
QSR	Quality Status Report
RAM	Risico Analyse Mariene ecosystemen
RAP	Rijn Actie Plan
RD	Regionale Directie
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RISMARE	Risico's voor Mariene Ecosystemen
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RON /MER	Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee /Milieu Effect Rapportage
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SD	Specialistische Dienst
GGR	Structuurschema Groene Ruimte
SAB	Stichting Afvalstoffen Binnenvaart
SODM	Staatstoezicht op de Mijnen
TBT	Tributyltin
VOH	Vergunning op hoofdlijnen
VOM	Vergunning op maat
VR	Verwaarloosbaar Risico
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VV	Vergunningverlening



V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WBB	Wet Bodembescherming
Wm	Wet Milieubeheer
WSP-	milieuzone milieuzone zoals gedefinieerd in het Water System Plan
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
Wvvs	Wet voorkomen verontreiniging door Schepen
WVZ	Wet verontreiniging zeewateren
WWH	Wet Waterhuishouding
ZeeBOS	Beleidsondersteunend Systeem voor de Zee



## Literatuur

- Mr. A.P. van den Berge e.a. (red.): *Bestrijding van de watervervuiling: vijftienvintig jaar WVO*, ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, Den Haag, 1995.
- Bressers, J.Th.A. e.a. (red.): *Milieumanagement. Een systematische aanpak voor bedrijven en andere organisaties*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof: *Netwerkmanagement. Strategieën instrumenten en normen*, Lemma Uitgeverij B.V., Utrecht, 1995.
- Bruin, T.J.N.M. de, en K.R.D. Lulofs, Preventie begint niet, maar eindigt bij de productieopstellingen, in: *ROM-Magazine* jaargang 12, nr. 9, 1994. P. 18-22.
- Commissie *Integraal Waterbeheer: Handboek Wvo-vergunningverlening*, CUWVO, mei 1999.
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat: *Emissiekader NW4. De uitvoeringsstrategie van Rijkswaterstaat voor het emissiebeleid van de Vierde Nota Waterhuishouding Deel B: Werkplan 2000-2002*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000.
- Ebbers, L.W.: *Preventie Cases Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. Evaluatierapport met aanbevelingen voor Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling en Wvo-vergunningverlening*, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Lelystad, juni 1995.
- Glasbergen, P. (red.): *Milieubeleid. Theorie en praktijk*, derde ongewijzigde druk, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1989.
- Tak, Th. van der: *Vergunning verleend: een bestuurskundige studie naar vergunningen op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*, Leidschendam, juni 1988.
- Drs. Teunissen, R. en drs. Groen, M. (red.): *Wvo afdoende of afgedaan? Een onderzoek naar het functioneren van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*, Stichting Reinwater, Amsterdam, november 1990.



## **Bijlage I: Informanten**

### **Deel V Informanten evaluatie vergunningverleningsproces en handhaving**

- Directie Noordzee (vergunningverlener en handhaver: *suggestie Directie Noordzee: de heren Berry Uiterwijk-Winkel en Bas Hannessen*)
- Waterschap Delfland (vergunninghouder: *suggestie Directie Noordzee: de heer Michael Bentvelzen*)
- Bvr (bepalen van de hoogte van de heffing: *suggestie Directie Noordzee: de heer Eugene van Galen*)

### **Informanten verkenning sturingsmogelijkheden**

- Ook de bovengenoemde respondenten hebben hier vragen over beantwoord.
- Gemeente Den Haag (rioleringsplannen en Wm-vergunning Houtrust: *suggestie Directie Noordzee: de heer Dick van Hooidonk en mevrouw Charlotte Braje*)
- Gemeente Delft (rioleringsplannen, *suggestie Directie Noordzee: de heer Sjaak Clarisse*)

Met alle respondenten is een interview afgenomen.



## **Bijlage II Vragenlijst(en)**

### **1. INTERVIEWGUIDE BUREAU VERONTREINIGINGSHEFFING RIJKSWATEREN**

#### **Introductie**

- Naam + functie
- Is men betrokken geweest bij het vergunningverleningsproces Houtrust?  
Zo ja; hoe is dit verlopen?

