

Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water

Regionale governance verschillen en
sturingsvarianten voor de toekomst

Daan Boezeman
Duncan Loefflerink
Mark Wiering

April 2019

Eindrapportage

Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governance verschillen en sturingsvarianten voor de toekomst

Auteurs:

Daan Boezeman
Duncan Liefferink
Mark Wiering

Radboud Universiteit, Nijmegen

Nijmegen, april 2019

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving PBL.

[Citeren als: Boezeman, D., Liefferink, D. & Wiering, M. (2019). Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governance verschillen en sturingsvarianten voor de toekomst. Nijmegen: Radboud Universiteit.]

Inhoudsopgave

Lijst van tabellen.....	4
Lijst van figuren	4
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	15
1.1. Governance en de Kaderrichtlijn Water.....	15
1.2. Regionale verschillen in aanpak	15
1.3. Doel- en vraagstelling.....	16
1.4. Leeswijzer	17
2. Analyse kader	18
2.1. Beleidsdoelstellingen KRW	18
2.2. Governance	19
2.3. Selectie regio's en beschrijving regio's.....	20
2.4. Vergelijkingsaspecten.....	24
3. Methoden.....	25
3.1. Dataverzameling.....	25
3.2. Afleiden van vergelijkingsthema's.....	26
4. Amstel, Gooi en Vecht.....	28
4.1. Algemene beschrijving	28
4.2. Multi actor governance	29
4.3. Multi-level governance.....	31
4.4. Organisatie van kennis	31
4.5. Multi-sector governance	32
4.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's	33
5. Aa en Maas	35
5.1. Algemene beschrijving	35
5.2. Multi actor governance	36
5.3. Multi-level governance.....	38
5.4. Organisatie van kennis	39
5.5. Multi-sector governance	40
5.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's	41
6. Delfland	42
6.1. Algemene beschrijving	42
6.2. Multi actor governance	43
6.3. Multi-level governance.....	45

6.4.	Organisatie van kennis	46
6.5.	Multi-sector governance	46
6.6.	Inzet van instrumenten bij drie thema's	47
7.	Hunze en Aa's	48
7.1.	Algemene beschrijving	48
7.2.	Multi actor governance	50
7.3.	Multi-level governance.....	50
7.4.	Organisatie van kennis	51
7.5.	Multi-sector governance	52
7.6.	Inzet van instrumenten bij drie thema's	53
8.	Vergelijking regionale governance arrangementen	54
8.1.	Regionale KRW arrangementen: overeenkomsten op hoofdlijnen.....	54
8.2.	Verschillen en gelijkenissen op specifieke aspecten	55
8.3.	Typering beleidsarrangementen nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en Hydromorfologie	58
9.	Hoe verder met de KRW? Sturingsvarianten verkend	62
9.1.	Sturingsvarianten	62
9.2.	Gebiedsgerichte regulatieve variant	62
9.3.	Versterkte vrijwillige variant	66
9.4.	Mainstreaming variant	69
9.5.	Ruimtelijk geïntegreerde variant.....	72
10.	Slotbeschouwing	76
10.1.	Terugblik	76
10.2.	Dilemma's van implementatie van de KRW	76
10.3.	Een mix van sturingsvarianten?	78
10.4.	Aanbevelingen	81
	Bronnen	83

Lijst van tabellen

Tabel 2.1 Omschrijving biologische doelen.....	18
Tabel 2.2 Selectie van gebieden voor nader onderzoek	20
Tabel 3.1 Geïnterviewde personen	25
Tabel 3.2 Lijst van deelnemers aan de workshop 6 februari 2019	26
Tabel 9.1 Voor- en nadelen van de gebiedsgerichte regulatieve variant	65
Tabel 9.2 Voor- en nadelen van de versterkte vrijwillige variant	68
Tabel 9.3 Voor- en nadelen van de mainstreaming variant	71
Tabel 9.4 Voor- en nadelen van de ruimtelijk geïntegreerde variant	74
Tabel 10.1 Vergelijking sturingsvarianten: voorwaarden voor toepassing en bijdrage aan oplossing van sturingsdilemma's.....	79

Lijst van figuren

Figuur 2.1 Reductieopgave voor nutriënten (Groenendijk et al. 2016, p. 29)	21
Figuur 2.2 De som normoverschrijdingen bestrijdingsmiddelen 2016 (Atlas voor de Leefomgeving, 2019). De maat is gebaseerd op het aantal verschillende bestrijdingsmiddelen dat de norm overschrijdt én de grootte van die overschrijding. Hoe groter de som, hoe meer en hoe groter er overschrijdingen zijn.	22
Figuur 2.3 Geselecteerde studiegebieden.....	22
Figuur 4.1 KRW wateren en toestand (2015) in het beheergebied van Waterschap Amstel Gooi en Vecht (Amstel Gooi en Vecht, 2016)	29
Figuur 5.1 beoordeling biologische toestand KRW wateren 2012 (Vroege & Hoijtink 2013).....	35
Figuur 5.2 De relatie tussen doelstellingen uit het provinciale waterbeleid van Brabant (2016) en KRW doelstellingen	36
Figuur 6.1 KRW wateren HHS Delfland	43
Figuur 6.2 Beoordeling ecologie HHS Delfland.....	43
Figuur 7.1 KRW Lichamen in beheergebied Hunze & Aa's.....	49
Figuur 8.1 Typering van arrangementen gericht op nutriënten	59
Figuur 8.2 Typering van arrangementen gericht op gewasbeschermingsmiddelen	60
Figuur 8.3 Typering van arrangementen gericht op hydromorfologie / inrichting.....	61

Samenvatting

Persistente problemen en de roep om regionaal maatwerk

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een belangrijke Europese milieuriichtlijn en hoeksteen van het ecologisch herstel van het water. De richtlijn is en was belangrijk om waterkwaliteit op bestuurlijke agenda's te plaatsen, heeft tot organisatorische veranderingen en innovaties in het waterbeheer geleid en tal van maatregelen bevordert (Van der Arend et al. 2010). Ecologische doelen in plaats van milieurandvoorwaarden werden het uitgangspunt. Dat vergde een integrale benadering op stroomgebiedsniveau en dwarsverbanden tussen beleid voor natuur, ruimtelijke ordening, landbouw, industrie, etc.

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

De vaststelling van persistente problemen rond KRW doelbereik en het pleidooi voor een gebiedsgerichte aanpak was aanleiding om een studie te doen naar de regionale verschillen in beleidsvorming en –implementatie van de richtlijn. Omdat regels, rollen en bevoegdheden voor de verschillende deelterreinen, die voor de KRW van belang zijn, verschillend zijn georganiseerd, is er voor gekozen om de gebiedsgerichte aanpak ten aanzien van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologische inrichting te beschouwen. Daarnaast had de studie het doel om, mede op basis van ervaringen uit omringende landen (Wiering et al. 2018), een verkenning uit te voeren naar mogelijkheden om de governance van de KRW te versterken. Deze opties noemen wij sturingsvarianten. In het onderzoek stond daarom een tweeledige vraag centraal:

Wat zijn regionale verschillen in beleidsvorming en implementatie van de KRW in het algemeen, en op de deelterreinen nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologie in het bijzonder?

Wat zijn kansrijke sturingsopties voor de governance van de KRW in Nederland en onder welke condities c.q. institutionele randvoorwaarden kunnen deze in de praktijk worden gebracht?

Regionale arrangementen en sturingsvarianten

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

Waar de term governance naar het werkwoord 'sturen' verwijst, gebruiken we het concept 'beleidsarrangement' vooral als de weerslag daarvan. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stolling of institutionalisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsterrein (Arts &

Leroy 2006), in dit geval het terrein van waterkwaliteit. Beleidsarrangementen worden beschreven aan de hand van vier dimensies. Discoursen hebben betrekking op het geheel van ideeën over problemen, doelen en oplossingsrichtingen. Regels hebben betrekking op de formele wetten en regels en informele gedragscodes. De dimensie actoren omvat het geheel aan actoren en hun rollen. Tenslotte heeft de dimensie hulpbronnen betrekking op de middelen die partijen tot hun beschikking hebben.

Ten slotte vormt het begrip 'sturingsvarianten' het uitgangspunt voor onze verkenning van mogelijke governance opties ter versterking van de KRW. Deze varianten schetsen alternatieve beleidsarrangementen. In onze terminologie zijn de varianten sturingsdiscoursen. De voorwaarden om deze sturingsvarianten in praktijk te brengen verkennen we in termen van regels, rollen van actoren en hulpbronnen.

Onderzoeksopzet

Om onze eerste onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we een vergelijking van vier regio's gemaakt. In lijn met onze insteek was het uitgangspunt voor de selectie van regio's de casuïstiek te variëren op te verwachte verschillen in een gebiedsspecieke of juist op generiek rijksbeleid gestoelde aanpak enerzijds, en in de rolverhouding tussen publieke sturing en private inbreng anderzijds. Daarnaast zijn de gebieden zo gekozen zodat de probleemdruk op het gebied van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen varieert. Ten slotte kozen we voor gebieden in verschillende stroomgebieden. Figuur 1 beschrijft de vier casus.

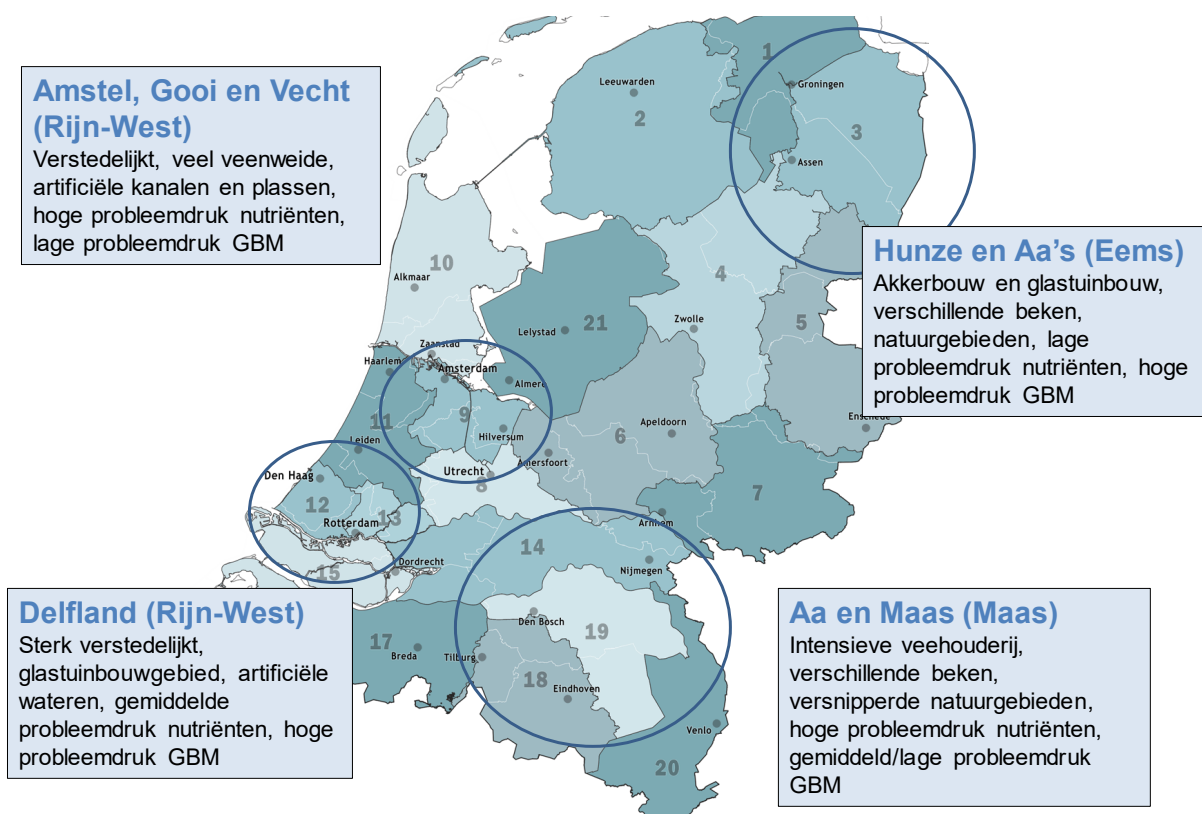


Fig. 1 De vier studiegebieden

Het onderzoek en daarmee de dataverzameling bestond uit twee delen. Het eerste deel, de regionale vergelijking, is gebaseerd op 19 semi-gestructureerde interviews met per gebied een mix van KRW-coördinatoren bij de waterschappen, waterkwaliteitsspecialisten, provinciale beleidsambtenaren, regionale DAW-coördinatoren en private partijen. Daarnaast zijn per gebied 10-15

beleidsdocumenten onderzocht en is secundaire literatuur uit vak- en wetenschappelijke bladen gebruikt. Het afleiden en beoordelen van verschillende sturingsvarianten in het tweede deel van het onderzoek is gebaseerd op een workshop met negen betrokkenen uit de wereld van de KRW. Het deelnemersveld bestond uit specialisten van waterschappen, het projectbureau Maas, het DAW-programma en op het terrein van het milieu- en waterrecht. De deelnemers werd gevraagd individueel sterkten, zwakten en voorwaarden voor sturingsvarianten te identificeren, die vervolgens plenair bediscussieerd werden. De verslaglegging van de workshop is ter controle op inhoudelijke onjuistheden voorgelegd aan de deelnemers.

Regionale arrangementen: overeenkomsten en verschillen

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

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

Nutriënten

De inhoudelijke en organisatorische verschillen in regionale beleidsarrangementen voor nutriënten zijn beperkt. Overal leveren de regionale overheden vooral *zelf* een prestatie om, toegesneden op de eisen van het waterlichaam, concentraties te verlagen middels

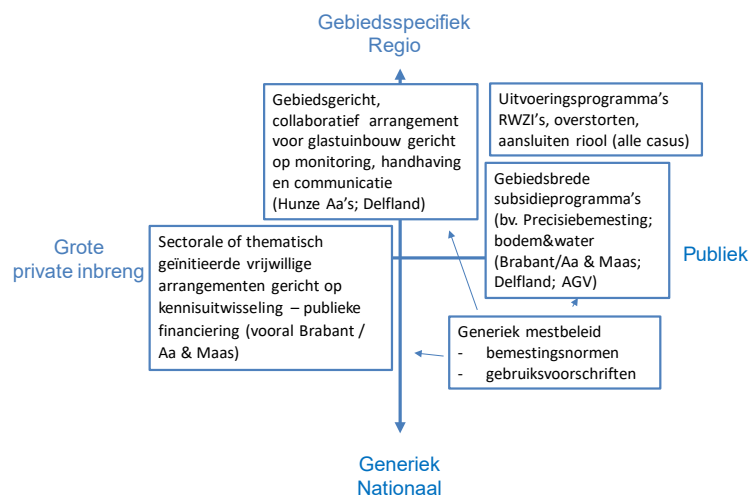


Fig. 2 Typering van arrangementen gericht op nutriënten

rioolwaterzuiveringsinstellingen, riooloverstorten, aanpassing van aan- en afvoerregimes en soms plaatsing van defosfateringsinstallaties. Ten aanzien van de landbouw vormt een aanpak op basis van vrijwilligheid het uitgangspunt. Nergens wordt ingezet op dwingende maatregelen via maatwerkvoorschriften van waterschappen of provinciale verordeningen. Wel is in de kassengebieden van Delfland en Hunze en Aa's sprake van een arrangement rond gebiedsspecifieke monitoring, versterkte handhaving, voorlichting en subsidiemogelijkheden. In deze arrangementen werken waterschap, omgevingsdienst, gemeenten, de glastuinbouworganisaties en adviseurs samen – een arrangement dat relatief hoge uitvoeringskosten kent, maar evaluaties uit Delfland laten substantiële verlagingen van nutriëntconcentraties zien.

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

Gewasbeschermingsmiddelen

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

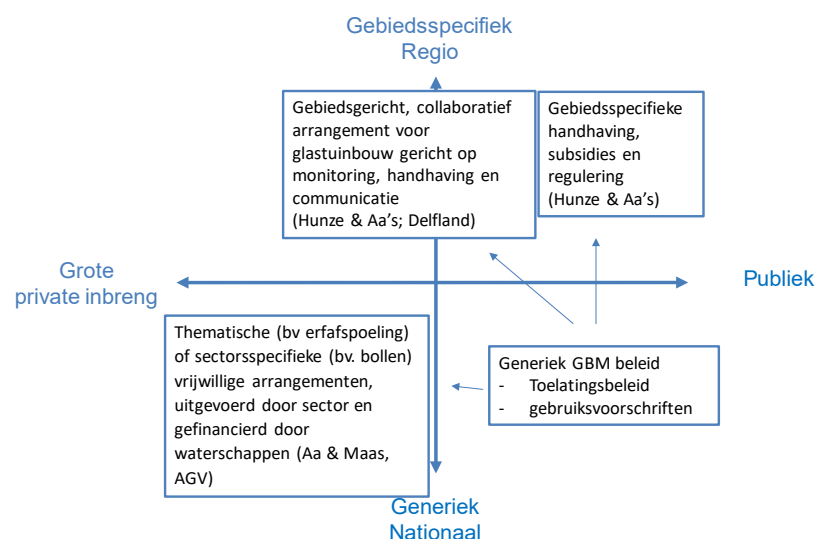


Fig. 3 Typering van arrangementen gericht op gewasbeschermingsmiddelen

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

In Amstel, Gooi en Vecht geldt een meer generieke aanpak in de vorm van een algemene subsidieregeling om emissies van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, terwijl het

langlopende programma 'Schoon Water Brabant' zich bij o.a. Aa en Maas richt op vrijwillige teeltgerichte kennisuitwisseling en subsidiëring.

Hydromorfologische inrichting

De mate waarin KRW-inrichtingsmaatregelen meeliften op, of leiden tot, ruimtelijke veranderingen verschilt. Hunze & Aa's en Aa en Maas hebben een meer gebiedsspecifieke aanpak, gericht op de integratie van de KRW met natuurontwikkeling voor de Ecologische Hoofdstructuur/Natuurnetwerk Nederland en het bovenstrooms vasthouden van water. Dat gaat veelal gepaard met een visie op de waterloop waarin andere ruimtelijke ontwikkelingen als recreatie of landbouwstructuurversterking een plek krijgen. Voorbeelden zijn de Drentse Aa, de Hunze, de Aa en de Raam. In Delfland en Amstel, Gooi en Vecht is de aanpak generieker, met minder ambitie op ruimtelijke functiewijzigingen. De herontwikkeling van de Vecht is hierop een uitzondering. Het type wateren (aanwezigheid van beken versus vooral kanalen) hangt hiermee samen, evenals de schaarste en kostbaarheid van gronden.

Hunze en Aa's en Aa en Maas hanteren verschillende biologische doelstellingen voor beken door landbouwgebied en (toekomstig) natuurgebied. Voor 'natuurbeken' worden meer maatregelen genomen die ruimte vergen, zoals hermeandering en natuurvriendelijke oevers, dan voor 'landbouwbeken', waar verdergaande biologische doelen niet haalbaar en betaalbaar geacht werden vanwege de schade voor de landbouwfunctie. De bezuinigingen op ecologische verbindingzones (herijking natuurbeleid) had invloed op de fasering van maatregelen en op de beschikbare budgetten, en raakte de KRW bij Hunze en

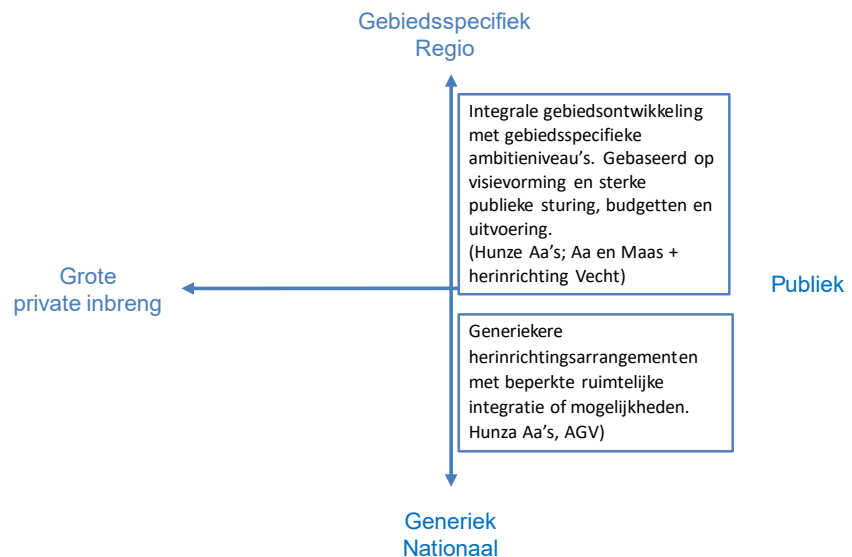


Fig. 4 Typering van arrangementen gericht op hydromorfologie / inrichting

Aa's en Aa en Maas logischerwijs meer. Indien maatregelen geen consequenties voor functies hebben, zoals vistrappen, dan nemen zij alle maximale maatregelen.

Hoe verder met de KRW? Vier sturingsvarianten

In het tweede deel van het onderzoek stond de verkenning van opties om de governance van de KRW te versterken centraal. Op basis van bestaande ideeën die in adviesrapporten en interviews naar voren kwamen zijn we gestart met het afleiden van vier sturingsvarianten. Het gaat hier om 'ideaaltypes' die een denkrichting aangeven, maar in de praktijk kunnen worden aangepast en gecombineerd. Om de sturingsvarianten verder handen en voeten te geven zijn de resultaten en voorwaarden van buitenlandse KRW- sturingsarrangementen gebruikt (Wiering et al. 2018). De sturingsvarianten zijn besproken in de workshop met KRW specialisten en beoordeeld op hun sterkten en zwakten. Daarnaast zijn de voorwaarden verkend om ze in de praktijk te kunnen brengen.

Gebiedsgerichte regulatieve variant

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

Voorbeelden van deze sturingsvariant zijn aan te wijzen in Nederland en in het buitenland. De Vlaamse focusgebieden combineren differentiëring van regels en handhavingsintensiteit (zie tekstbox 1). In Nederland hebben we voor gewasbeschermingsmiddelen gebiedsgerichte regulatieve arrangementen gevonden, maar niet voor nutriënten. Voorbeelden zijn de arrangementen voor gebiedsspecifieke monitoring en handhaving bij de kassen in Delfland en Hunze en Aa's en extra inzet van handhavingscapaciteit in gebieden en teelten die tot normoverschrijding leiden bij Hunze en Aa's.

Tekstbox 1. Vlaamse focusgebieden

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

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

Om deze sturingsvariant in de praktijk te brengen zijn er verschillende noodzakelijke voorwaarden. In de dimensie *regels* hangt het ervan af bij welke actoren de bevoegdheden worden neergelegd. In alle gevallen zal verandering van de huidige wetgeving nodig zijn. Bovendien vergt deze variant bij alle betrokken *actoren* een actieve rol om gezamenlijk een helder en goed onderbouwd regel- en

handhavingspakket op te stellen. Cruciaal voor de legitimiteit van de aanpak is een goede afstemming met en steun van de sector zelf, zoals in de Vlaamse focusgebieden en de gebiedsgerichte aanpak in de kassengebieden. In de *hulpbronnendimensie* zijn aanzienlijk meer middelen nodig om in de toegenomen handhavingstaken te voorzien alsook gedetailleerde kennis om lokale normen en regulering te onderbouwen.

Versterkte vrijwillige variant

De versterkte vrijwillige variant gaat uit van het gericht en geavanceerder inzetten van vrijwillige projecten en rekent daarbij op de bereidwilligheid van boeren, sectororganisaties en marktpartijen om de waterkwaliteit verder te verbeteren. In Nederland is via het DAW een duidelijk programma opgezet om de vrijwillige aanpak met meer middelen, regiocoördinatoren en een landelijke backoffice verder te organiseren en te professionaliseren. De vrijwillige sturingsvariant speelt ook over de grens een belangrijke rol (tekstbox 2).

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

Tekstbox 2. Gebiedssamenwerking in Niedersachsen

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

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

Een noodzakelijke voorwaarde in de dimensie *regels* is het herzien van openstellingskaders voor de POP-gelden. Door decentralisering vullen provincies deze verschillend in, hetgeen soms leidt tot moeizame procedures. Bovendien zijn goede regels proces- en regiekaders nodig. Dat stimuleert de inzet op projecten met bewezen effectiviteit en is belangrijk voor de verantwoording van de effectieve besteding van veelal publiek geld. Ook zijn regulatieve stokken achter de deur van belang om non-participanten mee te krijgen. Voor *actoren* is draagvlak de centrale voorwaarde. Voormannen/vrouwen en lokale bestuurders, maar ook ketenpartijen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. In de *hulpbronnen* zijn vooral voldoende fondsen een noodzakelijke voorwaarde. Om specifieke gebieden te selecteren en te benaderen is naast gedetailleerde bronnenanalyse nodig. Micromonitoring is belangrijk voor de vaststelling van effectiviteit en voor het bewerkstelligen van leereffecten bij deelnemers.

Mainstreamingvariant

In de mainstreamingvariant staat niet het opzetten van nieuwe KRW-specifieke beleidsinitiatieven maar het meekoppelen met - en bijbuigen van - bestaande grote beleidsprogramma's centraal. Denk aan de 'verblauwing' van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het opnemen van waterkwaliteitseisen als voorwaarde voor betalingen. Een voorbeeld van een sterke inzet van landbouw gelden is te vinden in Ierland (zie tekstbox 3). In het verleden is meekoppelen altijd een belangrijk principe in de KRW geweest. Vooral voor inrichtingsmaatregelen waren het op het vasthouden van water geënte Waterbeheer 21^{ste} eeuw en de natuurontwikkelingsprogramma's van belang. Uit Synergiegelden Kaderrichtlijn Water konden projecten die meer dan één doel in het landelijk gebied combineerden vanuit het rijk subsidie krijgen. Voor inrichtingsmaatregelen zou in deze variant meer gekeken kunnen worden naar de investeringen die met het oog op klimaatadaptatie worden gedaan, zoals de Deltaprogramma's zoetwater en ruimtelijke adaptatie.

Tekstbox 3. Landbouw-milieubeleid in Ierland

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

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

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

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

Ruimtelijk geïntegreerde variant

De ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant richt zich op het in samenhang bekijken van verschillende ruimtelijke functies en doelen via het omgevingsbeleid. De variant impliceert het loslaten van het uitgangspunt dat alle functies op dezelfde locatie blijven (vgl. AcW 2016). In plaats daarvan leidt een geïntegreerde visie tot het tegen elkaar afwegen van verschillende doelen en ambities in een gebied. Niet de (gedifferentieerde) regulering van activiteiten, zoals in de eerder besproken gebiedsgerichte regulatieve variant, maar het ruimtelijke beleidsinstrumentarium staat hierbij centraal. Dit vraagt dat doelen niet uitsluitend gedepolitiseerde ‘opgaven’ voor een gebied zijn, maar dat er politiek-bestuurlijke keuzeruimte in de regio ontstaat waarbij afruil mogelijk is en wellicht niet alle doelen gerealiseerd kunnen worden. Hoewel de term ‘gebiedsgericht beleid’ aan populariteit heeft ingeboet en grootschalige verkavelingsprojecten niet meer gangbaar zijn, liet de regionale vergelijking zien dat de integrale ruimtelijke ontwikkeling van waterlopen wel degelijk succesvol kan zijn. De voorbeelden van de Vecht, Drentse Aa en Aa zijn verschillend, maar kennen allemaal lange doorlooptijden (meer dan 20 jaar), omvangrijke uitvoeringsprogramma’s, landgebruikswijzigingen en een belangrijke rol van bestuurlijke en ambtelijke gebiedscommissies.

Tekstbox 4. Deense waterraden

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

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

Om de ruimtelijk geïntegreerde variant in praktijk te brengen is het noodzakelijk dat het ruimtelijk sturingsinstrumentarium dat de regio's ter beschikking hebben, kritisch wordt herzien. In de dimensie *regels* is de ruimte die partijen hebben om van bestaande KRW doelen af te wijken van belang. Bestuurlijke gebiedscommissies met langlopende ambtelijke ondersteuning zijn een belangrijke succesfactor (tekstbox 4). In de *actorendimensie* is het beleggen van de regierol cruciaal, die logischerwijs sterker bij provincies kan komen door hun bevoegdheden in het ruimtelijk spoor. Het Rijk kan hiervoor inhoudelijk, financieel en organisatorisch richtinggevende kaders scheppen, zoals bijvoorbeeld bij het Ruimte voor de Rivier programma of Waterbeheer 21^{ste} eeuw. Noodzakelijke *hulpbronnen* zijn administratieve capaciteit, expertise, middelen en gronden om regionale ruimtelijke ingrepen praktisch mogelijk te maken. Het samenbrengen van financiële middelen van publieke en private stakeholders in bijvoorbeeld programmafinanciering kan dus een belangrijke voorwaarde zijn.

Naar antwoorden op de dilemma's van het waterkwaliteitsbeleid?

Partijen in het waterbeheer zijn sterk van elkaar afhankelijk in het realiseren van doelstellingen. Met de richtlijn wordt vooral naar waterbeheerders gekeken, maar zij missen bevoegdheden en middelen om afdoende brongerichte maatregelen te nemen. Bevoegdheden die regionale partijen bovendien niet *willen* overnemen. Dit heeft geleid tot een situatie waarin regionale overheden veel zélf doen, van inrichten tot het verbeteren van zuivering, maar waarin tegelijkertijd de voortgang op het gebied van emissiereductie door diffuse landbouwbronnen stagneert. Stappen op dat gebied vergen kennis over gebiedsspecifieke bronnen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in de waterlichamen, terwijl die kennis al snel een politieke lading krijgt door haar samenhang met besluiten over opgaven en maatregelen voor doelgroepen. Of de sturingsvarianten de implementatie van de richtlijn effectiever kunnen maken, is afhankelijk van hun vermogen antwoorden te geven op deze dilemma's.

Uit het onderzoek blijkt dat geen van de vier sturingsvarianten 'de' oplossing biedt. Varianten kunnen elkaar aanvullen en versterken. De *gebiedsgerichte regulatieve* variant komt tegemoet aan de verdeling van verantwoordelijkheden. Voordeel van de *versterkte vrijwillige* aanpak zijn de vrijwillige kennisuitwisseling, de versterkte afstemming en samenwerking en de daaruit voortkomende toename van het draagvlak voor maatregelen ontstaat. Denkbaar is een combinatie van deze twee varianten waarin vrijwillige, intensieve kennisuitwisseling, leereffecten én bedrijfsgebonden boekhouding met vormen van monitoring alsmede een stok achter de deur in de vorm van bindende regelgeving centraal staan.

Beide andere varianten – de mainstreaming-variant en de ruimtelijk geïntegreerde variant – verwijzen vooral naar het potentieel aan mogelijkheden om instrumenten in te zetten via combinaties met andere beleidsvelden. De *mainstreaming*-variant maakt het beleid sterk afhankelijk van ontwikkelingen in Brussel, met name in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De *ruimtelijk geïntegreerde* variant speelt vooral in op de mogelijkheden van het ruimtelijke beleid en het potentieel van de Omgevingswet. Deze variant zou kunnen bijdragen aan het beter inzichtelijk maken van de consequenties van ruimtelijke keuzes en kansen bieden voor ruimtelijke oplossingen zoals functie-toewijzing of uitruil van functies, vooral in gebieden waar hardnekkige knelpunten bestaan met betrekking tot het bereiken van KRW-doelen.

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

1. Inleiding

1.1. Governance en de Kaderrichtlijn Water

In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de Radboud Universiteit in Nijmegen (groep Milieu en Beleid) een onderzoek uitgevoerd naar de regionale implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in vier regio's in Nederland. Het onderzoek beoogt allereerst een beter zicht te krijgen op de regionale praktijken van implementatie in Nederland, en ten tweede plaatst het onderzoek deze regionale Nederlandse praktijken in het licht van een eerder onderzoek naar de buitenlandse ervaringen met de implementatie van de KRW (Wiering, et al. 2018), met het oog op de opties voor toekomstige governance in Nederland. Het onderzoek vormt een bouwsteen voor de ex-ante evaluatie KRW van het PBL, die dient ter voorbereiding van de volgende uitvoeringstermijn van de richtlijn, nl. de periode 2021-2027.

Met 'governance' bedoelen we alle actoren die zijn betrokken en activiteiten en structuren die zijn ingezet en ontworpen in antwoord op bepaalde vraagstukken in het publieke domein. Governance omvat zowel publieke als private actoren, activiteiten en structuren. Vertaald naar de KRW gaat het dus om alle 'modes of governance', variërend van overheidsgestuurde activiteiten tot zelfregulering van een sector of van burger- of boerencoöperaties. De Europese richtlijn KRW geeft richting door middel van bepaalde procedures, aanwijzingen en beginselen (bijv. een stroomgebiedsbenadering of 'cost recovery') en stuurt op onderdelen rechtstreeks (bijv. prioritair stoffen) maar er is veel beleidsvrijheid in hoe landen de implementatie in wetgeving en in de beleidspraktijk kunnen aanpakken. De keuzes betreffen onder meer de mate van participatie in beleids- en implementatieprocessen (multi-actor governance), de mate van beleidsintegratie en afstemming met sectoren (multi-sector governance) en de mate van centralisering of decentralisering (multi-level governance). Daarnaast – en daaruit voortkomend – worden keuzes gemaakt met betrekking tot de aard van de kennis die wordt ingebracht (en de organisatie van die kennis) en de beleidsinstrumenten en maatregelen ter bereiking van de KRW-doelen.

1.2. Regionale verschillen in aanpak

De KRW is een belangrijke Europese milieurichtlijn en richtinggevend op het gebied van waterkwaliteit en de ecologie van het water. De KRW heeft ervoor gezorgd dat waterkwaliteit voortdurend op de agenda bleef en heeft vele maatregelen in gang gezet en bevorderd (Jager et al., 2016; Boeuf & Fritsch, 2016). De KRW beoogt een kaderrichtlijn te zijn die dwarsverbanden aanbrengt in een omvattend stroomgebiedsbeheer met relaties met ruimtelijke ordening, landbouw en industrie. De huidige implementatiepraktijk geeft een gemengd beeld te zien (Lieverink et al. 2011a; Bourblanc et al. 2013). Terwijl op het gebied van inrichtingsmaatregelen – het terrein waar waterschappen bij uitstek goed in zijn – voortgang wordt geboekt, blijven emissies van fosfaat, nitraat en gewasbeschermingsmiddelen problematisch en verbetert de waterkwaliteit niet of te langzaam (Van Gaalen et al. 2015; PBL, 2017). In februari maande de Europese Commissie Nederland de beoordeling van de doeltreffendheid van landbouwmaatregelen te voltooien en aan te geven welke aanvullende landbouwmaatregelen nodig zijn om doelen te halen (EC 2019). Echter, om allerlei redenen is het nemen van op de waterkwaliteit gerichte maatregelen aan de bron heel lastig. Daarom is het van groot belang om in de volgende ronde van implementatie van de KRW te kijken naar de mogelijkheden voor beleidsintegratie, hetgeen betekent dat er met meerdere partijen wordt samengewerkt en beleidsterreinen worden verbonden.

Er zijn verschillende adviesrapporten die er op wijzen dat de huidige governance praktijken niet of niet geheel voldoen om de doelen van de richtlijn te halen. Er wordt gesteld dat er een andere vorm van sturing nodig is, dat er een gebrek is aan instrumenten om de doelen te bereiken en dat

bestaande instrumenten beter kunnen worden gebruikt om de waterkwaliteit te verbeteren. De adviescommissie Water (2016) pleit bijvoorbeeld voor een gebiedsgerichte aanpak voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Volgens deze adviescommissie moeten waterschappen, samen met agrariërs, emissiebeleid voor de landbouw gaan voeren binnen provinciale en nationale kaders, en moeten er daarom ook gebiedsspecifieke doelen en maatregelen komen. Bijvoorbeeld, waterschapslasten zouden aan emissies moeten worden gekoppeld om het “vervuiler betaalt” principe te versterken. Het reeds bestaande Deltaplan Agrarisch Waterbeheer vormt daar in principe een route voor, indien dit programma minder vrijblijvend wordt en emissiedoelen voor landbouw er deel van gaan uitmaken. Daarnaast maakt de commissie zich sterk voor betere integratie tussen gewasbeschermingsbeleid en mestbeleid met waterkwaliteitsdoelen, en dus betere horizontale regie binnen de departementen. In een essay pleit Muilwijk (2016) voor een meer inclusieve deliberatieve aanpak, waarin er binnen heldere kaders meer regionale afwegingsruimte zou moeten worden gecreëerd. Ook provinciale adviesraden pleiten voor andere vormen van sturing, zoals De Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit in Zuid Holland (PALZH 2017). Zij pleit voor: meer integratie van KRW in het provinciale ruimtelijke beleid; meer inzet POP3 middelen, met inzet op resultaatverplichting; een lobby om het principe van de “vervuiler betaalt” in waterschapslasten te laten doorklinken en samenwerken op het gebied van handhaving om fraude aan te pakken, maar ook voor het stimuleringsprogramma’s voor bedrijven.

Juridisch onderzoek door Freriks et al. (2016) concludeert evenwel dat regionale overheden weinig regulerend instrumentarium hebben om dwingende maatregelen te nemen richting de landbouw. In de Meststoffenwet en in het Besluit gebruik meststoffen zijn bevoegdheden op het gebied van nutriëntenuitspoeling op rijksniveau belegd. De beperkte juridische mogelijkheden van provincies en waterschappen liggen in andere van het milieu- en het omgevingsrecht, die zij alleen in specifieke gevallen kunnen gebruiken. Dat zijn provinciale milieuverordening (PMV) voor grondwaterbeschermingsgebieden op basis van de Wet Milieubeheer en teeltvrije (mestvrije) zones, via maatwerkvoorschriften door waterschappen op basis van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Wat bij de hierboven genoemde adviezen opvalt is dat de meeste auteurs hun argument, dat andere vormen van sturing noodzakelijk zijn, baseren op de constatering dat momenteel de KRW doelstellingen niet gehaald worden en dat de projecties van PBL stellen dat bij ongewijzigd beleid de doelen in 2027 buiten bereik zullen blijven. Er wordt echter geen onderbouwing gegeven waarom andere vormen van sturing effectiever zullen zijn en welke institutionele aanpassingen er nodig zijn om andere vormen van sturing mogelijk te maken. Vergelijkend onderzoek naar de regionale verschillen in governance van de KRW is zeer beperkt, en belichten vaak een enkel aspect van de waterkwaliteitsproblematiek. Velthof et al. (2018) concluderen bijvoorbeeld dat regionale overheden niet of nauwelijks gebruik maken van hun beperkte juridische instrumentarium ten aanzien van de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw.

1.3. Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staan de regionale verschillen in governance van de KRW centraal. De Richtlijn beoogt door het benadrukken van algemene principes een geïntegreerde benadering van waterkwaliteit te realiseren, maar brengt tegelijk verschillende deelterreinen bij elkaar die elk steunen op eigen wet- en regelgeving. Om inzicht te krijgen in verschillen en overeenkomsten schetsen we daarom de algemene governance aanpak van de KRW met een nadere uitwerking voor de thema’s hydromorfologie / ruimtelijke inrichting, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten. We trekken daarmee lessen uit regionale verschillen in governance van de KRW, die in een tweede deel van dit project worden vergeleken met ervaringen in relevante buitenland (Wiering et al. 2018).

1. Wat zijn de verschillen in de organisatie en de keuzes van de KRW-processen in de onderzochte regio's? In hoeverre zijn er andere vormen van beleidsvorming en implementatie te observeren wat betreft de KRW in het algemeen, en op de deelterreinen hydromorfologie, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten in het bijzonder? Welke lessen kunnen de regio's op basis daarvan van elkaar leren? Welke belemmeringen en kansen spelen een rol?

In het tweede deel worden regionale verschillen nader uitgewerkt en staat de vergelijking met het buitenland centraal, op basis van de volgende onderzoeksvraag:

2. Wat zijn kansrijke handelingsopties voor de governance van de KRW in Nederland, gebaseerd op een combinatie van de resultaten van Wiering et al. (2018) en het resultaat van dit onderzoek? Onder welke condities c.q. institutionele randvoorwaarden kunnen deze handelingsopties in de praktijk worden gebracht?

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze tussenrapportage geven we ons analysekader, de selectie van de regio's voor de regionale vergelijking en de vergelijkingsaspecten. Daarna geven we kort verslag van de methoden en datamateriaal (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 tot en met 7 worden de cases uitgewerkt. In hoofdstuk 8 geven we de vergelijking tussen de regio's. De sturingsvarianten met mogelijkheden voor een versterking van de governance van de KRW staan centraal in hoofdstuk 9. Het afsluitende hoofdstuk 10 trekt conclusies, bespreekt dilemma's en geeft aanbevelingen.

2. Analysekader

2.1. Beleidsdoelstellingen KRW

Het beoordelen van de waterkwaliteit is complex en valt uiteen in een chemische en biologische doelenset. De chemische doelen bestaan uit een reeks prioritaire stoffen waarvan de doelen Europees zijn vastgesteld. Daarnaast is er een lijst “specifiek verontreinigende stoffen” die Nederland zelf vaststelt, die als ondersteunende parameters onderdeel zijn van de ecologische beoordeling. Alle stoffen in een waterlichaam moeten voldoen (“one out, all out”). Gewasbestrijdingsmiddelen vallen vooral hieronder.

De biologische doelen bestaan uit vier parameters (zie tabel 2.1, zie ook STOWA 2018) die de regionale waterbeheerders afleiden en de provincies vaststellen. Het afleiden van doelen voor de regionale wateren gebeurt door vast te stellen welk type water het is (bijvoorbeeld langzaam stromend riviertje op zand/klei; grote diepe kanalen met scheepvaart; etc.) en of het een natuurlijk, sterk veranderd of artificieel water betreft. Regionale natuurlijke wateren komen in Nederland bijna niet voor (een uitzondering is bijvoorbeeld het Naardermeer). Voor sterk veranderde en artificiële wateren moeten een Goed Ecologisch Potentieel (GEP) bereikt worden. Het afleiden van de doelstellingen voor het GEP gebeurt veelal met de ‘Praagmatische methode’, die de maatlat horend bij het type water als uitgangspunt neemt en daar de effecten van de hydromorfologische maatregelen (ruimtelijke en afvoermaatregelen die de stroomwijze beïnvloeden) aftrekt die tot ‘significante schade’ voor de huidige functie (landbouw, scheepvaart, stedelijk, etc.) leidt.