#### **Beleid en doelen Bvr**

1. Welke taken voert Bvr uit;
  - Wie/ welk beleid wordt daarmee ondersteund?
2. Welke doelstellingen hanteert Bvr bij het uitvoeren van haar taken?
3. In welke mate wordt er normaal gesproken overlegd over de op te leggen heffing, en met wie?
  - In welke mate en op welke wijze vindt er afstemming plaats tussen Directie Noordzee en Bvr over uit te voeren heffingen?
4. Voert Bvh nu wat betreft de aanvoer naar Houtrust enkel heffing uit op Houtrust, of ook op bedrijven die op de rwzi lozen?
  - In het eerste geval; wie voert deze heffingen dan uit? Kan Bvr deze taak op zich nemen?
  - Voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?

#### **Vergunningverleningsproces Delfland**

1. Waren de doelstellingen van Directie Noordzee bij het vergunningverleningsproces Houtrust voldoende gecommuniceerd met Bvr;
  - Welke ideeën had men bij Bvr hierover?
2. Welke overwegingen bepaalden voor Delfland/ Houtrust de hoogte van de heffing?
3. Hoe staat Bvr tegenover de wijze waarop de vergunning verleend is?
4. Zou men achteraf een andere aanpak hebben voorgesteld;
  - Hoe zou Bvr de eigen rol in een ideale situatie gezien hebben?
5. In welke mate wordt Bvr betrokken bij de huidige ontwikkelingen rond de vergunningverlening voor Houtrust en Harnaschpolder;
  - Welke overwegingen bepalen hierbij de opstelling van Bvr?

#### **Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'**

1. Hoe staat Bvr tegenover de ideeën die er bestaan bij Rijkswaterstaat om heffingsadvies op regionaal niveau plaats te laten vinden?
2. In welke mate is een flexibele inzet van heffingen mogelijk, zoals:
  - Aanpassen van de hoogte van heffingen (zowel naar boven als naar beneden) om meer te kunnen sturen;

- Concentratie van de inzet van heffingen op plaatsen waar dat het meest nodig is;
  - Dus ook op bedrijven die de bron van de emissies vormen?
3. Vindt er afstemming met Directie Noordzee plaats over een dergelijk flexibele inzet?
  4. Hoe schat men de bereidheid in van Bvr om:
    - Heffingen sturend in te zetten?
    - Hierover afspraken met Directie Noordzee/ Rijkswaterstaat te maken?
  5. Heeft men wellicht nog andere ideeën over sturingsmogelijkheden van Directie Noordzee?

### **Afsluiting**

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

## **2. INTERVIEWGUIDE DELFLAND**

### **Introductie**

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken geweest bij het vergunningverleningsproces?

### **Verloop proces**

#### **A Algemeen**

1. Welke doelstellingen hanteerde Delfland m.b.t.:
  - De terug te dringen vervuilende stoffen en het gehalte hiervan in het afvalwater;
  - Inspanningen om de zuivering te verbeteren?
2. welke overwegingen bepaalden de opstelling en doelen van Delfland bij de aanvraag?
3. Op welke uitgangspunten baseerde Delfland haar doelstellingen wat betreft:
  - Technologische verbeteringen;
  - Kwaliteit en kwantiteit van het toegevoerde water en de ontwikkelingen hierin;
  - Inspanningen van andere actoren (vb. Bedrijven, gemeenten etc.);
  - De bouw van een nieuwe installatie en kosten hiervan?
4. In hoeverre heeft men deze uitgangspunten gecommuniceerd met Directie Noordzee en waarom?

#### **B Fase Aanvraag-beschikking**

1. In welke mate waren de eisen en doelstellingen die Directie Noordzee aan Houtrust stelde duidelijk gecommuniceerd?
2. Welke ideeën en streefdoelen had Directie Noordzee over de ontwikkeling van de zuiveringsprestaties in de toekomst?



3. In welke mate had men problemen met de doelstellingen van Directie Noordzee, wat betreft:
  - Duidelijkheid;
  - Haalbaarheid;
  - Noodzaak van de hoogte van de gevraagde zuiveringsprestaties;
  - Kosten?
4. Hoe is men naar Directie Noordzee toe omgegaan met bepalingen uit de vergunning waar men problemen mee had?
5. In hoeverre was men tevreden met de uiteindelijke vergunningsvoorwaarden?