Indien de biologische doelen als “goed” worden beoordeeld, wordt gekeken naar een zevental ondersteunende fysisch-chemische parameters. Hier vallen de nutriënten stikstof en fosfor onder, maar ook zuurstof, doorzicht, temperatuur, chloride, en de zuurtegraad. Voor de nutriënten geldt dat doelstellingen voor de fysisch-chemische parameters niet beperkend mogen zijn voor de biologische doelen horend bij het watertype, en in de regel overgenomen worden uit de gestandaardiseerde maatlaten. Daarbij mag ofwel op fosfor of stikstof worden gestuurd, indien ze niet beperkend zijn (“one in, all-in” (UvW, 2019). Afgesproken is dat waterschappen die nu nog met gebiedsspecifieke eigen normen werken (bijvoorbeeld Hunze en Aa’s en Noorderzijlvest), de landelijke normen overnemen tenzij er aantoonbaar sprake is van een verhoogde achtergrondconcentratie.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de regionale beleidsvrijheid in het bepalen van doelen voor nutriënten (vastgelegd in fysisch-chemische parameters) en gewasbeschermingsmiddelen (in de chemische parameters) zeer beperkt is en voor elk type water gelijk is. Regionale verschillen zijn wel aan te treffen in de biologische doelen, afhankelijk van welke functies gebruik maken van het water (natuur of juist landbouw, stedelijk gebied) en afhankelijk van welke ruimtelijke wijzigingen er regionaal voorgenomen zijn. Indien een beek bijvoorbeeld als nieuwe natte verbindingzone wordt aangewezen zijn er meer hydromorfologische maatregelen mogelijk en krijgt de beek hogere biologische doelstellingen dan wanneer de beek een landbouwkundige functie behoudt.

Parameters	Omschrijving
Fytoplankton	Algen, voldoende diversiteit en geen bloei
Macrofyten, overige planten	Waterplanten, voldoende bedekking en diversiteit van ondergedoken waterplanten, drijvende planten en oeversoorten.
Macrofauna	Kleine waterdiertjes, voldoende diversiteit, voldoende positieve soorten en niet teveel negatieve soorten
Vis	Vis, voldoende diversiteit en geen dominantie van brasem/karper

Tabel 2.1 Omschrijving biologische doelen

Biologische doelen worden veelal niet gehaald. Belangrijkste oorzaken (CLO, 2019) zijn:

- vermesting met stikstof en fosfor die algengroei veroorzaken.
- een onnatuurlijke inrichting van het water, waardoor habitats en dynamiek beperkt zijn.
- versnippering door gemalen en stuwen die vismigratie beperkt.
- bestrijdingsmiddelen zorgen voor sterfte van macrofauna.

2.2. Governance

Zoals in de inleiding reeds is benoemd, is de term governance bedoeld om op een omvattende wijze te kijken naar het complex van sturing en beïnvloeding betreffende een bepaald thema, met inbegrip van private en publieke actoren. Daarom is het vanzelfsprekend om bij de governance van waterkwaliteit te kijken naar zowel klassieke, reguliere overheidssturing gebaseerd op rationaal-wetenschappelijke kennis als naar de rol en participatie van private actoren en structuren – en naar de verhoudingen tussen initiatief vanuit het publieke en het private. Dit verklaart de *eerste variabele* in het onderzoek die zich richt op de balans tussen meer vrijwillige, gezamenlijke en meer vanuit overheden opgelegde initiatieven van governance en beleid. De *tweede variabele* gaat in op de wijze waarop men omgaat met gebiedsgericht beleid en met differentiatie in het gebied. Daarbij passen vragen zoals: In hoeverre is er een bijzondere integrale aanpak die specifiek is voor de problemen in het gebied? In hoeverre wordt het beleid in het gebied verbonden met of ‘opgehangen aan’ kaders vanuit de nationale overheid (bijv. aanwijzing drinkwatergebieden) of doelstellingen van de sector (bijv. alle tuinbouw in Nederland). En, in hoeverre wordt er binnen de regio gedifferentieerd naar gebieden met andere normen of standaarden?

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

We gaan er vanuit dat er in het waterkwaliteitsbeheer altijd vormen van differentiatie en gebiedsgerichtheid zullen bestaan, omdat de KRW al een (stroom-)gebiedsgerichte aanpak impliceert en er een zekere vrijheid is in implementatie van de richtlijn en in het beleid van waterschappen. Echter de aard en mate van beleidsintegratie, de aard van de participatie, het schaalniveau, het onderscheiden van verschillende doelen per gebied (regionale differentiatie) en de mate van gebiedsspecificiteit kunnen allemaal verschillen.

Bovengenoemde variabelen zijn nog theoretische aannames. Het is uiteindelijk een empirische vraag welke varianten we precies zullen aantreffen in dit onderzoek. Om goed aan te sluiten bij deze verwachtingen én bij de scenario’s op basis van de internationale vergelijking (Wiering et al. 2018) is het zinvol om de genoemde twee kernvariabelen als startpunt te nemen.

In eerder onderzoek in het kader van de ex ante evaluatie KRW, is de aanpak in andere landen beschreven (Wiering, et al. 2018). Dit bracht naar voren dat er opvallende en substantiële verschillen bestonden in de governance en implementatie van de KRW tussen landen, onder meer in de mate van centralisering of decentralisering (bijv. het schaalniveau waarop beleidsintegratie en participatie prioritair plaatsvindt), in de aard van regionale differentiatie en in de mate van vrijwilligheid van maatregelen. Zo is recent in Ierland een duidelijk gecentraliseerde, op binding, samenwerking en beleidsintegratie gerichte aanpak ontwikkeld met veel ruimte voor vrijwilligheid. In Vlaanderen

daarentegen wordt het gebiedsgerichte beleid verder aangescherpt en geformaliseerd via een dwingend spoor van het mestbeleid. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde focusgebieden en niet-focusgebieden, waarbij focusgebieden (lees: landbouw- en veeteelt-intensieve gebieden) en focusbedrijven geconfronteerd worden met een andere (strengere) aanpak, begeleidt door monitoring en controle gericht op mestmeetpunten en KRW doelen. De ervaringen in andere landen brachten duidelijke mogelijkheden maar ook 'waarschuwingen' naar voren.

De scenario's die voortkwamen uit deze eerdere studie zijn verwant maar geven een breder perspectief weer, immers, de aanpak in de omringende landen is anders dan in Nederland. We onderscheiden vier scenario's:

1. Regionale differentiatie op een vrijwillige basis, via vrijwillige gebiedscontracten of via een licht gestuurde taakstelling (voorbeelden uit Denemarken en Duitsland).
2. Een landelijke geïntegreerde aanpak op vrijwillige basis (bijv. landbouw & waterbeleid Ierland; in Nederland: energie-akkoord of Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater).
3. Regionale differentiatie op een geformaliseerde, verplichte basis (bijv. mestbeleid Vlaanderen)
4. Een landelijk, geïntegreerde aanpak op een geformaliseerde, verplichte basis (elementen uit de aanpak Denemarken en Duitsland; voor Nederland: een dwingend Bestuursakkoord Water en Landbouw).

In het tweede deel van dit onderzoek is de koppeling gemaakt tussen de bevindingen van het regionaal vergelijkende onderzoek en de scenario's hierboven geschetst. Daarbij komen keuzeopties naar voren die Nederland zou kunnen maken rond de governance van de KRW.

2.3. Selectie regio's en beschrijving regio's

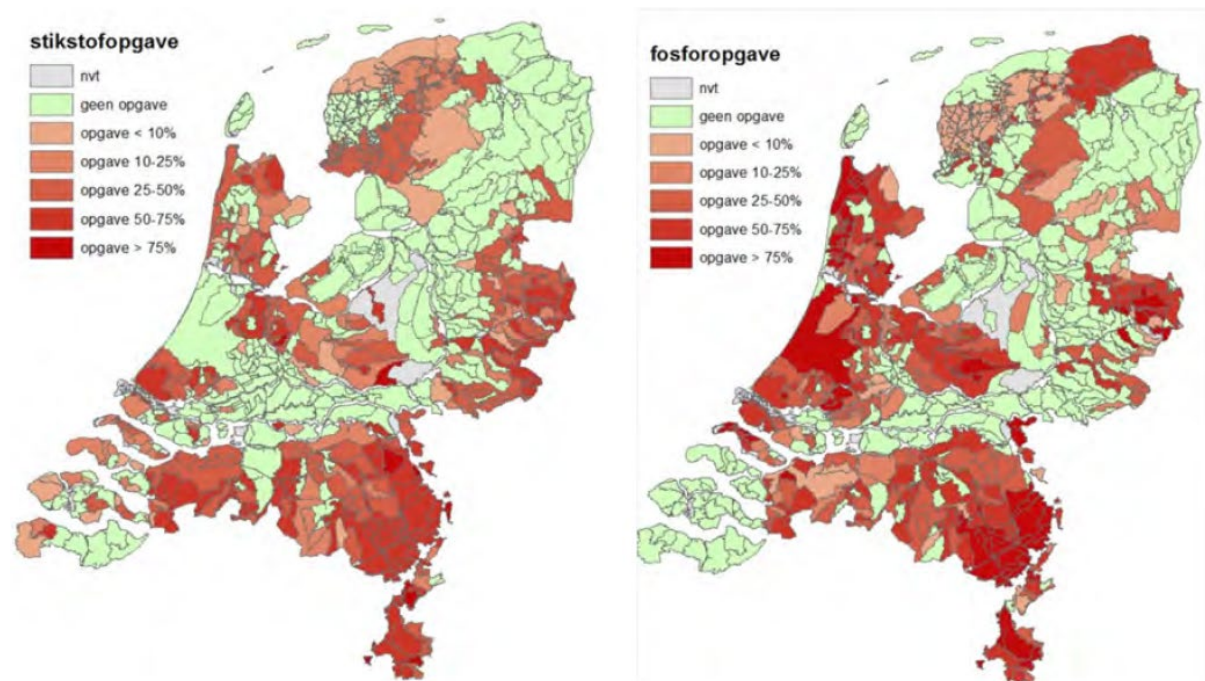
Voor de selectie van de te onderzoeken regio's hanteerden we drie sets van criteria.

- Voor de vergelijkbaarheid van de regionale arrangementen gaan wij uit van de eerder beschreven variabelen en de daaruit voortkomende (*theoretische*) *typologie van governance arrangementen* (Tabel 1). De typologie varieert enerzijds in de mate waarin in die gebieden sprake is van een geïntegreerde gebiedsspecifieke aanpak (vanuit het gebied gedacht) dan wel een meer sectorale en/of landelijke taakstelling. De typologie varieert anderzijds op de as vrijwillig versus dwingend/verplichtend. Van het eerste is sprake wanneer initiatieven in eerste instantie sterk *samen met private actoren* en 'bottom-up' ontstaan en partijen op vrijwillige basis afspraken maken, al dan niet met overheden daarbij. In het tweede geval ligt het primaat voor het nemen van het initiatief voor een (deel)gebied bij de *nationale of regionale overheid*. In een *quick scan* zijn gebieden in kaart gebracht om ze op de variabelen te kunnen variëren. Een korte beschrijving van de gebieden volgt hieronder. Dit was nadrukkelijk enkel het startpunt van onderzoek. De analyse van de 4 casus (hoofdstukken 4 t/m 7) toont aan dat die aannames maar gedeeltelijk opgingen.

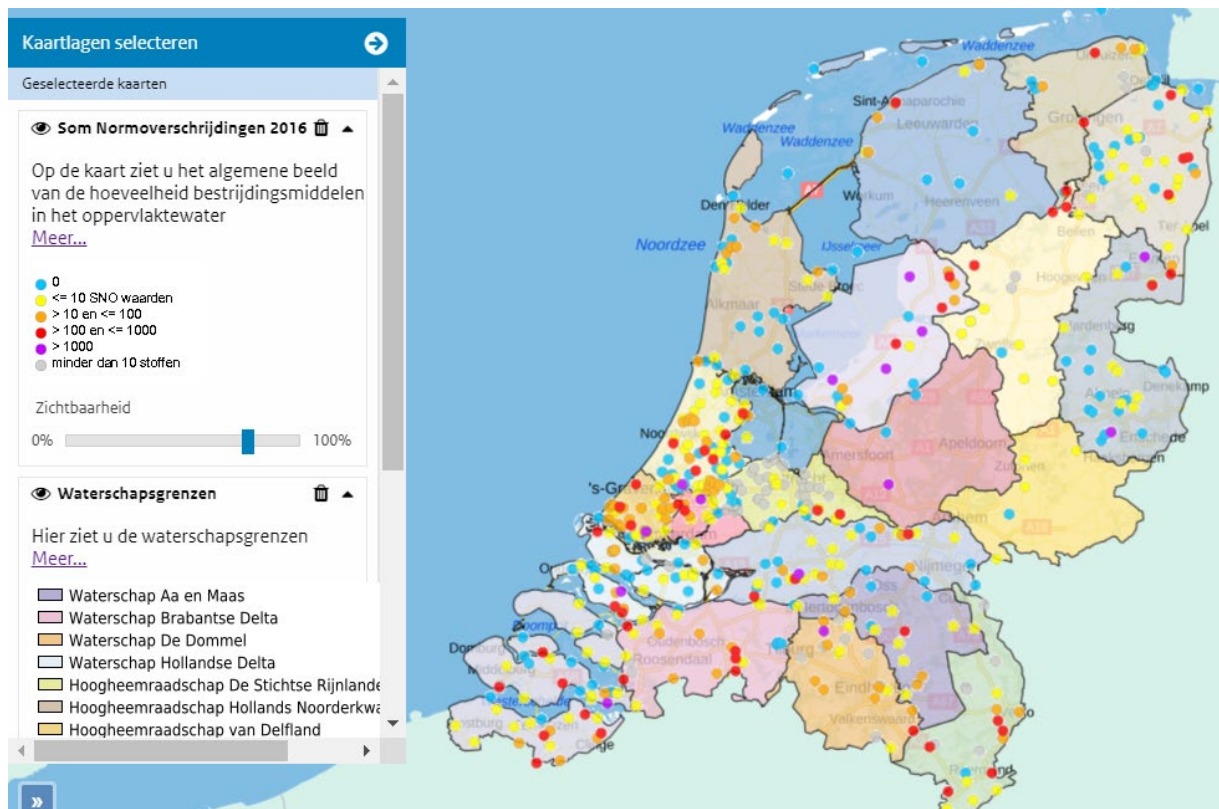
	van sterke private inbreng naar sterk publiek gestuurd?	
Vanuit (integraal) gebied gedacht ?	1. Regionale gebiedsspecifieke aanpak in de Maasregio	3. Watergebiedsplannen in HHS Amstel, Gooi en Vecht
Vanuit landelijk of sector-beleid gedacht?	2. Kassengebied Westland en Oostland, HHS Delfland	4. Stroomgebied Nedereems, Hunze en Aa's

Tabel 2.2 Selectie van gebieden voor nader onderzoek

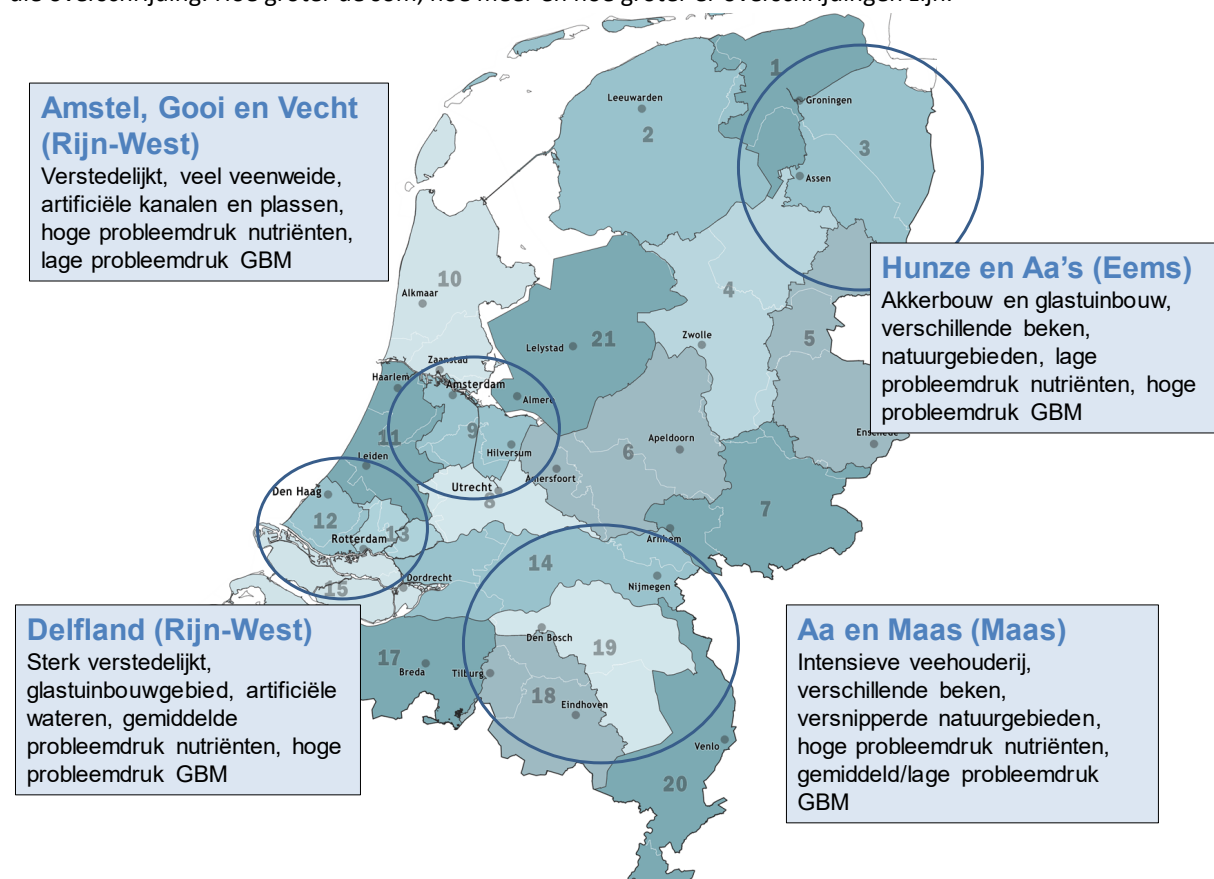
- Binnen de KRW zijn er verschillen in aanpak voor waterkwaliteit (nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, prioritare stoffen, etc.) en voor inrichting van waterlopen. Voor inrichtingsmaatregelen observeren we dat alle waterschappen gebiedsspecifiek inrichtingsbeleid voeren. Voor de goede vergelijkbaarheid tussen de arrangementen gaan we daarom in de eerste plaats uit van regionale arrangementen waarin *waterkwaliteit* een belangrijke rol speelt. We hebben gelet op zowel inrichting als de factoren die de waterkwaliteit sterk beïnvloeden: nutriënten en gewasbescherming (zie ook Adviescommissie Water, 2016). Op basis van studies naar nutriëntenbelasting en –opgaves in de regionale KRW wateren (Groenendijk et al. 2016) en bestrijdingsmiddelenatlas is een beeld verkregen naar de afstand tussen de KRW doelen en de huidige situatie in de verschillende regio's in Nederland (zie Kaart 2.1. en Kaart 2.2).
- Ten slotte is er gekozen om de te selecteren gebieden een goede afspiegeling te laten zijn van Nederland: Noord, Zuid en West Nederland; Stroomgebieden Maas, Rijn en Eems; gebieden in voornamelijk stedelijk gebied, in landbouwgebied en in kassengebied.



Figuur 2.1 Reductieopgave voor nutriënten (Groenendijk et al. 2016, p. 29)



Figuur 2.2 De som normoverschrijdingen bestrijdingsmiddelen 2016 (Atlas voor de Leefomgeving, 2019). De maat is gebaseerd op het aantal verschillende bestrijdingsmiddelen dat de norm overschrijdt én de grootte van die overschrijding. Hoe groter de som, hoe meer en hoe groter er overschrijdingen zijn.