**C Fase Uitvoering-handhaving**

1. Is er tussentijds overleg geweest tussen Directie Noordzee en Delfland over bijstelling van vergunningdoelstellingen en vergunningeisen en zo ja:
  - Bijstelling in welke richting;
  - Welke afspraken kwamen hieruit voort?
2. Welke acties onderneemt Delfland om Directie Noordzee op de hoogte te houden van:
  - Het zuiveringsresultaat;
  - De mate waarin doelstellingen gehaald worden;
  - Optimalisatie- en verbeteringsacties?
3. Hoe werd het toezicht op naleving van de vergunning door Directie Noordzee ervaren?
4. In welke mate denkt men in 2005 aan de eisen en doelstellingen uit de vergunning te voldoen?
5. Ingeval niet voldoen:
  - Welke doelen niet, welke oorzaken heeft dit; in welke mate waren andere actoren en externe omstandigheden hiervoor de oorzaak;
  - Heeft men ideeën geopperd om de situatie te verbeteren en zo ja; welke overwegingen bepalen de inhoud van deze voorstellen;
  - Hoe en wanneer heeft men dit met Directie Noordzee gecommuniceerd;

**D Huidige situatie**

1. Hoe zou men de relatie omschrijven met Directie Noordzee wat betreft:
  - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
  - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
  - Inbreng van de partijen?
2. Waaraan schrijft men dit toe?
3. In welke mate probeert Delfland zelf de partijen die op de rwzi lozen te sturen en, indien van toepassing, op welke wijze?
4. In hoeverre stemt men af/ werkt men samen met andere partijen (vb. gemeenten Delft en Den Haag) bij het sturen van toevoerende bedrijven /huishoudens?
5. In hoeverre verschillen de doelen van Delfland van die van andere mogelijk sturende partijen, en indien veel: probeert men tot overeenstemming te komen?
6. Wat ziet men als knelpunten in het huidige emissiebeleid?

### ***E Mogelijkheden van 'Nieuwe sturing'***

1. Is bekend welk aandeel de bronnen buiten de regio (toegevoerde stoffen uit andere directies) op de afvalwaterstroom hebben, en binnen de regio de verdeling tussen bedrijven en huishoudens?
2. Zou Houtrust een hogere zuiveringsprestatie kunnen leveren, indien:
  - Er minder te zuiveren water werd toegevoerd;
  - Het toegevoerde water schoner was?
3. Hoe staat Delfland tegenover een eventueel andere aanpak/ instrumentarium als dit de waterverontreiniging kon verminderen;
  - Welke maatregelen zou men voorstellen;
  - Welke voorwaarden zouden het eigen aandeel hierbinnen bepalen;
  - In hoeverre zou dit om een andere organisatorische of inhoudelijke aanpak en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vragen;
  - Zou men ingeval een nieuwe aanpak eerder denken aan het versterken van de eigen sturing, meer samenwerking met andere sturende organen, of een combinatie hiervan;
  - Wat /wie zou men hiermee willen beïnvloeden;
  - Met welk gewenst resultaat?
4. Zou Delfland de mate van samenwerking/ interactie willen vergroten als dit tot een beter resultaat leidde?
5. Hoe schat men de bereidheid van de hierbij betrokken actoren in om zich te heroriënteren op de aanpak?
6. Heeft men hierover gecommuniceerd met:
  - Directie Noordzee, en zo ja: wat was de reactie?
  - De andere hierbij betrokken actoren, en zo ja: wat was de reactie?

### **Afsluiting**

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie
- Inzien Emissiebeheersplan?

## **3. INTERVIEWGUIDE DIRECTIE NOORDZEE**

### **Introductie**

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken geweest bij het vergunningverleningproces

### **Verloop proces**

#### **A Algemeen**

1. Delfland is de aanvrager van de vergunning, en dus ook vergunninghouder. Op welke manier is Houtrust gerelateerd aan Delfland?
2. Hoeveel tijd had Directie Noordzee voor het proces uitgetrokken, inclusief informeel vooroverleg?

3. Welke doelstellingen hanteerde Directie Noordzee m.b.t. :
  - De kwaliteit van het toegevoerde water c.q. het gehalte aan vervuilende stoffen?
  - Het te bereiken zuiveringsniveau gedurende de looptijd van de vergunning?
  - Inspanningen van Houtrust /Delfland om de afvalwaterzuivering te optimaliseren?
4. Op welke uitgangspunten was de vergunning gebaseerd m.b.t.:
  - Technologische verbeteringen?
  - Ontwikkelingen in de hoeveelheid en vervuilingsniveau van het te zuiveren afvalwater?
  - De bouw van een nieuwe installatie?
5. Op welke informatie had men deze uitgangspunten gebaseerd?