Figuur 2.3 Geselecteerde studiegebieden

Hieronder volgt een nadere beschrijving van de vier geselecteerde regio's:

1. In de *Maasregio (Stroomgebied Maas; Brabant en Limburg)* is in het kader van een stimuleringspilot van de Delta-Aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater gekozen voor een nieuwe vorm van governance voor de KRW. Deze aanpak combineert de gebiedsspecifieke aanpak met een innovatieve vorm van kennisinbreng via 'living labs' (Aalderink et al. 2017; cf Maas, et al. 2017). In die aanpak wordt aangesloten bij lopende gebiedsprocessen die raken aan de nutriëntenproblematiek. De 'living labs' moeten ondersteunend zijn aan gebiedsanalyses enerzijds en regionaal maatwerk anderzijds. In Brabantse Delta is bestuurlijke aandacht voor de problematiek en het waterschap is actief met het publiceren van regionale analyses van deelgebieden. In de Maasregio verwachten we daarom meer kans op regionale differentiatie in gebiedsarrangementen waarin er een belangrijke rol is voor bottom-up processen.
2. In het kassengebied *Westland en Oostland (Stroomgebied Rijn-West)* vindt het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) - project 'Gebiedsgerichte monitoring en handhaving' plaats. De gemeenten Westland, Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland, Zuidplas, LTO Noord Glaskracht regio Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Delfland tekenden in 2014 het regionale afsprakenkader (LTO Noord Glaskracht et al. 2014). Hiermee gaven de partijen uitdrukking aan de wens om gezamenlijk de emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit de glastuinbouw naar oppervlaktewater en bodem in het gebied van de twee genoemde waterschappen terug te brengen tot nagenoeg nul in 2027. Route is via geïntensiveerde monitoring en handhaving om zo meer *level-playing field* tussen kassengebieden te realiseren. Hier verwachten we een arrangement dat juist regionale differentiatie probeert te voorkomen, maar wel een sterk privaat geïnitieerd initiatief heeft.
3. De aanpak met 'watergebiedsplannen' (Amstel, Gooi & Vecht 2018) in het *waterschap Amstel, Gooi en Vecht (Stroomgebied Rijn-West)*. In dit waterschap wordt gekozen voor een aanpak van waterbeheer in deelgebieden. De aanpak is gebiedsspecifiek (Noordelijke Vechtplassen, Polder Kortenhoef, Noorderpark, Aetsveld, etc.) waarbij het initiatief bij het waterschap ligt. In deze governance aanpak wordt er eerst een integrale gebiedsanalyse gemaakt (eens per 10 jaar) door het waterschap, en vervolgens een integraal maatregelenpakket opgesteld waarover participatie en/of inspraak plaats vindt. Verschillende aspecten uit zowel KRW (kwaliteit en inrichting) als uit waterkwantiteit komen in die watergebiedsplannen samen. Waternet voert de aanpak uit. De aanpak is dus geïnitieerd door de overheid en potentieel ook gedifferentieerd.
4. Het gebied *Nedereems van Hunze en Aa's* (Stroomgebied Eems) kenmerkt zich door open teelt, glastuinbouw en (vooral in het hoger gelegen gebied van Drenthe) natuur. De gehanteerde aanpak lijkt niet in te zetten op differentiatie en de beleidsinzet op het gebied van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen is in lijn met generiek nationaal beleid. Wel staan de beperkingen van deze generieke governance aanpak op de agenda van het Algemeen Bestuur (april 2017) als reactie op het pleidooi van PBL voor gebiedsarrangementen uit 2016. Uit de daarop geïnitieerde "10 puntenanalyses" van nutriënten (Klomp et al. 2017) en gewasbeschermingsmiddelen (Valkering et al. 2017) volgden een betrekkelijk generieke aanpak gericht op het ondersteunen van DAW initiatieven. Er zijn geen gedifferentieerde gebiedsarrangementen voor nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen opgezet, wel zijn instrumenten (subsidies, handhaving)

sectoraal (bollen, kassen) georiënteerd. Inrichtingsmaatregelen worden afgeleid uit een gebiedsvisie, die vervolgens in gebieden wordt geïmplementeerd in een proces van co-creatie met grondbezitters.

2.4. Vergelijkingsaspecten

De regionale arrangementen zijn vergeleken op *vijf aspecten*.

- Multi-actor. De KRW vraagt om een open participatief proces. Hoe is participatie in de regionale processen georganiseerd, c.q. wie participeert over welke aspecten, op welke manier en met welke gevolgen?
- Multi-sector. Het realiseren van doelen op het gebied van water raakt aan verschillende beleidsterreinen o.a. op gebied van landbouw, drinkwater, natuur, recreatie en stedelijk gebied. Welke beleidsvelden komen in het KRW proces samen en hoe is die beleidsintegratie georganiseerd? Op welke wijze wordt het KRW proces geïntegreerd met andere lopende gebiedsprocessen?
- Multi-level. De KRW-processen zijn sterk regionaal ingestoken, maar een belangrijk deel van de (politieke) keuzes vindt plaats op rijksniveau. Bovendien zijn competenties verdeeld over de verschillende bestuurslagen: prioritaire stoffen op EU niveau, waterkwaliteit vooral op rijksniveau en ruimtelijke inrichtingsmaatregelen op lokaal niveau via de omgevingswet. Op welke wijze werken overheidsniveaus samen? In hoeverre is er sprake van en ruimte voor regionale differentiatie in doelen, middelen en aanpak en welke keuzes zijn/worden hierin gemaakt? Is er sprake van top down of bottom up – sturing in beleid?
- Kennis. Het afleiden van doelen, het kiezen van (kosten-)effectieve maatregelen en het monitoren van voortgang is een kennisintensief proces. De organisatie van kennis en het gebruik van kennis kan variëren. In het klassieke model neemt een centrale overheid op basis van rationeel-wetenschappelijke kennis een besluit dat vervolgens, na inspraak, geïmplementeerd wordt. Participatie kan echter zowel de gewenste *timing* van kennisinbreng (via ‘kennis aan tafel’, ‘living labs’, etc.) beïnvloeden als de *bron* van kennis doordat zij hun eigen analyses meebrengen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Conflicterende kennisclaims moeten dan beslecht worden. Op welke wijze wordt kennisproductie georganiseerd en ingebracht in het beleidsproces?
- Instrumenten/ maatregelen. Welke typen instrumenten, maatregelen en mixen worden ingezet en waarom? We gaan daarin uit van het onderscheid gebruikt in Wiering et al. (2018): carrots, sticks & sermons. Vanwege de omvang van de KRW en de gerichtheid op waterkwaliteit maken we een selectie van drie terreinen maatregelen: 1) *Hydromorfologie*, onder andere de variatie in maatregelen die voor een waterlichaam van een bepaald type worden genomen. Bijvoorbeeld, kiest men voor hermeandering van beeklichamen –waarom sommige wel en de andere niet ? 2) *Nutriënten*; welke beleidssporen horen hierbij? Bijvoorbeeld direct aansluitend op de meststoffenwet, via beleid gericht op rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), andere maatregelen via andere landelijke of regionale programma's, of gebiedsspecifieke maatregelen? 3) *gewasbeschermingsmiddelen*: zijn er aparte acties of maatregelen gericht op deze middelen?

3. Methoden

3.1. Dataverzameling

De onderzoeksmethode voor dit project bestond uit twee delen. Het eerste deel, de regionale vergelijking (hoofdstukken 4 t/m 8), is gebaseerd op een combinatie van documentenanalyse en interviews met beleidsmakers en andere direct betrokkenen (zie tabel 3.1). Per regio zijn ongeveer 5 interviews gehouden. Daarbij is gepoogd een evenwichtige mix te kiezen van KRW coördinatoren bij de waterschappen, waterkwaliteitsspecialisten, provinciale beleidsambtenaren, regionale DAW coördinatoren en andere private partijen. De documentenanalyse omvat primaire literatuur (beleidsplannen en beleidsprogramma's in de *factsheets*, de stroomgebiedsbeheerplannen watergebiedsplannen, etc.), beleidsvisies (waterbeheerplannen en provinciale waterplannen) en 'policy statements' (zoals regionale bestuursakkoorden of thematische beleidsdocumenten etc.). Per gebied zijn er 10 a 15 beleidsdocumenten op inhoud onderzocht. Daarnaast is gebruik gemaakt van secundaire literatuur, zoals wetenschappelijke literatuur, artikelen uit vakbladen, 'grijze' literatuur zoals onderzoeksrapporten of beleidsevaluaties. Waar relevant is naar deze bronnen verwezen in de betreffende hoofdstukken. Het bronnenmateriaal is primair onderzocht op a) de kenmerken en achtergronden van de dominante KRW governance aanpak in elk van de vier regio's, en b) de specifieke beleidspraktijken rond de drie velden hydromorfologie, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten binnen de vier regio's.

Naam	Datum	Organisatie	Functie
Henk van Wezel	11-9-2018	programmabureau KRW/DHZ	programmamanager KRW/DHZ
Roelof Westerhof	18-9-2018	ORG-ID	senior adviseur (gebiedsprocessen, nutriënten, water)
Caroline Schrandt	19-9-2018	LTO Noord	regiocoördinator DAW Groningen en noord-Drenthe
Martine Lodewijk	1-10-2018	Amstel Gooi Vecht	programmaleider KRW
Jolanda van Dijk	1-10-2018	Amstel Gooi Vecht / waternet	KRW coördinator AGV
Wim van Oosterom	2-10-2018	Provincie Drenthe	beleidsmedewerker KRW / vertegenwoordiger RAO
Wicherd de Hollander	2-10-2018	Kadaster	regiocoördinator DAW Flevoland en Noord-Holland
Johan Elshof	4-10-2018	ZLTO	regiocoördinator DAW Brabant
Vanessa Mommers	4-10-2018	Brabantse Milieufederatie	beleidsmedewerker water en ruimte
Marie-Louise Meijer	8-10-2018	Hunze en Aa's	waterdrager
Harrie Menning	10-10-2018	Aa en Maas	KRW coördinator
Guus Meis	15-10-2018	LTO Glaskracht	specialist water en omgeving
Marian van Dongen	16-10-2018	Hunze en Aa's	adviseur landbouw en water
Helen Krans-Kors	16-10-2018	Provincie Groningen	teamleider natuur en landschap
Meike Dik	16-10-2018	Provincie Groningen	beleidsmedewerker Water
Anky Spanjers	22-11-2018	HH Delfland	projectleider De Groene Motor
Helen Hangelbroek	22-11-2018	HH Delfland	beleidsadviseur waterkwaliteit
Wim Rosbergen	22-11-2018	HH Delfland	adviseur watersysteemkwaliteit
Bert Hidding	22-11-2018	HH Delfland	beleidsadviseur

Tabel 3.1 Geïnterviewde personen

De dataverzameling van het tweede deel, het afleiden en beoordeling van verschillende sturingsvarianten, is gebaseerd op een workshop met verschillende betrokkenen uit de wereld van de KRW. Om een open gesprek te stimuleren werd daarbij de *Chatham House Rule* gevolgd, waarbij vooraf duidelijk werd gemaakt dat uitspraken in verslaglegging niet naar individuele personen konden worden herleid. Het uiteindelijke deelnemersveld bestond uit mensen bij waterschappen, het projectbureau Maas, het DAW programma en uit het milieu- en waterrecht (zie tabel 3.2). In de workshop werden een viertal sturingsvarianten gepresenteerd. Die varianten zijn afgeleid op basis van de regionale vergelijking, de eerdere studie naar vormen van governance in Ierland, Vlaanderen, Niedersachsen en Denemarken (zie Wiering et al. 2018) en bestaande ideeën over de sturing van de KRW opgedaan uit interviews en beleidsadviezen. De workshop bestond uit twee delen. In het eerste deel werden de verschillende varianten afzonderlijk en door deelnemers individueel beoordeeld op hun sterkten en zwakten door *post-its* te plakken op posters. In een plenaire bijeenkomst werd dat besproken, waardoor een gesprek ontstond om door te vragen op wat er door deelnemers bedoeld werd en om te kijken of de inschatting door anderen werd gedeeld. In het tweede deel werden de verschillende varianten besproken op basis van hun noodzakelijke voorwaarden om ze in de praktijk te brengen. Ook hier werd deelnemers eerst gevraagd individueel tot voorwaarden te komen, om ze daarna plenair te bespreken. De workshop is opgenomen. Een beschrijvend verslag is voorgelegd aan de deelnemers met het verzoek onjuistheden aan te geven en eventueel aanvullingen te geven. Dit verslag vormde in vergelijking met de gevonden arrangementen in binnen- en buitenland, de basis voor de analyse van hoofdstuk 9.

Naam	Organisatie
Harrie Menning	Aa en Maas
Roelof Westerhof	ORG-ID
Andrea Keessen	Universiteit Utrecht
Frank van Gaalen	Planbureau voor de leefomgeving
Roos den Uyl	Planbureau voor de leefomgeving
Noud Kuipers	Programmabureau Maas
Servaas Damen	Rijkswaterstaat / Kernteam DAW
Jan Willem Huizinga	HH Hollands Noorderkwartier
Jack Hemelraad	HH Schieland en de Krimpenerwaard
Mark Wiering	Radboud Universiteit
Daan Boezeman	Radboud Universiteit
Duncan Lieverink	Radboud Universiteit

Tabel 3.2 Lijst van deelnemers aan de workshop 6 februari 2019

3.2. Afleiden van vergelijkingsthema's

Na het verzamelen van de data is het materiaal onderzocht op thema's. Het afleiden van de thema's is gebaseerd op een combinatie van een deductieve en inductieve methode. De vijf vergelijkingsaspecten uit het conceptuele kader vormen daarbij de basisstructuur (deductief). Daarbinnen zijn vervolgens op basis van in het oog springende problematiek, opvallende verschillen en onderzoek van secundair bronnenmateriaal thema's bepaald (inductief). Die thema's zijn vervolgens gebruikt als structuur om de vier casus te beschrijven en om de vier casus op te vergelijken in de hoofdstukken 4 t/m 8. De thema's zijn:

Multi-actor

- Organisatie van participatie. De wijze van afstemming tussen de 'gebiedsprocessen' van de KRW en bestaande participatietrajecten in de regio.

- De plek van niet-publieke actoren in de KRW organisatiestructuur

Multi-level

- De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de regionalisering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma
- De functie en de rol van het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) in de wisselwerking tussen rijk en regio

Kennisontwikkeling

- De organisatie van kennisontwikkeling
- De wijze waarop leerprocessen worden georganiseerd

Multi-sector

- Welke beleidsprogramma's worden vooral ingezet het gebied van hydromorfologie, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten

Instrumenten

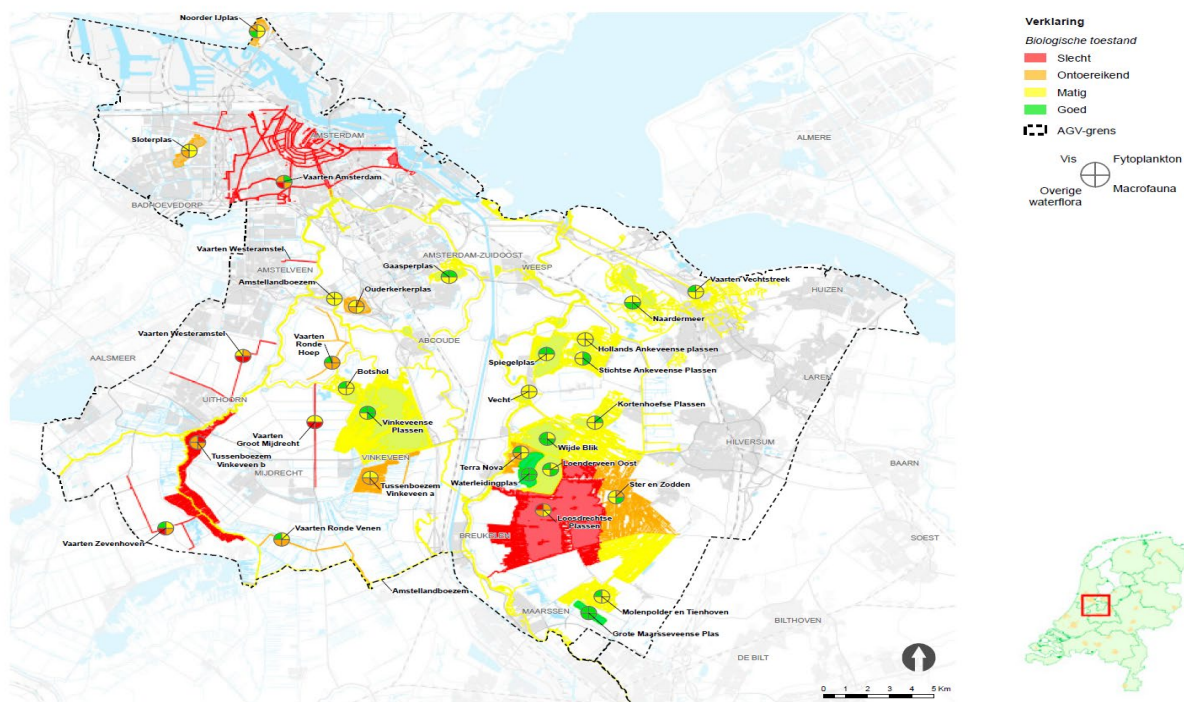
- Welke instrumentenmix wordt ingezet om doelen te realiseren uitgesplitst op het gebied van hydromorfologie, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten
- Naast de eerdere drie sturingsinstrumenten 'sticks, carrots & sermons' om doelgroepen tot ander gedrag te bewegen, voegen we de categorie fysieke 'route' toe om te kunnen beschrijven welke diensten of voorzieningen overheden *zelf* leveren in de vorm van fysieke en technische maatregelen, bijvoorbeeld door waterzuivering, aan- en afvoer van water of het defosfateren door installaties. We volgen daarmee de kritiek van Hood (2007) op deze driedeling.

4. Amstel, Gooi en Vecht

4.1. Algemene beschrijving

Het beheergebied van Waterschap Amstel Gooi en Vecht (AGV) (ontstaan uit een fusie in 1997) is 70.000 hectare groot met 1,3 miljoen inwoners (Amstel Gooi en Vecht, 2019). Het gebied is onderdeel van het stroomgebied Rijn-west. Het gebied kenmerkt zich door verstedelijking, agrarisch gebied en veel plassen met recreatiegebruik. Het Naardermeer en de Oostelijke Vechtplassen zijn voorbeelden van Natura 2000 gebieden in het beheergebied. De regio kenmerkt zich door een relatief hoge probleemdruk voor nutriënten (zie kaart 2.1). De uitvoeringsorganisatie van het waterschap is Waternet, dat ook de waterbeheertaken van de gemeente Amsterdam uitvoert.

In het beheergebied van Waterschap Amstel Gooi en Vecht (AGV) liggen 30 KRW waterlichamen, waarvan 27 kunstmatig, 2 sterk veranderd (Amstelboezem en Vecht) en 1 natuurlijk (Naardermeer). Op dit moment is de kwaliteit in veel wateren nog ontoereikend (zie kaart 4.1). Het uitgangspunt van het waterschap AGV is dat de kwaliteit nergens achteruit mag gaan en dat in de 30 KRW wateren 70% in 2021 een ecologisch goede kwaliteit hebben, en 100% in 2027. De voortgangsrapportage Rijn-West stelt alle dat met de huidige ontwikkelingen de doelen in 2027 niet gehaald zullen worden, en wijst daarbij op gewasbeschermingsmiddelen, nutriënten en medicijnresten. Wel loopt de uitvoering van de maatregelen uit het SGBP2 volgens plan en zullen alle maatregelen uitgevoerd worden. Het accent van de maatregelen dat het waterschap neemt in de tweede SGBP periode ligt op het beperken van fosfaat in het water door scheiden en omleiden van waterstromen en door zuivering. Daarnaast wil het waterschap in de tweede planperiode en daarna inzetten op het zoeken van samenwerking met de agrarische sector. In het verband van het stroomgebied Rijn-West wordt ingezet op drie prioriteiten: nutriënten, vismigratie en de watersysteemanalyse. Dit gebeurt op basis van Ecologische Sleutel Factoren, waar ook het bepalen van de achtergrondconcentraties van nutriënten een belangrijke plek hebben. In interviews wordt aangegeven dat de algemene verschillen tussen SGBP perioden relatief beperkt zijn. De tweede periode was een voortzetting van de eerste, die in vergelijking met de eerste periode minder intensief was, maar vooral een voortzetting van de eerste periode. De recente voortgangsrapportage (Stroomgebied Rijn-West, 2018) van het stroomgebied stelt dat nu veel inrichtingsmaatregelen genomen zijn, de aandacht voor andere aspecten van de waterkwaliteit toeneemt.



Figuur 4.1 KRW wateren en toestand (2015) in het beheergebied van Waterschap Amstel Gooi en Vecht (Amstel Gooi en Vecht, 2016)

4.2. Multi actor governance

Op het gebied van **georganiseerde participatie** rond de KRW nemen de watergebiedsplannen (zie tekstbox 4.1) een belangrijke plek in. In eerdere perioden stonden de “gebiedsprocessen”, waarin alleen publieke partijen (gemeenten, provincies, rijk) participeerden om KRW maatregelenpakketten op te stellen, relatief los van de watergebiedsplannen. In interviews werd aangegeven dat in SGBP1 participatie over maatregelen werd georganiseerd in de ‘KRW gebiedsprocessen’, maar dat het eigen traject van Watergebiedsplannen (weer) meer leidend wordt. Reden daarvoor is betere aansluiting bij de interne beleidsorganisatiestructuur van het waterschap en vanwege terughoudendheid ‘participanten’ te overvragen door participatie rond sectorale belang van waterkwaliteit te organiseren. In de 37 watergebiedsplannen vindt op concreet gebiedsniveau de feitelijke consultatie met niet-publieke (hoewel publieke partijen nadrukkelijk ook partij zijn) plaats. Met bewoners, grondeigenaren, bedrijven, belangenverenigingen en gemeentelijke overheden wordt gewerkt aan een uitvoeringsplan voor een specifieke polder om alle aspecten van het water (kwaliteit- en kwantiteitsaspecten) in relatie tot de verschillende gebruiksfuncties (landbouw, wonen, recreatie, natuur). Daarin wordt gekeken wat het “handelingsperspectief” (gering, laag, hoog) is om waterkwaliteit verder te verbeteren. Eerst wordt door het waterschap een analyse van het gebied gemaakt, inventariseert het problemen en wensen, en stelt het waterschap een gebiedsplan op met maatregelen waarover inspraak plaats vindt.

Niet-publieke actoren hebben een **formele positie in de organisatiestructuur** stroomgebied Rijn-West. Er zitten geen bestuurders van niet-overheden in het RBO. Participatie vindt plaats via de klankbordgroep Rijn-West, waarin een breed pallet maatschappelijke organisaties in deelnemen. De Klankbordgroep komt tweejaarlijks bijeen, soms rond thema’s zoals ‘nutriënten’ (Zie KBG Rijn-West 2017 voor een verslag). De landbouw (LTO Noord, Veelzijdig Boerenland) heeft een formele rol in de werkgroepen rond nutriënten van Rijn-West (ingesteld in 2009). Ook wordt multi-actor

samenwerking met agrariërs als belangrijke toekomstige ontwikkeling benoemd. Daartoe worden verschillende regionale bestuursovereenkomsten gesloten, voor veenweiden in 2013 en meer in algemene zin tussen RBO Rijn-west en LTO, KAVB en Agrarische Natuurvereniging Water, Land en Dijken in 2017. De “nutriëntenaanpak” in Rijn-West laat zich typeren volgens het principe “nee, tenzij” (bijv. RBO Rijn-West 2014, p 20): men gaat ervan uit dat ecologische doelen niet gehaald worden zonder extra inspanning op rijksniveau (zie ook multi-level). Eerst heeft de werkgroep studies uitgevoerd naar de problematiek en naar mogelijke maatregelen voor deelgebieden (Visser, 2010). Vervolgens is een regionale aanpak ontwikkeld gebaseerd op “vrijwilligheid” en “eigen verantwoordelijkheid”. Op regionaal niveau vormt de meststoffenwetgeving het uitgangspunt, en daarbovenop spannen partijen zich in door het aantal boeren dat meedoet aan vrijwillige maatregelen te vergroten (DAW, LTO), door het zichtbaar maken van waterkwaliteit (monitoring dichtbij de boer), van bronnen van nutriënten, projecten, maatregelen en van resultaten (waterschap) en subsidiemogelijkheden (provincie). Daarnaast komen er uitvoeringsprogramma’s voor de drie onderscheiden type gebieden: de diepe polders, de veenweidegebieden en de bollenstreek.

In de het beheergebied AGV ligt het initiatief rond het invullen van het DAW vooral bij de landbouw. Het waterschap stuurt niet scherp in thema’s die het co-financiert, zoals dat in sommige andere gebieden wel gebeurt.

Tekstbox 4.1 Watergebiedsplannen, voorbeeld Westeramstel

Het watergebiedsplan van waterschap Amstel, Gooi en Vecht specificeert de gebiedsspecifieke problematiek en aanpak. Elke 10 jaar vindt er herziening van het plan plaats. Het gaat om voldoende water (inrichting en het beheer van het watersysteem, zodanig dat het optimaal functioneert: niet te veel en niet te weinig water) en schoon water (waterkwaliteit en waternatuur). Voor het watergebiedsplan wordt het watersysteem uitgebreid ‘doorgelicht’, is een peilbesluit opgesteld en worden maatregelen geformuleerd. De waterkwaliteit en de ecologie worden onderzocht conform de KRW.

Alle waterrelevante kennis van het gebied wordt in de analyse samen gebracht voor het specifieke gebied en eventuele deelgebieden. Dat wordt het technische spoor genoemd. Daarnaast is er een communicatiespoor waar enerzijds met actoren (bewoners, grondeigenaren, bedrijven) in het specifieke gebied contact gezocht wordt. Door middel van publieksbijeenkomsten en gesprekken met verschillende partijen wordt gezocht naar gebiedskennis en inbreng van de belanghebbenden. Dit heeft inzicht gegeven in de wensen en de klachten van de mensen die in het gebied wonen en werken en de organisaties die er actief zijn. Anderzijds worden de plannen voorgelegd aan “gebiedspartijen”, zijnde gemeenten, provincie, koepels van agrariërs en terreinbeheerders, agrarische verenigingen, recreatieverenigingen, belendende waterschappen, etc.

Door een analyse van de sleutelfactoren te maken, wordt gekeken welke aspecten leiden tot knelpunten om aan de waterkwaliteitsdoelen te voldoen. Ter illustratie zijn de knelpunten en de procentuele bijdrage van elk van die knelpunten gegeven voor de Westeramstel.

Knelpunt	Maatregel	relatieve omvang knelpunten in 2016				
		BKP	NLP	UHP	ZLP	Gemiddeld
Ondiepe sloten	sloten baggeren	39	19	57	25	35
Te veel voedingsstoffen in het water	1) Minder bemesten	12	17	7	13	12
	2) Beperken afspoeling	19	24	4	25	18
	3) Vermindering inlaatwater	11	12	13	5	10
	4) Saneren overstorten	2	8	2	0	3
	5) Bomen verwijderen	2	3	2	1	2
Te veel Bodemwoelende vissen	Samenstelling vispopulatie aanpassen	2	0	2	0	1
Steile oevers	Aanleggen natuurvriendelijke oevers	6	11	9	10	9
Te intensief onderhoud	Onderhoud afstemmen op behoud en ontwikkeling watermatuur	5	1	3	0	2
Toxische stoffen	Verminderen lozingen uit kassen	0	5	0	10	4
Diverse	Onoplosbaar	2	0	2	10	4

Figuur 3.5 Samenvatting belangrijkste knelpunten en maatregelen⁴

Per knelpunt worden vervolgens maatregelen voorgesteld en aangegeven wie verantwoordelijk is voor de te nemen maatregelen en hoe het waterschap, in geval het niet zelf verantwoordelijk is, de doelgroep zal benaderen. De aanpak is in enkele gevallen gebiedsspecifiek als het concrete (technische) ingrepen betreft, maar betreft vaak ook reguliere taken en maatregelen zoals “samenwerking, stimuleren en overleg met andere partijen”. Daaruit valt te concluderen dat er geen gebiedsspecifieke beleidsrelatie is met doelgroepen op watergebiedsniveau.

Referenties

Van Zon, R. (2017). *Watergebiedsplan Westeramstel*. Amsterdam: Waterschap Amstel Gooi en Vecht

4.3. Multi-level governance

In de wisselwerking tussen **rijk en regio** speelt het RBO een belangrijke rol. RBO Rijn-west zet in op het “nee, tenzij” principe. Dat principe gaat ervan uit dat de ecologische doelen van de KRW niet kunnen worden bereikt, tenzij een extra inspanning wordt gedaan bestaande uit aanvullend generiek beleid van het Rijk, extra regionale maatregelen en maatregelen uit het synergie- en innovatieprogramma. De inzet is dat de regio niet iets extra’s wil doen als het rijk ook niet met extra inspanningen komt, maar dat beweging moeizaam is. In een interview werd het als een “*mexican standoff*” getypeerd. In verslagen van (KBG Rijn-West 2017). De nadere kennisontwikkeling in de regio (zie volgende paragraaf) staat in nauwe relatie met het opbouwen van argumenten richting het rijk - en indirect de EU - om doelen te kunnen aanpassen (door het aantonen van achtergrondconcentraties) of uitstel te verantwoorden (door historische bemesting aan te kunnen tonen).

Voor de inzet van **regionale financieringsmiddelen** in het kader van POP3 (plattelandontwikkeling) heeft de provincie Noord Holland en de drie waterschappen een bestuursovereenkomst gesloten. Er is daarbij een onderscheid in een subsidieprogramma rond blauwe diensten uitgevoerd via de agrarische natuurverenigingen en een niet-grondgebonden programma.

4.4. Organisatie van kennis

De **organisatie van kennisontwikkeling** laat zich typeren door een strikte scheiding tussen de probleemanalyse in de watersysteemanalyses en de oplossingen. Dat is zowel in de aanpak van de regionale analyse voor de KRW het geval als in de trajecten ten grondslag aan de

watergebiedsplannen. De probleemanalyse is een door experts gedomineerd terrein (een apart “spoor” in de watergebiedsplannen) waar een inschatting van ‘opgave’ wordt gemaakt en waar een inschatting van effectiviteit van maatregelen voor de opgave wordt gemaakt. Participatie en bestuurlijke afweging vindt plaats rond de selectie van gewenste maatregelen. Expertkennis zit bij de waterschappen en de adviesbureaus die analyses uitvoeren.

In het geval van Rijn-West voeren de waterschappen zelf de regionale watersysteemanalyses uit (Klein et al. 2017). Wel is sprake van specifieke, gebiedsgerichte kennisontwikkeling in de nutriënten-aanpak. De werkgroep heeft op verschillende momenten adviezen opgeleverd (Visser 2010; Nutriëntenwerkgroep Rijn-West, 2013) waarin voor de drie verschillende typen gebieden (bollen, veenweide, diepe polders) kennis is verzameld. Een belangrijk element daarnaast was het verder opbouwen van kennis als argument in de belangrijke dossiers (RBO Rijn-West, 2014, p 21). Dit wordt nodig geacht om richting de landbouw te laten zien welke bijdrage zij levert ten opzichte van RWZI's, overstorten, aangevoerd water, vogels, etc. (kortom, een meer nauwkeurige bronnenanalyse). Verslagen van bijeenkomsten laten zien dat deze analyses niet de “welles-nietes” controverses met de landbouw wegnemen (KBG Rijn-West, 2017). Het bepalen van de achtergrondconcentraties had als belang te kunnen aantonen dat oorspronkelijke doelen onhaalbaar zijn, en technisch zouden moeten worden aangepast (verruimd). Historische bemesting is een onderbouwing voor verdere uitstel van doelbereik door nalevering.

Op het gebied van **leerprocessen** met stakeholders is er geen opvallend voorbeeld gezien. Een uitwerking van “monitoring dichtbij de boer” hebben we niet aangetroffen. Via DAW worden wel verschillende projecten door AGV co-gefinancierd die vooral kennisontwikkeling en -uitwisseling tot doel hebben (Proefpolder Kringlooplandbouw, Pilot maatwerk waterpakket AGV, en Proeftuin Veenweiden).

4.5. Multi-sector governance

Multi-sectorale **beleidsintegratie** lijkt beperkt. Het afleiden van KRW doelen werd in interviews een “puur technische exercitie” genoemd. De integratie tussen natuurontwikkeling en de KRW is klein, met relatief weinig samenvallen van natuur(ontwikkeling) en KRW maatregelen. De herijking EHS/NNN had geen gevolgen voor het beheergebied Amstel Gooi en Vecht. De watervisie van Noord Holland “Buiten de Oevers” 2014 stelt dat de benadering van technische maatregelen – zoals het aanleggen van vispassages, verder verbeteren van rendementen van RWZI's en het saneren van overstorten - tegen (financiële) grenzen aan loopt, en dat de provincie zich ook moet gaan richten op maatregelen met ruimtelijke consequenties. Samen met een advies van de Provinciale Adviescommissie voor Leefomgeving (PALZH 2017) die aandringt op het meenemen van waterkwaliteit in ruimtelijke plannen, zou voorzichtig de conclusie getrokken kunnen worden dat de afstemming tussen ruimte en waterkwaliteit beperkt is. Het waterschap geeft aan niet over functieverandering te gaan, en is er terughoudend in (Broodbakker 2007). Het vrijwillige spoor wordt wel bewandeld. Via het ANLB wordt geprobeerd boeren via subsidieregelingen ruimtelijke ingrepen te laten doen, zoals natuurvriendelijke oevers.

Voor gewasbeschermingsmiddelen is er geen sprake van specifieke beleidsprogramma's op regionaal niveau, en wordt verondersteld dat de landelijke inspanning rond gewasbescherming (via convenant Glastuinbouw en Milieu) voldoet.

Op het gebied van nutriënten is er een programmatische afstemming en samenwerking op het gebied van het aansluiten van woonboten op het riool. Het projectbureau SchoonSchip (opgeheven in 2017) was een gezamenlijke organisatie van Waternet en Rijkswaterstaat die in Amsterdam en omgeving om alle woonboten op het riool aan te sluiten.

Richting de landbouw wordt, zoals eerder aangegeven, een vrijwillig spoor gevolgd gericht op het vergroten van bewustzijn via proeftuinprojecten en via een algemeen stimuleringspakket. Hoewel mooie voorbeelden te melden zijn van participerende bedrijven, is er kritiek op de omvang van deelname onder boeren en de effectiviteit van het ingezette beleid (Westerhof en Joosten, 2017). Een belangrijke programma is het eigen zuiveringsbeleid door het waterschap, waaraan relatief het grootste aandeel van de begroting van het waterschap besteed wordt op het gebied van 'schoon water'.

Een opvallende multi-sector casus is echter de Vecht. In 1996 is een Restauratie Plan Vecht (RPV) opgesteld waarin een integrale visie voor de rivier is opgesteld waarin waterkwaliteit, varen, wonen op en naast het water, bedrijvigheid, etc. een plek kreeg (zie tekstbox 4.2).

Tekstbox 4.2 programmatische aanpak in Reconstructieplan Vecht

In 1996 is het Restauratieplan Vecht opgesteld, toen het beheer van de Vecht van Rijkswaterstaat werd overgedragen aan HHS Amstel Gooi en Vecht. In het project met een omvang van 82 miljoen euro zijn emissies op het water aangepakt, natuurvriendelijke oevers langs het water gerealiseerd (ongeveer een kwart van het traject) en is als sluitstuk ruim 2 miljoen kuub vervuild slib uit de bodem van de Vecht verwijderd. De maatregelen in het RPV zijn gericht op de elementen van het watersysteem en regelgeving, en omvatten drie fasen (eerst emissiebronnen reduceren, dan bodem saneren).

In het project werkten de provincies Utrecht en Noord-Holland, Amstel, Gooi en Vecht, Stichtse Rijnlanden, Rijkswaterstaat en de zeven gemeenten aan de Vecht samen. Een convenant legde de taken en financiële middelen vast voor de uitvoering, die voor een groot deel ten laste van Rijkswaterstaat kwam geregeld in het overdrachtscontract tussen AGV en RWS. Evaluaties spreken van een "open, participatief planproces" waarin de waterkwaliteit gaandeweg meer in samenhang met ecologie, ruimtelijke kwaliteit, wonen en recreatie werd beschouwd. Het project had een stuurgroep en projectgroep. Hoewel het traject niet zonder conflicten was, bijvoorbeeld rond het verplaatsen van woonboten, zijn wel alle vooraf gestelde doelen behaald. Als succesfactoren worden voldoende budget, de rol van de bestuurlijke en ambtelijke stuur- en projectgroep, de flexibiliteit binnen het gezamenlijke doel, en het heldere samenbindende toekomstperspectief van de Vecht genoemd. Verbeterpunten waren het mandaat van de betrokken partijen was niet helder vastgelegd, het kunnen binding van partijen en het inzicht in maatschappelijke haalbaarheid van interventies.

Referenties

Bouma, J. (2017). De Vecht leeft weer. *Trouw*, 1 september

De Rooy en Van der Lugt (1996) *Restauratieplan Vecht 1996-2015*. Lelystad: Rijkswaterstaat

Hendriks & Kooiman (2005) *Evaluatie Restauratieplan Vecht. Succesfactoren en leerpunten uit de uitvoering van het RPV en de rol van de provincie Utrecht*. Utrecht: DHV.

4.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's

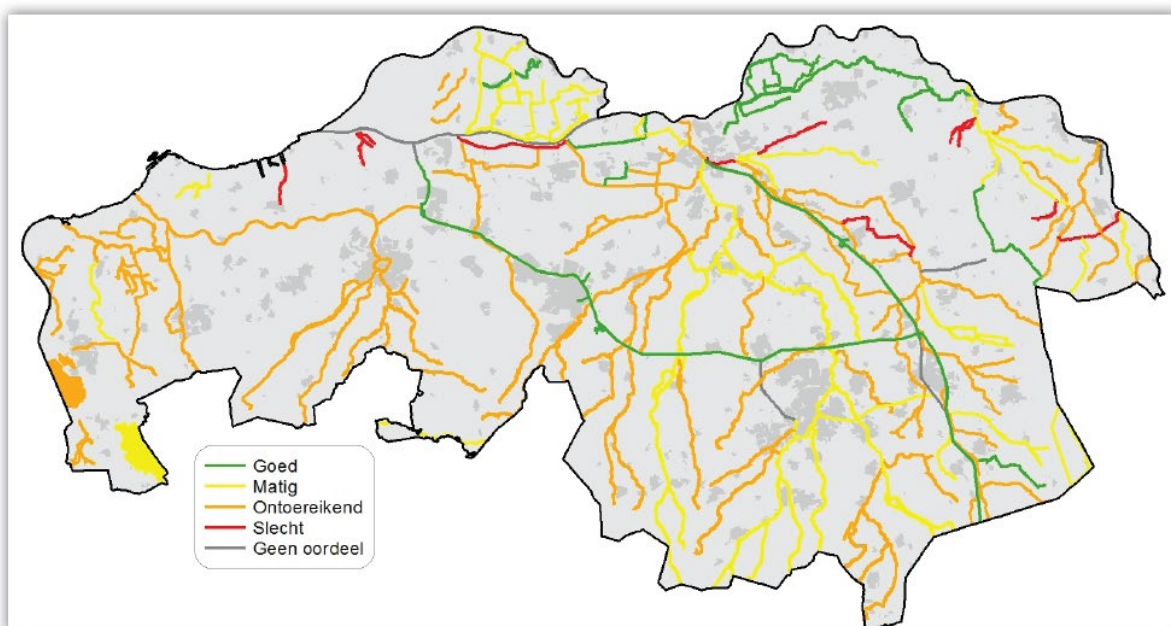
Rijn-West / Amstel Gooi en Vecht		
Ruimtelijke inrichting / hydromorfologie	Gewas- beschermingsmiddelen	nutriënten
Broodbakker (2007) geeft aan dat het DB in AGV standpunt heeft ingenomen dat grote hoeveelheden natuurvriendelijke oevers niet in intensief agrarisch polderlandschap thuishoren. Ruimtegebrek in smalle	Gewasbescherming is een relatief kleine kwestie in het waterschap, maar heeft een plek programma 'Samenwerken aan Bodem & Water', waarin AGV een subsidieprogramma (carrots) heeft voor	Richting de diffuse bronnen vanuit de landbouw wordt gekozen voor een route gericht op vrijwilligheid, die in het stroomgebied Rijn-West onder de naam "nutriëntenaanpak" vorm krijgt. AGV zet vooral beleidsinstrument 'de route ' in: het waterbeheerplan 2016-2021 zet vooral in op het verlagen van fosfaat via het

percelen is daarbij een belangrijk instrument. Uitgangspunt is vrijwilligheid van agrariërs en kansen die zich voordoen (carrots via de beheerpakketten ANLB). In ecologische verbindingzones kan dat anders zijn, maar die zijn er relatief weinig. Het waterschap neemt inrichtingsmaatregelen (de route) in het water (vispassages, beheermaatregelen) en is zeer terughoudend met dwingende maatregelen die ruimte vergen en effect hebben op de huidige functie.	bovenwettelijke maatregelen	scheiden en omleiden van nutriëntrijk water en door waterzuivering (AGV 2016, p 12). Dat betekent investeringen in RWZIs en gebiedsspecifieke defosfateringsinstallaties (bijv. Naardermeer. Weerslootgebied). Op het gebied van nutriënten zijn twee doelgroepen van belang. 1) De woonboten zijn aangesloten op het riool rond Amsterdam en de Vecht door een combinatie van sticks (obv lozingsbesluit 1998/2005/handhaving), carrots (subsidie voor woonbootbezitter), route (riooldoortrekken tot op kade door gemeente) en sermons (voorlichting). Programma 'Samenwerken aan Bodem & Water' waarin op basis van vrijwilligheid en relatief ongestuurd boeren subsidie kunnen krijgen voor bovenwettelijke maatregelen om emissies te verlagen (carrots, sermons). Eerdere programma's richting zich vooral op bewustwording (sermons)
--	------------------------------------	---

5. Aa en Maas

5.1. Algemene beschrijving

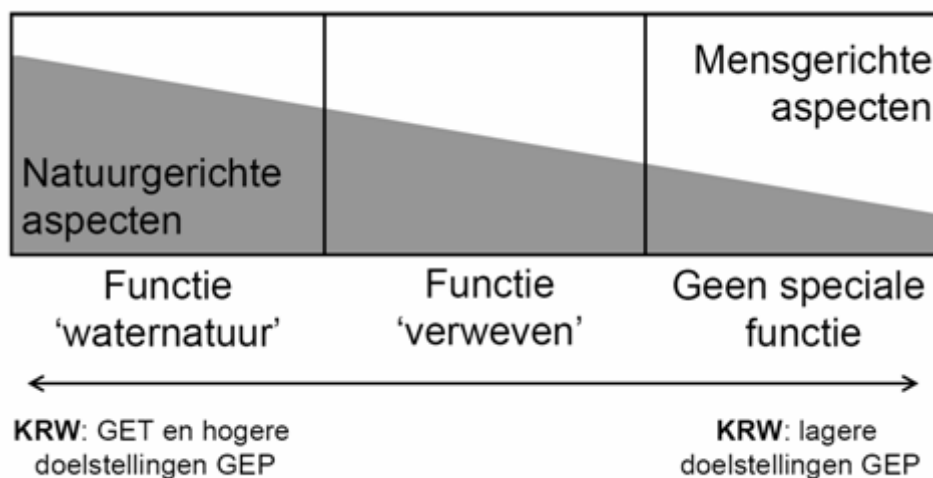
Het beheergebied van Waterschap Aa en Maas (ontstaan 2004) is 164.000 hectare groot met 745 duizend inwoners (Aa en Maas, 2019). Het gebied is onderdeel van het stroomgebied Maas, en 6,5 duizend kilometer aan waterlopen. Het waterschap onderscheid vier deelwatersystemen (districten): Hertogswetering, Raam, Beneden Aa en Boven Aa. In die gebieden varieert het landgebruik. 70% van het beheergebied heeft een agrarische functie en 17% is bebouwd oppervlak. De resterende 13% heeft de functie natuur. De gebieden rond de Peel en de Peelhorst kenmerken zich door intensieve veehouderij en verschillende natuurgebieden (de Maashorst, Stippelberg, Deurnese Peel en Groote Peel). De regio kenmerkt zich door een relatief hoge probleemdruk voor nutriënten (zie kaart 2.1). De hoeveelheid nutriënten die via bovenstrooms water in het beheergebied van Aa en Maas wordt ingelaten is groot. Netto nemen in het beheergebied concentraties toe en wordt met een factor 1,2 tot 2,4 nutriënten benedenstrooms afgewenteld (op de Maas) (Krikken et al. 2014). De probleemdruk voor gewasbeschermingsmiddelen is beperkt (zie Aa en Maas 2015, p 31 en kaart 2.2). Daarnaast is verdroging een belangrijk thema op de zandgronden. De eerste planperiode kenmerkte zich door grote bestuurlijke aandacht toen de landbouw serieuze impact van de KRW zou ondervinden. Die aandacht was laag in de tweede periode, die respondenten kenschetsen als een fase van uitvoering en technische aanpassingen. In de 3^e periode is er weer veel bestuurlijke aandacht, omdat er vastgesteld is dat met de huidige aanpak de KRW niet gehaald zal worden. Daarmee komen ingrijpendere beslissingen in beeld (kostbare maatregelen en/of doelverlaging).