### **B Fase Aanvraag –Beschikking**

1. Welke overwegingen bepaalden voor Directie Noordzee de wijze van formulering van haar doelen in de vergunning?
2. In welke mate vond er interactie plaats tussen Houtrust /Delfland en Directie Noordzee bij de aanvraag en het opstellen van de vergunning?
3. Vond er afstemming plaats met het Bureau verontreinigingsheffing of Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling over de hoogte en evt. sturende werking van de heffing op Houtrust /Delfland? Zo ja, tot welke conclusie kwam men?
4. In welke mate vond er afstemming met gemeente Den Haag en Delft plaats over de aanpak van:
  - Afstemming Wvo- en Wm-vergunning?
  - Verwachtingen m.b.t. de ontwikkeling in de hoeveelheid lozingen en de kwaliteit van het toegevoerde water?
  - Aanpak bronnen van lozing (huishoudens en bedrijven)?
  - Evt. andere zaken?
5. In hoeverre is er overleg gevoerd over de inspanningen die Houtrust /Delfland zou doen om tot optimalisatie te komen gedurende de looptijd van de vergunning, en tegen welke (maatschappelijke) kosten?
6. Heeft Directie Noordzee een voorstel gedaan om Houtrust /Delfland hierin te begeleiden, en zo ja: welke rol zag Directie Noordzee voor zichzelf?
7. Hoe stelde Houtrust /Delfland zich op wat betreft:
  - Medewerking, informatievoorziening?
  - Ambities?
8. Hoe ging Directie Noordzee om met evt. bezwaren of problemen van Houtrust /Delfland met de invulling van de vergunning?

### **C Fase Uitvoering –Handhaving**

1. In welke mate en op welke wijze krijgt Directie Noordzee informatie over de (toekomstige) ontwikkelingen van de afvalwaterstroom?

2. In welke mate en op welke manier bleef Directie Noordzee op de hoogte van optimalisatie-inspanningen van Houtrust /Delfland en het succes van deze maatregelen?
3. Zijn er tussentijdse controles van vergunningvoorschriften en evaluaties geweest van maatregelen hiertoe?
4. Is Houtrust /Delfland alle verplichtingen en streefdoelen in de vergunning nagekomen?
  - Zo nee: in welke mate waren andere actoren hier een oorzaak van;
  - In welke mate waren bijzondere omstandigheden hier een oorzaak van?
5. Klopt deze motivatie volgens Directie Noordzee, of denkt men dat andere oorzaken hiertoe geleid hebben?
6. Zo nee; in welke mate is er interactie geweest tussen Directie Noordzee en Houtrust /Delfland om dit te verbeteren?
7. Welke handhavingactiviteiten onderneemt Directie Noordzee ten opzichte van Houtrust?

#### **D Huidige Situatie**

1. Hoe zou men de relatie met Houtrust /Delfland omschrijven wat betreft:
  - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
  - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
  - Inbreng van de partijen?
2. Waaraan schrijft men dit toe?
3. Zou Directie Noordzee op andere stoffen willen sturen dan die in de vergunning genoemd worden?
4. In welke mate vindt er overleg plaats met Houtrust /Delfland over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?

#### **E Mogelijkheden van 'Nieuwe Sturing'**

1. Hoe gaat men om met de aanbevelingen vanuit de praktijk m.b.t. interactieve sturing (zoals uit enkele communicatiepilots van andere directies), en aanbevelingen zoals die in het emissiekader NW4 (2000-2002) van Rijkswaterstaat worden verwoord (zoals meer gebruik van communicatieve en financiële instrumenten)?
2. Hoeveel ruimte krijgen de directies van Rijkswaterstaat wat betreft het zelfstandig bepalen van hun emissiebeheer beleid, aanpak en de beschikbare financiële middelen?
3. Hoe zou men de houding van Directie Noordzee tot een mogelijke verandering in de aanpak van emissiebeheer omschrijven? Welke evt. problemen ziet men hier in?
4. Hoe staat Directie Noordzee ter verkleining van de afvalwaterstroom tegenover een eventuele:
  - verzwaring van haar rol naar bijvoorbeeld de aanpak van de bronnen van emissies in de regio (een mogelijkheid van de Wvo is bijvoorbeeld het onder rijksbeheer brengen van zijwateren),? In welke mate speelt de beschikbare capaciteit (personeel /budget) hierin een rol?