Figuur 5.1 beoordeling biologische toestand KRW wateren 2012 (Vroege & Hoijsink 2013)

In het beheersgebied van Aa en Maas worden 48 KRW waterlopen onderscheiden, waarvan 27 sterk veranderd en 21 kunstmatig. In 2007 is een studie verricht om gebiedsspecifieke normen op te stellen, maar in 2008 besloot het RBO Maas dat deze onvoldoende betrouwbaar en wetenschappelijk onderbouwd bleken. In het stroomgebied Maas werd vervolgens gewerkt met zogeheten Maasdefaults om ecologische doelstellingen af te leiden voor de verschillende wateren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in GEPnatuur en GEPlandbouw (zie Van Herpen 2014). De biologische doelen zijn lager (lagere EKR waarden) op basis van de argumentatie dat er minder mogelijkheden

zijn in te grijpen in watergangen door landbouwgebied. De fysisch-chemische (ondersteunende) doelen zijn voor de verschillende typen gelijk. De defaults gaan betrekkelijk gelijk op met het onderscheid dat de Provincie Brabant hanteert met het onderscheid in gebieden met de functie 'waternatuur' en een landbouwfunctie (zie figuur 5.1). Evaluaties van de bestaande waterbeheerplannen in het gebied van Aa en Maas (Krikken et al. 2014) stellen dat vastgestelde maatregelpakketten niet voldoende zijn om herstel mogelijk te maken en dat extra inspanningen nodig zijn met betrekking tot zowel herinrichting als waterkwaliteitsverbetering. In de hele maasregio voldoet 23% van de vanggebieden aan de KRW-normen voor stikstof en 38% voor fosfor (Schipper et al. 2019). De afstand tussen KRW-doelen en huidige situatie varieert per vanggebied, maar overschrijdt in tweederde van de gevallen tweemaal de nutriëtnorm en in sommige gevallen tot vijfmaal de norm.



Figuur 5.2 De relatie tussen doelstellingen uit het provinciale waterbeleid van Brabant (2016) en KRW doelstellingen

5.2. Multi actor governance

Voor de KRW vindt **georganiseerde participatie** op twee niveaus plaats. Grofweg wordt er daarbij onderscheid gemaakt tussen beleid en projecten. In beleidstrajecten worden vooral organisaties betrokken die een achterban representeren. Vanaf de eerste ronde stroomgebiedsbeheerplannen is ervoor gekozen de gebiedsprocessen integraal op te zetten (zie ook Berkhuizen et al. 2008). Destijds werd op het niveau van de vier deelstroomgebieden (districten) onder regie van het waterschap gemeenten, provincie, rijk en stakeholders (terreinbeherende organisaties, landbouw, sportvisserij, waterbedrijf) en actoren (zoals pers en milieuorganisaties) betrokken om het watersysteem integraal te beschouwen. Ook in de aanstaande ronde gebiedsprocessen wordt weer erop ingezet verschillende waterthema's integraal te bespreken, waarbij naast waterkwaliteit ook klimaatverandering, droogte, overlast, etc. worden meegenomen. Vervolgens vinden er per gebied ambtelijke voorbereidingsbijeenkomsten plaats, worden stakeholders betrokken in 'meedenksessies' en bestuurlijke overleggen. Actoren en (ongeorganiseerde) burgers worden via nieuwsbrieven geïnformeerd. Vervolgens is er bestuurlijk gezocht naar voorkeursvarianten van maatregelen. Die maatregelen informeerden gelijktijdig verschillende beleidsprogramma's, zoals het KRW maatregelenprogramma, het waterbeheerplan, het provinciaal waterplan en het gemeentelijk rioleringsplan, maar in de toekomst ook de omgevingsvisies.

Op het gebied van projecten wordt er op meer detailniveau met stakeholders overlegd. In die gevallen wordt er voor concrete gebieden waarvoor de kaders gemaakt zijn. Zo zijn in de beleidstrajecten de maatregelenprogramma's op grote lijnen uitgezet, maar moeten die vervolgens in de uitvoeringsprogramma's worden gerealiseerd, waarbij vergunningen, medewerking, financiën, kansen, etc. een belangrijke rol spelen. Het waterbeheerplan (Aa en Maas 2015) geeft bijvoorbeeld aan dat de helft van de inrichtingsopgave in de tweede SGBP periode dient te worden gerealiseerd, en de andere, mogelijk moeilijker realiseerbare, helft van de opgave in de laatste periode. Het betrekken van lokale actoren in geïntegreerde gebiedsontwikkelingstrajecten - waar méér dan alleen de KRW maatregelen centraal stonden - gebeurde bijvoorbeeld in het project Dynamisch Beekdal Aa, waarin in ateliersessies met agrariërs en burgers naar concrete inrichtingsmaatregelen werd gekeken. Ook in het gebiedsplan Raam vindt een dergelijke aanpak plaats. Als onderdeel van de nutriëntenaanpak Maas zijn er pilots benoemd waarin gebiedspartijen maatregelpakketten zouden moeten bedenken. In het beheergebied van Aa en Maas is Sint Anthonis-Boxmeer één van de zeven pilotgebieden (zie tekstbox 5.1).

Bestuurders van niet-overheden hebben zitting in de bestuurlijke overleggen van RBO Maas en hebben daarmee een **formele positie in de organisatiestructuur**. Enerzijds is er een relatief intensief contact tussen de landbouw en de overheid, door sommigen "het harmoniemodel van Brabant" genoemd (voor een terugblik en een beoordeling zie Termeer 2018). Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit een langlopend bestuurlijke Stuurgroep Landbouw Innovatie Noord – Brabant. Dit samenwerkingsverband tussen Provincie en de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) beoogt gezamenlijk te werken aan een duurzame en vitale land- en tuinbouw en heeft een eigen jaarlijkse investeringsbudget in innovatieve projecten. Anderzijds geven interviews ook aan dat ondanks dat het contact met bijvoorbeeld ZLTO goed is, er in verschillende gebieden andere partijen een grotere achterban hebben en representatie versplinterd is. Bovendien worden in interviews vraagtekens gezet bij het bereiken van boeren in de DAW projecten. Relatief veel projecten zijn erop gericht om kennisuitwisseling tussen agrariërs en gezamenlijk leren te faciliteren (zie verderop). Tegelijkertijd worden vraagtekens gezet bij de vraag of daardoor een omvangrijke groep wordt bereikt die zeer weinig financiële kracht heeft.

Tekstbox 5.1 Nutriëntenaanpak Maas en zeven gebiedspilots

In de Maasregio is ervoor gekozen om met beleidsscenario's te werken om verschillende varianten op tafel te leggen hoe er aan verlaging van nutriëntenconcentraties kan worden gewerkt. Daarin wordt gepoogd een drietal varianten uit te rekenen. Daarbij is er een variant gebaseerd op vrijwilligheid, waarbij gekeken wordt naar wat het DAW en ingezet beleid van de waterschappen voor RWZI's kan opleveren. Daarnaast is er een scenario van wettelijke afdwingbaarheid, waarin gekeken wordt hoe ver de maximale inzet van wettelijke instrumenten rijkt. De derde route is een route waarin een transitie in de landbouw wordt verkent. Ter ondersteuning daarvan is een gedetailleerde bronnenanalyse van 140 deelgebieden in het Maasstromgebied gemaakt (Schipper et al. 2019). Daarnaast wordt er een route via gebiedspilots.

Voor het opstellen van mogelijke maatregelpakketten is een pilotproject opgezet in zeven gebieden (de oppervlaktelichamen Tonnekreek (Brabantse Delta), Kabroekse Beek (waterschap Limburg), Peelrijs (Dommel) en Sint Anthonis-Boxmeer (Aa en Maas) en de grondwaterbeschermingsgebieden Waalwijk, Nuland en Heer Vroendaal) oppervlaktewater- en 3 grondwaterbeschermingsgebieden). Het idee is daar een leerproces met stakeholders op te starten, door gebiedsprocessen en kennisontwikkeling parallel te laten plaats vinden. In die gebieden worden maatregelscenario's afgeleid, waaronder een variant van maximaal doelbereik. De pilots variëren qua problematiek (niet alleen landbouwproblematiek) en qua geografische spreiding. Wel staan overal nutriënten centraal. Daarnaast was een lopend gebiedsproces liep

waarbij aangesloten kon worden een criterium. Die gebieden hebben dan een "casushouder" (degene met het 'probleem') van het waterschap of drinkwaterbedrijf, en krijgen een gebiedsregisseur (een externe speler). Vervolgens worden er in die gebieden analyses gedaan van ervaren problemen en oplossingen. Die gebieden staan vervolgens in contact met een living lab. Dat living lab 1) is een organisatievorm waarin experts problemen en oplossingsrichtingen kwantificeren, 2) waarin ideeën en kennis tussen de pilots moet worden uitgewisseld 3) en de living labs zouden ook reflectie moeten bieden op de oplossingsrichtingen zelf, en in die zin een soort "tweede orde leren" op de aannames en uitgangspunten moeten bieden. In interviews wordt echter aangegeven dat de pilots in de praktijk moeizaam van de grond te komen. Op het moment van publiceren van dit rapport waren nog geen evaluaties beschikbaar.

Referenties

Schipper, P., Renaud, L., & van Boekel, E. (2019). *Bronnenanalyse nutriënten stroomgebied Maas* (No. 2931). Wageningen Environmental Research.
Klein, J., Schipper, P. Beekman, J. & Kools, S. (2017). *Werkdocument Afstemming regionale en landelijke analyses*. Deltares 11200585-010

5.3. Multi-level governance

Het Regionaal Bestuurlijk Overleg Maas (RBOM) speelt een belangrijke functie in de **afstemming tussen rijk en regio** en **tussen de regionale overheden** onderling. Zowel respondenten in andere stroomgebieden als in het stroomgebied Maas zelf zien de mate van organisatie en gezamenlijke actie. De frequentie waarin de stuurgroep bijeenkomt is in vergelijking met de andere RBO's relatief hoog, ook omdat de bijeenkomsten van RBOM zijn samengevoegd met die van de stuurgroep Deltaprogramma Hoge Zandgronden (DHZ). De bestuurlijke en ambtelijke bijeenkomsten worden voorbereid door het programmabureau KRW/DHZ Maasregio, dat een klein team heeft en een eigen budget van ongeveer 0,9 miljoen euro om gezamenlijke onderzoeken uit te zetten (zie onder). De verschillende overheden en de drinkwaterbedrijven. Tegelijkertijd blijven het bestuursorgaan vooral voor coördinatie en afstemming, waarbij de feitelijke beslissingen over budgetten en maatregelen in de besturen van de diverse overheden blijven liggen. Wel speelt het orgaan een belangrijke rol in de lobby richting het rijk. Voor de samenwerking richting het rijk wordt door respondenten enerzijds de cultuur en de bereidheid om concessies te doen in samenwerkingsverbanden gegeven. Anderzijds speelt het gedeelde belang een grote rol om het verhaal van de hoge zandgronden goed over te brengen naar het rijk. Daar speelt droogte een belangrijke rol in, naast de specifieke nutriëntenproblematiek. In die lobby is het aanspreken van het ministerie van LNV een belangrijk speerpunt. De maasregio, en Aa en Maas in het bijzonder, is actief om in het uitzetten van studies naar vooral de juridische instrumenten die decentrale overheden op het terrein van nutriënten hebben (Freriks et al. 2016; Velthof et al. 2018). Daarmee wordt het argument gemaakt dat vooral LNV aan zet is om verdergaand landbouwbeleid te formuleren om aan de KRW doelstellingen te werken.

In de **wisselwerking tussen rijk en regio** speelt ook de Delta-aanpak een belangrijke rol. Onder meer in het kader van die afspraken heeft Aa en Maas bestuurlijk besloten om verantwoordelijkheid te nemen voor de zaken die zij zelf kunnen doen. Daar komt onder meer de afvalwaterstrategie uit 2017 uit voort. Die strategie betreft een extra zuiveringsinspanning voor medicijnresten en extra bovenwettelijke zuiveringsverbetering voor nutriënten (Aa en Maas 2017). Het waterschap schat dat de zuiveringslasten door beide onderdelen respectievelijk 40% en 20% stijgen. Voor nutriënten wordt de KRW doelen als uitgangspunt genomen, waardoor het effluentwater gelijk wordt gesteld aan de KRW concentraties en er in alle gevallen extra zuiveringsstappen moeten worden genomen. Het waterschap gebruikt vervolgens deze inspanning richting het rijk om te laten zien dat er op het

gebied van nutriënten vergaande maatregelen zijn genomen, en dat aanvullend beleid voor landbouwbronnen noodzakelijk is.

De inzet van **regionale financieringsmiddelen** in het kader van onder meer het plattelandontwikkelingsprogramma POP3 2014-2020 en andere provinciale gelden voor de landbouw zijn omvangrijk. Het subsidieprogramma 'Fysieke investeringen precisiebemesting' heeft bijvoorbeeld een budget van 1.8 miljoen euro.

5.4. Organisatie van kennis

In het Maasstroomgebied wordt **kennisontwikkeling in grote mate regionaal georganiseerd** (Klein et al. 2017). Via het projectbureau Maas worden analyses uitgevoerd naar zowel nutriënten als gewasbeschermingsmiddelen. Op het gebied van nutriëntenvruchten wordt op het niveau van de waterlopen steeds nauwkeuriger bepaald wat daarvan de bron is (zie Schipper et al. 2019). Voor 140 gebieden in het Maasstroomgebied is dit gedaan. Het idee is dat je daarmee per gebied kan vaststellen wat de bijdrage is van uitspoeling uit historische ophoping in bodem, RWZIs, huidige bemesting, kwel of water uit het buitenland is. Interviews geven aan dat een belangrijke reden daarachter is om de claim te onderbouwen richting landbouw dat haar bijdrage ook lokaal significant is. Een belangrijke reden daarvan is de voortdurende kritische geluiden vanuit de landbouw, waarin die claim in twijfel wordt getrokken en tot vragen in debatten leid (bijvoorbeeld de artikelen van onderzoeksjournalist Geesje Rotgers in V Focus). Bovendien leveren ze bestuurlijke vragen op over wat een redelijke "nutriëntenopgave" voor de verschillende bronnen zou zijn om emissiebeleid te voeren. Er wordt vanuit gegaan dat voor een gebiedsspecifiek emissiebeleid deze modelberekeningen als basis onvoldoende zijn.

In Brabant wordt ingezet op **leerprocessen** met stakeholders, bijvoorbeeld in de gebiedspilots (zie tekstbox 5.1). Daarnaast worden via het DAW projecten gefinancierd die tot beter bodembeheer zouden moeten leiden. Anders dan bijvoorbeeld in Hunze en Aa's of Amstel, Gooi en Vecht die vooral subsidiemogelijkheden voor maatregelen open stellen, speelt kennisuitwisseling via studiegroepen of coaches een belangrijke rol in de Brabantse DAW projecten. Grotere projecten zijn bijvoorbeeld Grondig Boeren met Mais, Brabant BEWUST en Leve(n)de Bodem respectievelijke budgetten van 500, 400 en 300 duizend euro. Specifiek voor het gebied van Aa en Maas zijn Circulaire landbouw Sint Tunnis-Boxmeer en bufferboeren Veghel voorbeelden. Het initiatief wisselt en ligt soms bij de sector en in sommige gevallen bij (een van) de regionale overheden. Veel DAW projecten worden via ZLTO geïnitieerd en gecoördineerd, terwijl Bietenteelt Monitor Brabant bijvoorbeeld een project is waarin coöperatieve bietenverwerker Cosun een belangrijke functie en (financiële) bijdrage heeft.

Voor gewasbeschermingsmiddelen vormt het programma Schoon Water Brabant (zie Hogendorp et al. 2018; Van Lienen & Schuerhoff, 2015) een belangrijk uitvoeringsprogramma dat sinds 2001 loopt. Doelstelling van dat programma is het verminderen van gewasbeschermingsmiddelen naar het grond- en oppervlaktewater. Het initiatief en de hoofdfinanciering ligt bij de provincie Brabant, terwijl ook Brabant Water, de waterschappen en ZLTO co-financieren. Het programma is gericht op de landbouw en grondeigenaren (gemeenten, bewoners, sportveldbeheerder) in grondwaterbeschermingsgebieden, maar sinds 2012 ook verbreed naar gebieden daarbuiten. Het programma wordt uitgevoerd door adviesbureaus zoals CLM. Het programma is gebaseerd op vrijwillige deelname van agrariërs, en probeert via communicatie en subsidieprogramma's het nemen van bovenwettelijke maatregelen te stimuleren en telers te laten leren van goede toepassingen. Het zoeken naar maatregelen die economisch voordeel opleveren voor agrariërs staat centraal. Evaluaties (Hogendorp et al. 2018; Van Lienen & Schuerhoff, 2015) laten verbeteringen in waterkwaliteit zien, maar concluderen tegelijk dat als het project stopt, de telers waarschijnlijk zullen terugvallen op het landelijke gemiddelde voor milieubelasting. Uitwisseling en leereffecten zullen

teruglopen. Om structurele veranderingen in de praktijk te bewerkstelligen worden daarom subsidiemaatregelen voor nieuwe technieken opgenomen.

Tekstbox 5.2 Bedrijfswaterplannen

In 2015 gingen de drie Brabantse waterschappen over op nieuw beregeningsbeleid. Daarbij werd het beregeningsbeleid voor agrariërs enerzijds flexibeler en ruimer. Daar stond tegenover dat bedrijven één of meer waterbesparende maatregelen dienden te treffen die zij zelf konden kiezen. De afspraken daarover werden vastgelegd in een *bedrijfswaterplan*. ZLTO hielp ondernemers met het opstellen van de plannen. Daarnaast was er een stimuleringsprogramma 'Wel goed water geven', waarin een subsidiebedrag tot 5000 euro beschikbaar was om bepaalde waterbesparende maatregelen te nemen. Per 1 januari 2018 verviel voor veel agrariërs de vergunningplicht om grondwater te onttrekken, en hadden zij een bedrijfswaterplan nodig om te mogen beregenen. Daarnaast mochten bij Aa en Maas boeren die eerder vrijwillig een bedrijfswaterplan hadden opgesteld bijvoorbeeld eerder weer beregenen na een beregeningsverbod vanwege aanhoudende droogte. Daarmee is het een instrument waarmee actieve bedrijven een voordeel gegeven kan worden: tegenover het plan staat meer ruimte in beregeningsregels.

Momenteel wordt er overwogen of de bedrijfswaterplannen een betere positie kunnen krijgen in het DAW, bijvoorbeeld door het bedrijfswaterplan als een voorwaarde voor subsidies op te nemen. Daarnaast wordt bekeken of de bedrijfswaterplannen ook uitgebreid kunnen worden voor emissiebeperkende maatregelen.