- Grotere rol /bevoegdheden van andere actoren, zoals gemeenten, bij de aanpak van emissies aan de bronnen?
- 5. Vindt er overleg plaats met andere mogelijk sturende actoren, zoals Rijkswaterstaat, gemeente en provincie, over de aanpak van emissies naar het water en de takenverdeling hierbinnen? Zo ja, met welke actoren?
- 6. Op welke manier trachten deze andere actoren momenteel de emissies naar de afvalwaterstroom te verminderen?
- 7. Hoe staat men tegenover een grotere mate van overleg, afstemming en samenwerking met andere directies in het stroomgebied?
- 8. Hoe schat men de bereidheid van de verschillende actoren in om zich te heroriënteren op de aanpak en takenverdeling?
- 9. Is bekend welk aandeel de verschillende bronnen binnen en buiten de regio (toegevoerde stoffen uit andere directies) op de afvalwaterstroom hebben, met name de verdeling tussen bedrijven en huishoudens?
- 10. Wie is verantwoordelijk voor heffingen op emissies van bedrijven op de rwzi?

### **Afsluiting**

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

## **4. INTERVIEWGUIDE GEMEENTE DELFT**

### **Introductie**

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken bij het afvalwaterbeheer?

### **A *Directe relatie met Rwzi***

1. In hoeverre is er overleg geweest met Directie Noordzee over afstemming van:
  - Gemeentelijk beleid m.b.t. afvalwaterlozingen op Houtrust, op de capaciteit hiervan;
  - Zo ja; in welk stadium vond dit plaats;
  - Welke rol spelen de water (-beheers) plannen van Delfland hierin?
2. Wat zijn voor de gemeenten de gevolgen van de ondercapaciteit van Houtrust?
3. Is tijdens de looptijd van de vergunning nog overleg geweest met Delfland of Directie Noordzee over mogelijke maatregelen, toen de ondercapaciteit bleek?
  - Zo ja; tot welke conclusies of maatregelen kwam men toen?
4. Vindt dergelijk overleg met Directie Noordzee en Delfland momenteel plaats wat betreft afstemming voor de nieuwe installatie Harnaschpolder?
5. Zo ja; in hoeverre oefent Delft hierbij invloed uit op de keuzen mbt de nieuwe installatie;
  - Welke eisen stelt men hieraan?

### **B Gemeentelijke doelen en beleid**

1. Welke doelstellingen hanteert de gemeente m.b.t. reductie van emissies door bedrijven en inwoners op het grondgebied;
  - Waarop baseert men deze doelstellingen;
  - Vindt hierover overleg plaats met DL of Directie Noordzee;
  - Hoe staan deze partijen tegenover deze doelstellingen?
2. In welke mate en hoe vindt afstemming van taken plaats met DL?
  - Is men tevreden hierover;
  - Zo nee: wat wil men anders zien?
3. Welke taken voert de gemeente uit ter beheersing van emissies op Houtrust /Harnaschpolder;
  - Heeft men ideeën hoe de afvalwaterstroom verder verkleind kan worden?
4. In welke mate vindt er overleg plaats met DL over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?
5. In hoeverre voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?
6. Voert de gemeente een restrictief beleid op afvalwaterlozingen door bedrijven, en zo ja:
  - In hoeverre vindt er door de gemeente controle plaats op de hoogte van lozingen van bedrijven;
  - In welke mate maakt men bij overtredingen gebruik van de instrumenten dwangsom /bestuursdwang?

### **C Verhoudingen**

1. Hoe zou men de relatie met DL beschrijven, wat betreft:
  - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
  - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
  - Inbreng van de partijen?
2. Hoe zou men de relatie met Directie Noordzee beschrijven op deze aspecten?
3. Waaraan schrijft men dit toe?

### **D Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'**

1. In welke mate zou men i.h.k.v. ketenbeheer willen sturen op de emissies van inwoners en bedrijven?
  - Op welke manier?
2. Hoe zou men staan tegenover een verzwaring van de taken en een aanscherping van de sturing, als dit emissiereductie zou bewerkstelligen;
  - Indien goed; welke verzwaring ziet men als effectief?
3. Als men de emissies van bedrijven en inwoners wilde verminderen, zou men dan meer effect verwachten van heffingen en subsidies, communicatie, of strengere handhaving?
  - Heeft men hier maatregelen bij voor ogen?
4. Hoe zou de takenafstemming met DL en Directie Noordzee kunnen verbeteren?
5. Heeft men wellicht nog andere ideeën om de emissiereductie te verbeteren?

## **Afsluiting**

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie

## **5. INTERVIEWGUIDE GEMEENTE DEN HAAG**

### **Introductie**

- Naam + functie
- Op welke manier is men betrokken bij het afvalwaterbeheer?

### **A *Directe relatie met Rwzi***

1. In hoeverre is er overleg geweest met Directie Noordzee over afstemming van:
  - De Wm-vergunning en de opzet van de Wvo- vergunning van Delfland, en de eisen die hieraan gesteld moesten worden;
  - Gemeentelijk beleid m.b.t. afvalwaterlozingen op Houtrust, op de capaciteit hiervan?
  - Is dit tijdens de looptijd van de vergunning nog gebeurd?
2. Vindt dergelijk overleg met Directie Noordzee momenteel plaats wat betreft afstemming voor de nieuwe installatie Harnaschpolder?

### **B *Gemeentelijke doelen en beleid***

1. Welke doelstellingen hanteert de gemeente m.b.t. reductie van emissies door bedrijven en inwoners op het grondgebied;
  - Waarop baseert men deze doelstellingen;
  - Vindt hierover overleg plaats met DL of Directie Noordzee;
  - Hoe staan deze partijen tegenover deze doelstellingen?
2. In welke mate vindt overleg plaats met DL over afstemming van taken?
3. Welke taken voert de gemeente uit ter beheersing van emissies op Houtrust /Harnaschpolder?
4. Hoe ligt de verhouding tussen DL en de gemeente m.b.t. het aantal en de soort bedrijven waarvoor men vergunningverlener is?
  - Zijn hier momenteel ontwikkelingen in (te verwachten)?
  - Zo ja; welk effect verwacht men hiervan op de emissiereductie-prestaties?
5. In welke mate vindt er overleg plaats met DL over aanscherping van de ambities, of de manier waarop men die wil bereiken?
6. In hoeverre voert men voorlichting naar bedrijven over relatie grootte emissie -> hoogte heffing?
7. Voert de gemeente een restrictief beleid op afvalwaterlozingen door bedrijven, en zo ja:
  - In welke mate worden heffingen op bedrijfslozingen toegepast?
  - In hoeverre vindt er door de gemeente controle plaats op de hoogte van lozingen van bedrijven;
  - In welke mate maakt men bij overtredingen gebruik van de instrumenten dwangsom /bestuursdwang?

### **C Verhoudingen**

1. Hoe zou men de relatie met DL beschrijven, wat betreft:
  - Intensiviteit van de samenwerking tussen de partijen;
  - Vertrouwen /sfeer tussen de partijen;
  - Inbreng van de partijen?
2. Hoe zou men de relatie met Directie Noordzee beschrijven op deze aspecten?
3. Waaraan schrijft men dit toe?

### **D Mogelijkheden 'Nieuwe Sturing'**

1. In welke mate zou men i.h.k.v. ketenbeheer willen sturen op de emissies van inwoners en bedrijven?
  - Op welke manier?
2. Hoe zou men staan tegenover een verzwaring van de taken en een aanscherping van de sturing, als dit emissiereductie zou bewerkstelligen?
3. Als men de emissies van bedrijven en inwoners wilde verminderen, zou men dan meer effect verwachten van heffingen en subsidies, communicatie, of strengere handhaving?
  - Heeft men hier maatregelen bij voor ogen?
4. Hoe zou de takenafstemming met DL en Directie Noordzee kunnen verbeteren?
5. Heeft men wellicht nog andere ideeën om de emissiereductie te verbeteren?

### **Afsluiting**

- Behandeling verstrekte informatie
- Controle op juistheid weergave informatie