5.5. Multi-sector governance

In Noord-Brabant is er een sterke **beleidsintegratie** tussen natuurontwikkeling en de Kaderrichtlijn water, en later met droogte en klimaatadaptatie. Met name de doelstelling om 1186 kilometer natte ecologische verbindingzones te creëren in het kader van de EHS en later Natuurnetwerk Brabant valt nauw samen met de doelstellingen van de waterschappen voor een andere inrichting van waterlopen. De waterschappen financieren de helft van die ecologische verbindingzones en de provincie de andere helft. De herijking van het natuurbesluit onder Rutte I had gevolgen voor het beleid ten aanzien van de natte verbindingzones. Hoewel besloten is de gehele lengtedoelstelling uiteindelijk overeind is gehouden, werd de uitvoering wel gefaseerd naar 2027 en kreeg twee derde de prioriteit hoog en een derde de prioriteit laag (Bureau ZET 2017). De waterschappen namen deze verbindingzones over in hun resultaatverplichtingen voor de KRW. In een tweetal bestuursakkoorden is het vervolgens voor de waterschappen mogelijk gemaakt met een programmatische aanpak te werken, waardoor niet voor afzonderlijke projecten subsidie bij de provincie hoefde te worden aangevraagd.

Anderzijds lijkt de ruimtelijke integratie van de KRW tegelijk ook beperkt. Door gebruik te maken van de Maasdefault, met direct een onderscheid tussen GEP natuur en GEP landbouw voor hetzelfde type waterloop, was ook in Brabant het uitgangspunt van kracht dat de KRW niet tot functieverandering en/of extra kosten voor de landbouw zou leiden. Biologische GEP doelen zijn lager doordat in gebieden met de functie landbouw veel maatregelen (beheermaatregelen zoals natuurlijk peilbeheer, beperken van piekaanvoer vanuit landbouwgebied, afstemmen stuwen op vistrek en inrichtingsmaatregelen zoals hermeanderen, bomen langs waterkant, nevengeulen) een schade voor de functie landbouw opleveren, en daarmee afvallen als haalbaar. Ook blijven inrichtingsmaatregelen en waterkwaliteitsmaatregelen in sommige gevallen gescheiden. Een voorbeeld is het gebiedsplan Raam, waarin een integrale analyse van landbouwontwikkeling, cultuurhistorie, natuurontwikkeling, water, etc. plaats vindt. Tegelijkertijd worden in dit project alleen inrichtingsmaatregelen verkend, maar blijven maatregelen voor nutriënten voorlopig buiten beeld.

Andere **beleidsprogramma's relevant voor de KRW** in Brabant zijn het Brabantse mestbeleid en gewasbeschermingsbeleid. Voor het gewasbeschermingsbeleid is het programma Schoon Water Brabant

een belangrijker poot. Via het grondwater raakt dat programma direct aan de KRW. Het Brabantse mestbeleid probeert via de Verordening Ruimte en met name het 'stalderingsinstrument' (minder oppervlakte stal mogen bijbouwen dan wordt afgebroken) te sturen op dieraantallen in de provincie. Dat raakt indirect aan de KRW. Daarnaast wordt geprobeerd mestverwerkingscapaciteit te stimuleren en zet Brabant sterk in op verbetering van de bodem via het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer.

5.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's

Maas / Aa en Maas			
	Ruimtelijke inrichting / hydromorfologie	Gewasbeschermingsmiddelen	Nutriënten
Instrumenten	Het waterschap neemt zelf inrichtingsmaatregelen (vistrappen etc.) in de natte ecologische verbindingzones (route). De inrichting van die zones rond waterlopen voert het waterschap veelal uit, en in veel minder mate particulieren (Bureau ZET 2017). Daarnaast zijn er subsidies voor natuurvriendelijke oevers (carrots).	Gebiedsgerichte inzet via Schoon Water Brabant, gebaseerd op vrijwillige deelname van agrariërs. Stimuleert via communicatie en subsidieprogramma's het nemen van bovenwettelijke maatregelen en beoogt telers te laten leren van goede toepassingen (carrots, sermons).	Relatief groot budget voor vrijwillige maatregelen in de landbouw (carrots, sermons). Via agrarisch natuurbeheer worden teeltvrije zones gesubsidieerd. Verdergaande inspanning RWZI's via het zuiveringsbeleid door waterschappen (route).

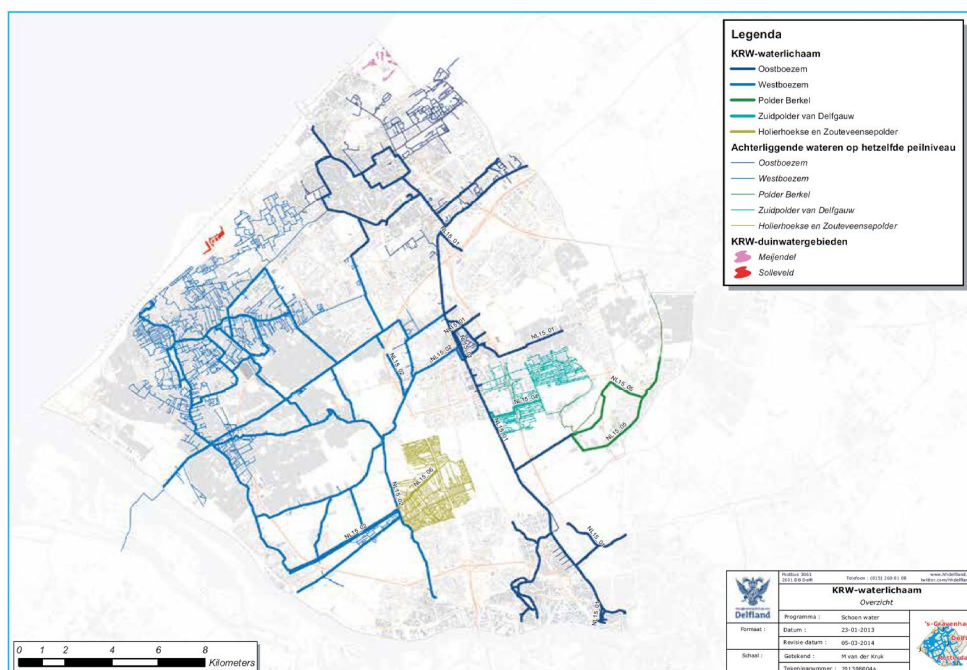
6. Delfland

6.1. Algemene beschrijving

Het beheergebied van Hoogheemraadschap Delfland (ontstaan 1289) is 41.000 hectare groot met 1,2 miljoen inwoners (Delfland, 2019). Het gebied is onderdeel van het stroomgebied Rijn-west. Delfland is een sterk verstedelijkt en geïndustrialiseerd gebied. Daarnaast kenmerkt het landgebruik zich door twee grote kassengebieden (het Westland en het Oostland) met daartussen een veenweidegebied met vooral melkveehouderij. Ongeveer 1/3 van het landoppervlak is verstedelijkt, 1/3 glastuinbouw, en 1/3 open grasland. In de duingebieden bevinden zich twee natura2000 gebieden (Solleveld en Meijndel). De regio kenmerkt zich door een zeer hoge probleemdruk voor nutriënten (zie kaart 2.1) en gewasbeschermingsmiddelen (zie kaart 2.2).

Het beheergebied van Delfland betreft 7 kunstmatige kanalen die als KRW lichaam zijn aangewezen (zie kaart 6.1). Ze voldoen niet aan de ecologische doelen. Via regenwater en via het Brielse meer (Hollandse Delta) komt schoon water het beheergebied binnen (dat aan de KRW normen voldoet), en wordt het weer met aanzienlijk verhoogde concentraties nitraat, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen via Monster afgevoerd (Hangelbroek 2011). Analyses geven aan dat rond vooral de glastuinbouw grote knelpunten voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen creëert. Daarnaast levert de melkveehouderij in een belangrijke bijdrage. Rapportages (Delfland 2018) laten een dalende trend zien voor fosfor, stikstof en overschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen. De concentraties zijn echter nog steeds ruimschoots te hoog voor ecologische doelstellingen, die ook door de beperkte leefomstandigheden nog buiten bereik zijn.

Met uitzondering van de Natura 2000 gebieden Solleveld en Meijndel werkt het waterschap met eigen gebiedseigen normen voor fosfor (<0,3 mg) en stikstof (1,8 mg/l). Voor stikstof die lager zijn dan de landelijke maatlatnormen en “waaronder er met grote zekerheid gesteld kan worden dat de nutriëntconcentratie niet belemmerend is voor het halen van een goede ecologische toestand” (Delfland 2018, p 14). Voor fosfor zijn de normen juist hoger dan de landelijke KRW normen omdat fosfor moeilijker te beïnvloeden is.



Figuur 6.1 KRW wateren HHS Delfland

rood	oranje	geel	groen	Beoordeling ecologie totaal		
Waterlichaam				2009	Huidig	2021
				Oostboezem	waterplanten, waterinsecten en vissen	
				Westboezem	waterplanten, waterinsecten en vissen	
				Zuidpolder van Delfgauw	waterplanten en vissen	
				Polder Berkel	waterplanten en waterinsecten	
				Holierhoekse en Zouteveense Polder	waterplanten	
				Solleveld	waterinsecten	
				Meijndel	waterinsecten	

Figuur 6.2 Beoordeling ecologie HHS Delfland

6.2. Multi actor governance

De **georganiseerde participatie** van de KRW vindt plaats in verschillende constellaties. Het belangrijkste en meest direct zijn de “gebiedsprocessen” voor het opstellen van het KRW maatregelenpakket. Daarnaast is het regionale “afsprakenkader emissieloze kas” voor het glastuinbouwgebied en “duurzaam boer blijven Midden-Delfland” voor het open veenweidegebied van belang. Bij de gebiedsprocessen ligt het zwaartepunt op afstemming met de verschillende gemeenten over maatregelenpakketten (zie ook 6.3 multi-level governance). In de SGBP2 ronde zijn er ook bijeenkomsten georganiseerd voor LTO, terreinbeheerders en lokale agrarisch beheer collectieven om knelpunten en mogelijke maatregelen te inventariseren. Daarnaast speelt Dunea, als terreinbeheerder van de lichamen Meijndel en Solleveld een belangrijke rol voor het nemen van inrichtingsmaatregelen. In de Groene Motor (Rijnbeek et al, 2017) wordt geprobeerd om

maatschappelijke partners uit te nodigen ecologische maatregelen te verzinnen, deels omdat gangbare maatregelen tegen ruimtelijke beperkingen en hoge kosten aanlopen.

Rond samenwerking met de glastuinbouw is een formeel bestuurlijk gremium opgezet, waarin naast de sector (via LTO Glaskracht), gemeenten en de hoogheemraadschappen Delfland en Schieland & Krimpenerwaard zitting hebben. In 2014 tekenden bestuurders het afsprakenkader. Binnen een ambtelijk overleg worden voortgang en concrete projecten besproken. Op nationaal niveau is er een intensieve samenwerking en afstemming in het platform duurzame glastuinbouw, een voortzetting van het convenant Glastuinbouw en Milieu (GLAMI). Daarin worden generieke afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de emissieloze kas in 2027. In de substraatteelt zijn gebruiksnormen van meststoffen omgezet naar emissienormen, waardoor ook op die emissies uit de pijp gehandhaafd kan worden. Daar hangen dan ook co-financierde innovatieprojecten (Glastuinbouw waterproof) onder die het werken aan die emissieloze kas mogelijk moeten maken.

Op regionaal niveau worden maatwerk- en uitvoeringsafspraken gemaakt. Voorbeelden daarvan zijn het project gebiedsgericht meten en handhaven van de waterschappen (zie tekstbox 6.1) en de actie “schone kast” van de gemeenten waarbij ondernemers worden gefaciliteerd en gesubsidieerd bij het opruimen van hun oude gewasbeschermingsmiddelen. Verschillende interviews wijzen op de effectiviteit van dit arrangement en ook de rapportages (Delfland 2018, p 15) melden substantiële verlagingen van nutriënten in die polders waarop het project al haar focus heeft gehad (zie ook Van Peperstraten 2018). Als succesfactoren worden de aanzienlijke extra inzet van handhaving fte’s gezien, de samenwerking tussen meten en voorlichting waardoor leereffecten optreden, maar ook de wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Zo hebben publieke partijen de medewerking van glastuinbouwers en LTO nodig zodat effectieve maatregelen genomen worden. Tegelijk wordt door LTO glaskracht het belang van een gelijk speelveld voor alle partijen in het gebied genoemd. Ook de blijvende beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen is van belang, terwijl hardnekkige overschrijdingen tot verboden kunnen leiden. Tenslotte kunnen bedrijven nullozing of zeer hoge zuiveringspercentages realiseren via certificering daarvan administratieve lastenverlichting krijgen en/of bestrijdingsmiddelen zoals imidacloprid blijven gebruiken.

Voor de melkveehouderij loopt sinds 2010 het project ‘Duurzaam boer blijven Midden-Delfland’. Dat project is een uitvloeisel van het gebiedsgerichte beleidsprogramma De Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (<http://iods.nl/>), waar in het kader van de aanleg van de A4 investeringsbudgetten in de open ruimte vrij kwamen. Zo ontstonden er budgetten voor agrarisch natuurbeheer (100 hectare voor het “groenblauwe lint”) en programma’s om kringlooplandbouw te bevorderen. Inmiddels worden binnen het DAW erfafspoelingsprojecten gesubsidieerd.

Niet-publieke actoren hebben een **formele positie in de organisatiestructuur** stroomgebied Rijn-West (zie ook paragraaf 4.2). Er zitten geen bestuurders van niet-overheden in het RBO. Participatie vindt plaats via de klankbordgroep Rijn-West, waarin een breed pallet maatschappelijke organisaties in deelnemen.

Tekstbox 6.1 Gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak glastuinbouw
Bij zowel Delfland als Hunze en Aa’s/Vechtstromen wordt gewerkt met een gebiedsgerichte aanpak voor de glastuinbouw. Daarvoor zijn convenanten voor het Westland en Oostland (“Westland/Oostland, samen op weg naar de emissieloze kas in 2027”) en in Drenthe (Klazienaveen, Erica en Zuidbroek/Sappemeer) gesloten (DuurSaam Glashelder) opgesteld door regionale overheden, omgevingsdiensten en LTO.
Vastgesteld werd dat er wel landelijk gewasbeschermingsbeleid was (de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst), een traditie van convenanten en overleg plaats vond in het Platform Duurzame

Glastuinbouw, maar dat er tegelijk een regionale uitwerking miste. De waterschappen ondervonden (forse) overschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten in het oppervlaktewater. Eerder was een belangrijke beleidsinspanning in Delfland erop gericht de kassengebieden aan te sluiten op het riool.

In zowel het Oostland/Westland als het kassengebied in Drenthe spitst het arrangement zich toe op een gebiedsgerichte aanpak waarin handhaven, voorlichten en stimuleren elkaar aan moeten vullen. Beide arrangementen lijken op elkaar, maar in Delfland wordt ingezet op een individuele aanpak bij gebieden die tijdelijk zeer intensief gemonitord worden. Buiten deze twee gebieden komt dit niet voor (interview LTO Glaskracht). In het geval van Delfland wordt er per deelgebied gestart met een voorbereidingsfase, waarin het gebied in kaart wordt gebracht en een startbijeenkomst voor ondernemers wordt georganiseerd. In de uitvoeringsfase meten de handhavingsdiensten gebiedsspecifiek en werken ze samen. Zij koppelen de resultaten snel terug aan de individuele ondernemer om een leereffect tussen lozing en meting te bewerkstelligen. In de nazorgfase loopt de meetintensiteit direct rond bedrijven terug en worden resultatenbijeenkomsten georganiseerd. Gedurende het traject communiceren publieke en private partijen actief, organiseren zij leergroepen en ondersteunen zij met (het aanvragen van) stimuleringsmaatregelen. Communicatie en werving onder glastuinbouwers is een belangrijke pijler, die een bedrijfswaterscan kunnen doen met een onafhankelijk adviseur. Zowel publieke (handhavers van waterschappen en omgevingsdienst) als private (LTO glaskracht) hebben inbreng in de uitvoering van het programma. Ook in het programma Duursaam Glashelder in Drenthe/Groningen helpt een adviesbureau tuinders bedrijfswaterplannen te maken en wordt er gebiedsgericht gemonitord. Ten opzichte van Delfland is er geen sprake van een individuele aanpak: de intensiteit van gebiedsgerichte monitoring is lager en er is snelle terugkoppeling op naar het deelgebied en niet naar de individuele ondernemer.

De betrokkenen in interviews geven aan dat de maatregel kostbaar en arbeidsintensief is, maar dat de effectiviteit wel groot wordt geacht door snelle terugkoppeling en beter inzicht bij glastuinders en beheerders van knelpunten. Dalingen in concentraties van stoffen bevestigen dat beeld.

Referenties

Hunze & Aa's et al. (2016) Maatregelprogramma DuurSaam Glashelder. Veendam: Hunze & Aa's.
Gemeente Westland et al. (2014) Westland/Oostland, samen op weg naar de emissieloze kas in 2027.
Van Peperstraten, J. (2018). Emissieloze kas in zicht. *Het Waterschap*, december 2012, pp. 24-25.

6.3. Multi-level governance

RBO Rijn-West is het belangrijkste orgaan in de **afstemming tussen rijk en regio**. Evenals in de casus Amstel Gooi en Vecht wordt deze overlegstructuur vooral gezien als afstemmingsorgaan, of zelfs “doorgeefluik van Den Haag”. Hoewel er soms geprobeerd wordt om zaken in gezamenlijkheid op te pakken, gaan de waterschappen vaak uiteindelijk hun eigen weg (interview). Respondenten wijzen echter wel op het belang van onderling leren hoe in andere gebieden KRW processen en keuzes worden aangepakt. Bovendien worden over sommige waterschapsoverstijgende zaken, zoals de Visie Vismigratie en nutriëntenproblematiek, wel in gezamenlijke rapporten gemaakt. Ook vindt via het RBO Rijn-West beïnvloeding van Den Haag plaats via het schrijven van brieven, met name over de nutriëntenbeleid.

Voor KRW specifieke **afstemming tussen de regionale overheden** in de regio Delfland is het Netwerk Schoon Water en de bestuurlijke Watertafel opgezet. Die tafel werd in het begin zowel ambtelijk als bestuurlijk door de KRW gedomineerd. Daarnaast werd er in 2008 een regionale

Bestuursovereenkomst KRW-Delfland ondertekend door Delfland en de gemeenten, die in 2014 met de *Bestuursovereenkomst Schoon en gezond water Delfland 2015-2021* een vervolg kreeg. In die watertafel is regelmatig ambtelijk (voor)overleg rond de voortgang van de bestuursakkoorden. Voor de laatste SGBP ronde is het nog niet duidelijk of opnieuw de route van het bestuursakkoord wordt gekozen. De belangrijkste overweging is om een deel van de verantwoordelijkheid bij de gemeenten te leggen. Om die reden zit er een verschuiving in de aard van die bestuursovereenkomsten, waarbij in het eerste plan vooral het waterschap leidend was en in de opvolger meer gekeken is om maatregelen van gemeenten zelf op te nemen. In de periode 2007 tot ongeveer 2012 was er sterke inzet van gemeenten en waterschap om het glastuinbouwgebied aan te sluiten op het riool.

De inzet van **regionale financieringsmiddelen** in het kader van het plattelandsontwikkelingsprogramma POP3 2014-2020 is beperkt voor de regio van Delfland. Zo is er voor niet-productieve investeringen in water, zoals natuurvriendelijke oevers of erfafspoelingsprojecten in 2018 280.000 euro beschikbaar voor het gebied van Delfland (in 2016 en 2017 niets). In het naastgelegen Schieland en Krimpenerwaard was bijvoorbeeld ruim het tienvoudige beschikbaar. Een belangrijke verklaring is de sterke budgettaire inzet op de glastuinbouw binnen het waterschap.

6.4. Organisatie van kennis

De **organisatie van kennisontwikkeling** kent een strikte scheiding tussen kennis en beleid. De waterschappen hebben expertise en de rekenmogelijkheden om maatregelen in te schatten. In het betreffende gebied wordt vervolgens het maatregelenpakket getoetst op acceptatie. Hoewel er enige verschuiving in deze taakverdeling waarneembaar is (gebiedspartijen worden al vroeger gevraagd naar maatregelen die volgens hen mogelijk zouden zijn) blijft het kennisarrangement grofweg gelijk.

Wel is er een duidelijke beweging waarneembaar richting het opzetten van **leerprocessen** om zo gedragsverandering te bewerkstelligen bij glastuinbouwers en melkveehouders. Door in te zetten op het gebiedsgericht monitoren en daar actief over te communiceren, hoopt Delfland meer inzicht, begrip en daarmee medewerking te krijgen. Dat is ook een belangrijke achterliggende gedachte in het DAW programma rond Duurzaam Blijven Boeren in Midden-Delfland.

6.5. Multi-sector governance

De **beleidsintegratie** tussen het natuurbeleid en KRW is beperkt. De provincie Zuid Holland heeft sinds de herijking van het natuurbeleid een zeer lage ambitie voor natuur buiten de Natura 2000 - gebieden, en de plannen voor EHS gebieden zijn geschrapt. In de provinciale beleidsvisie Groen (2012/2013) was weinig geld voor nieuwe ontwikkeling en gebieden dicht bij de stad kregen prioriteit. Echter, eerder was er geen duidelijke integratie tussen natuurontwikkelingsdoelen en gebieden die als KRW lichaam zijn aangewezen, waardoor het effect op KRW doelstellingen beperkt was (cf. Aa en Maas en Hunze en Aa's waar verbindingszones geschrapt zijn). In het provinciale beleid voor financiering van het agrarisch natuurbeheer wordt bovendien aangegeven dat "haar inspanningen vooral zijn gericht op de bescherming van weidevogels" (Provincie Zuid-Holland 2018, p 18). Daarnaast worden agrariërs, via collectief Vockestaert, uitgenodigd plannen in te dienen voor blauwe diensten die aan de KRW doelstellingen moeten bijdragen.

Het provinciale waterplan stelt in 2009 (Provincie Zuid-Holland, 2009, p 58) vast dat KRW doelen in de Oostboezem van Delfland niet gehaald worden zonder ruimtelijke ontwikkelingen. Tegelijk stelt de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit in Zuid Holland (2017) dat integratie van de KRW in ruimtelijk beleid beperkt is. In Delfland is er echter een grote druk op de ruimte, wat ruimtelijke maatregelen kostbaar en ingewikkeld maakt. Natuurvriendelijke oevers zijn bijvoorbeeld zeer smal. Via de KRW-synergieprojecten werd één ruimtelijke maatregel "Bochtafsnijding Delftse

Schie” door de provincie genomen, meekoppelend met scheepvaartbeleid. Delfland (2015) geeft evenwel aan dat het realiseren van natte natuurzones moeizaam en kostbaar verloopt. Delfland zelf werkt wel met een eigen kaart waarin zij plannen schetst voor het realiseren van “natte ecologische zones” met kerngebieden en stapstenen, waar ze meer beleidsinzet beoogt. Ze heeft een doelstelling voor minimaal 60 ha natte natuurzone. Tegelijk geven interviews aan dat de praktijk tegelijk vooral ook opportunistisch is: daar waar toevallige kansen zich aandienen wordt geprobeerd die te realiseren.

De interviews geven aan dat er intern bij het hoogheemraadschap meer **interne beleidsintegratie** en afstemming tussen ecologie en chemie ontstaat. Met behulp van de kaart wordt nu gekeken of sommige gebieden extra (handavings)inzet nodig is omdat het kwatsbare ecologische gebieden betreft, en niet langer alleen op basis van hoogte van de emissies van een bedrijf.

6.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's

Rijn-West / Delfland			
	Ruimtelijke inrichting / hydromorfologie	Gewasbeschermingsmiddelen	Nutriënten
Instrumenten	Voorheen werd ingezet op het halen van 2 sporen: vismigratie en het creëren van Habitats via doelstellingen voor ha's natte ecologische zone: paaipplaatsen en natuurvriendelijke oevers. Het waterschap financiert die inrichtingsmaatregelen. Dat gebeurt ofwel op terrein dat in bezit is (de route) en ofwel op basis van vrijwillige medewerking van grondeigenaren en kansen die zich voordoen (carrots). Daarbij werd met een vrijwillige route In het project de Groene Motor (Rijnbeek et al. 2017) geprobeerd stakeholders te betrekken om te komen tot ecologische maatregelen die weinig ruimte kosten.	Hoofdinzet is de gebiedsgerichte aanpak van de glastuinbouw, waarin extra handhaving (sticks) en voorlichting (sermons) worden gecombineerd. Daarnaast is handhaving vervuilinggericht (categorieën voor 'vieze' polders). In de periode tot 2012 is eerst geïnvesteerd in een meerjarig programma door gemeenten en waterschap om kassen op het riool aan te sluiten (route).	Op het gebied van nutriënten geldt hetzelfde gebiedsgerichte arrangement als voor gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast wordt de ingezet op het saneren van riooloverstorten (route) en een vrijwillig spoor richting de melkveehouderij via het DAW (sermons, carrots). Tenslotte voert het waterschap ook effectgericht beleid, door de boezem te spoelen met het schone wat uit het Brielse meer (route)

7. Hunze en Aa's

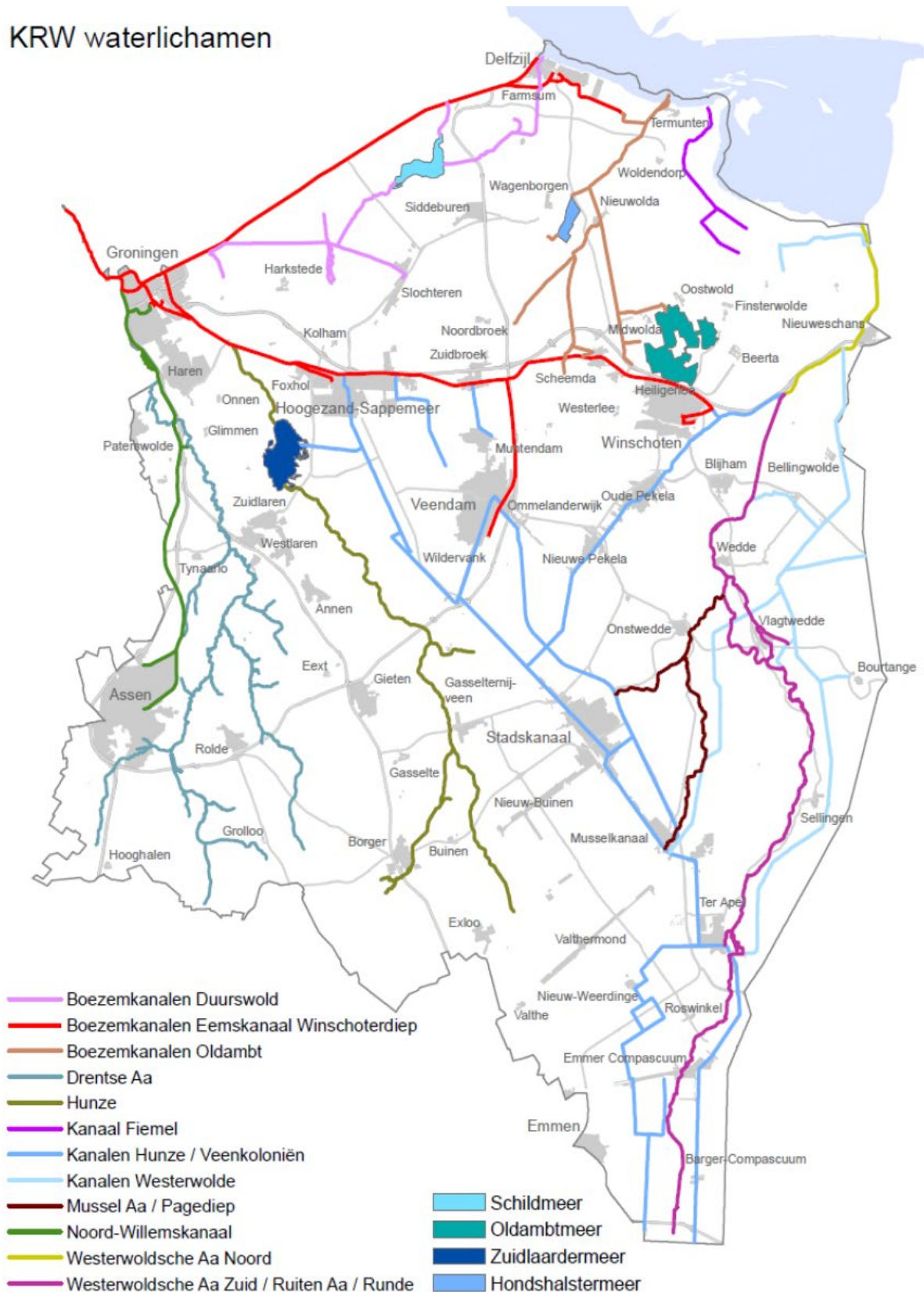
7.1. Algemene beschrijving

Het beheergebied van Hunze en Aa (opgericht in 2000) is 213.000 hectare groot met 424 duizend inwoners (Hunze en Aa's, 2019). Het gebied is onderdeel van het stroomgebied Eems, en omvat ruim 3,5 duizend kilometer aan watergangen. Het watersysteem is opgedeeld in zes deelgebieden: Hunze, Drentse Aa, Westerwolde, Veenkoloniën, Oldambt/Fiemel en Duurswold. In die gebieden varieert het landgebruik. Landbouw, vooral akkerbouw, is de meest voorkomende functie, vooral in het kleigebied en de voormalige veengronden in het oosten. Oostelijk van Emmen ligt een groot (glas)tuinbouwcomplex. Op het Drents plateau zijn aaneengesloten bos- en natuurgebieden, met verschillende beeklandschappen zoals de Drentse Aa en drie andere Natura2000 gebieden. De regio kenmerkt zich door een relatief lage probleemdruk voor nutriënten (zie kaart 2.1) en hoge voor gewasbeschermingsmiddelen (kaart 2.2.).

De 16 KRW lichamen bestaan uit vijf beken, zeven kanalen en vier meren. De beken hebben de hogere ambitie en vallen samen met natuurverwervingsdoelen van provincie. Een van de beken heeft een lagere ambitie (Mussel, in landbouwgebied). Daar wordt niet gekozen voor ingrijpende inrichtingsmaatregelen zoals hermeandering etc. In algemene zin is het beleid om stijging waterschapslasten niet met meer dan 2% p/j te laten stijgen. Dat leidde vooral tot fasering, niet tot doelverlaging. Op het gebied van nutriënten voldoet in sommige jaren 90% van de meetpunten aan de doelstelling. Knelpunten liggen sterk op gewasbeschermingsmiddelen en herinrichting van beken.

De nutriëntenbelasting in het beheergebied van Hunze en Aa's laat een dalende trend zien, maar lijkt ook te stagneren (Drenthe 2015). 2013-2015 waren de nutriënten gehalten hoger dan in 2010-2012. Voldeden in 2012 90% van de hoofmeetpunten aan de norm voor fosfaat, in 2015 was dat afgenomen tot ca. 60% (Klomp et al. 2017). Het waterschap werkt momenteel nog met gebiedsgerichte normen voor nutriënten.

KRW waterlichamen



Figuur 7.1 KRW Lichamen in beheergebied Hunze & Aa's

7.2. Multi actor governance

De **georganiseerde participatie** van de KRW krijgt vooral vorm in de per deelgebied georganiseerde processen Waterdrager. Dat zijn integrale gebiedsbijeenkomsten waarin ook programma's voor waterveiligheid, wateroverlast, watertekort zijn en hoe die in hun onderlinge verhoudingen te begrijpen zijn. Op het niveau van concrete gebieden worden lokale partijen gevraagd mee te denken aan mogelijke maatregelen, bijvoorbeeld in het verband van 'schetsschuiten'. Rond de glastuinbouw is in het project DuurSaam Glashelder (zie ook tekstbox 6.1) is er een programmateam en stuurgroep met daarin zowel publieke overheden als LTO Glaskracht. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen het waterschap en de regionale DAW coördinatoren.

Rond de herinrichting van de beekdalen speelt ook maatschappelijk initiatief een wezenlijke rol. Waar de beleidsontwikkeling van de Drentse Aa een lange geschiedenis kent die sterk leunt op nationaal en regionaal overheidsinitiatief, is er bij de herontwikkeling van de Hunze een duidelijker maatschappelijk initiatief aan te wijzen. Nadat het Rijk het Hunzedal niet in de Ecologische Hoofdstructuur wilde opnemen (Van der Bilt 1994), slaagden lokale natuurorganisaties wel om via het Prins Bernard Cultuurfonds een ecohydrologische systeemanalyse te laten maken. In 1995 formuleerden het Gronings Landschap, het Drents Landschap en Natuurmonumenten de Hunze Visie, die in 2014 geactualiseerd werd tot zichtjaar 2030, en waarbij bovendien ook andere "groene" maatschappelijke partijen bij aanhaakten. Tot 2015 werd ongeveer 3000 ha nieuwe, veelal natte, natuurgebieden aangekocht en ingericht (Vegter & Krol, 2015; Drents Landschap et al. 2014). Delen van het Hunzedal zijn inmiddels onderdeel van de EHS en later Natuurnetwerk Nederland, waar een gebiedscommissie en Prolander voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling moeten zorgen.

Binnen het RBO is er geen formele plek voor landbouw- of natuurorganisaties, hoewel LTO wel een verzoek ingediend heeft om onderdeel te worden van RBO Noord.

7.3. Multi-level governance

De RBO Nedereems is nu deel van RBO Noord (met Rijn-noord). Respondenten typeren dit als een *afstemmingsorgaan* dat relatief niet veelvuldig bijeenkomt. Het RBO heeft een tijdje stil gelegen. De onderlinge voortgang van de regionale overheden wordt besproken. In de interviews wordt niet gesproken over werkgroepen waar bijvoorbeeld analysemethoden worden vergeleken en/of op elkaar worden aangepast. De waterschappen (Hunze en Aas' en Noorderzijlvest) hebben hun eigen benadering. Er is beperkte afstemming met Wetterskip Fryslan over de koppeling van modellen om de aanvoer van nutriënten vanuit het IJsselmeer in kaart te brengen. **Richting het rijk** wordt er geen gezamenlijke bestuurlijke *lobbystrategie* bewandeld door actief gezamenlijke standpunten uit te dragen. De interviewrespondenten geven daarvoor een tweetal redenen. Ten eerste krijgt de aardbevingsproblematiek al lange periode veel regionale bestuurlijke aandacht en domineert de agenda van beïnvloedingspolitiek richting het Rijk. Ten tweede wordt er op het gebied van waterbeheer slechts een beperkt gezamenlijk belang of probleem gezien om samen in op te trekken.

Opvallend is dat dit waterschap eigen "gebiedsgerichte normen" voor de nutriënten fosfor en stikstof heeft vastgesteld in 2007 (Zie Nieuwkamer & Wanningsen 2015), en zijn niet overgestapt naar de landelijke normen die erna verschenen in het SGBP2. In sommige gevallen zijn ze strenger en in sommige gevallen iets minder streng dan de landelijke richtlijnen. Sinds 2016 dringt het rijk en RBO aan op het overnemen van landelijke normen, waarbij ook een controverse is verschenen vakbladartikelen (bijv. Rotgers, 2015) over de verschillende normen die de waterschappen hanteren een rol spelen. In beleidsstukken schrijft het waterschap dat zij voornemens is dat na 2021 te doen, maar in de huidige ronde nog te werken met de vastgestelde normen (Klomp et al. 2017).

De regionale overheden publiceerden in 2014 een gezamenlijke Afstemmingsnota Schoon en gezond water Noord Nederland, waarin waterschappen, provincies, Rijk en waterbedrijven doelen en maatregelen afstemden. Dat deden ze eerder ook in 2008. In 2014 sloten waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven ook de samenwerkingsovereenkomst van de Waterketen Groningen en Noord-Drenthe. Ook rond de Drentse Aa werken waterschap, waterbedrijf en provincie samen rond het opstellen van een gebiedsanalyse en het ontwikkelen van een uitvoeringsprogramma (zie tekstbox 7.1).

Tekstbox 7.1 Gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak voor de Drentse Aa

De Drentse Aa is een oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor waterwinning voor de stad Groningen en omgeving. Voor dit oppervlaktewater is een geïntegreerde en gebiedsspecifieke aanpak ontwikkeld rond gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast wordt het gebied heringericht als Natura 2000 -gebied. Veel maatregelen zijn primair gericht op het (hydrologisch) herstel van het Drentse Aa-watersysteem. Daarnaast worden natuur, recreatie en landbouwstructuurontwikkeling meegekoppeld. Sinds 2016 is er een Bestuurlijke voorbereidingscommissie Drentse Aa, die vooral het instrumentarium rond grondbeleid in kaart moet brengen. Prolander, de provinciale organisatie opgericht na het verdwijnen van DLG, heeft er een belangrijke rol. Door bezuinigingen en kostenoverwegingen zijn maatregelen uit de oorspronkelijke herinrichtingsplannen uitgesteld (gefaseerd in KRW terminologie), en maatregelen voor verdroging geschrapt.

Langs grote delen van de Drentse Aa geldt een spuitvrije zone van 4 meter sinds de jaren '90 op grond van de bescherming van het grondwater, die vastgelegd is in Provinciale Omgevingsverordeningen. Agrariërs kunnen compensatie aanvragen. Het gebruik van lokale juridisch bindende verordeningen voor oppervlaktewateren is uitzonderlijk, en andere voorbeelden zijn niet in de cases aangetroffen. In het gebiedsdossier uit 2013 (Van Dongen et al. 2013) werd geconstateerd dat verbetering stagneert. Daarop is het uitvoeringsprogramma Drentse Aa geïnitieerd. Er zijn daarin geen verdere dwingende maatregelen afgekondigd, maar wel maatregelen rond verdere bewustzijn en educatie (Sermons), de integratie en afstemming van de spuitvrije zone in gemeentelijke bestemmingsplannen en handhaving (sticks), verschillende subsidiemaatregelen rond erfafspoeling en middeleninname (carrots) en het aanleggen van vulpaatsen omdat geen water uit de Drentse Aa mag worden ingenomen (route en sticks). Ook is er een convenant gesloten met de groeiende bollensector in de regio over gewasbeschermingsmiddelen.

Referenties

Van Dongen et al. (2013). Gebiedsdossier oppervlaktewaterwinning Drentse Aa. Veendam: Hunze & Aas & Groningen: Waterbedrijf Groningen.
 Van Dongen et al. (2015). Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentse Aa. Veendam: Hunze & Aas & Groningen: Waterbedrijf Groningen.
 Padt, F. J. G., & Leroy, P. (2005). Een park dat geen park mag heten. De Drentse Aa in beleidshistorisch perspectief. Landschap 22(3).

7.4. Organisatie van kennis

Het waterschap voerde eerst 3 jaar analyseonderzoek uit naar doelbereik van de KRW (gestart in 2015 en afgerond eind 2018), laat het bestuur dan een besluit nemen over de richting van doelaanpassing en kansrijke maatregelen, en start dan het gebiedsproces Waterdrager in 2019. Daarmee is er een strikte **scheiding tussen kennisontwikkeling en beleidsuitvoering**. Richting stakeholders wordt in termen van 'opgaven' in het gebied gesproken, en vervolgens gezocht naar gebieden waar maatregelen op draagvlak kunnen rekenen. Die scheiding geldt ook voor de insteek van het formuleren van beleidsmaatregelen. Op basis van studies van het NMI of metingen van

gewasbeschermingsmiddelen wordt bepaald voor welke specifieke gebieden er extra handhavingscapaciteit of investeringsmiddelen beschikbaar wordt gesteld. Naar aanleiding van observaties van toegenomen concentraties in 2014 en 2015 voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen zijn analyses gemaakt (Klomp et al. 2017; Van Dongen et al. 2017) en vervolgens een 10 punten aanvullend actieprogramma opgesteld met aanvullend beleid (Meijer, 2017).

Daarnaast wordt ingezet op **leerprocessen** in de regio. De gebiedsgerichte aanpak DuurSaam Glashelder in het Drentse kassengebied (zie tekstbox 6.1), waarin meten, voorlichten en handhaven samen opgaan, is daar een belangrijk voorbeeld van. Daarnaast krijgt communicatie een belangrijke plek in het uitvoeringsprogramma Drentse Aa (Van Dongen et al, 2015). Opvallend bij de organisatie van leerprocessen is echter wel het relatieve éénrichtingsverkeer ervan: het gaat om voorlichting. Het waterschap koos ervoor geen DAW projecten te financieren die zich uitsluitend op kennisuitwisseling richten, en alleen projecten te subsidiëren die uitgaan van bovenwettelijke fysieke maatregelen voor erfemissies van gewasbeschermingsmiddelen.

In interviews komt naar voren dat er een eerdere bestuurlijke discussie over de effectiviteit en betaalbaarheid van natuurvriendelijke oevers heeft gespeeld rond 2013. Ondanks eerder investeringen leverde dat in de metingen weinig extra doelbereik op voor de biologische doelen. Dat leidde tot uitstel van die maatregel.

7.5. Multi-sector governance

De belangrijkste **koppeling** is de ontwikkeling van (nieuwe) natuur, eerst via de EHS en later het Natuur Netwerk Nederland. De Drentse Aa, de Hunze en de Ruiten Aa (Westerwoldse Aa Zuid) vallen daaronder. In die gebieden was reeds grondgebied in handen van natuurorganisaties en zou de provincie grote hoeveelheden grond langs de beek aankopen om er natuur te realiseren. Gebieden die buiten de EHS/NNN liggen werden door het waterschap aangekocht, en tot 2015 vanwege de integrale benadering met het vasthouden van water gefinancierd vanuit de synergiegelden KRW. Doordat budgetten door de herijking onder druk kwamen te staan is ervoor gekozen om enerzijds te meer door te tijd heen te faseren en anderzijds om EHS gebieden rond de beken te handhaven, maar de ecologische verbindingzones te schrappen. Daarmee bleven de beekontwikkelingen overeind, maar vielen verbindingzones Mussel Aa/Page Diep en Hondhalstermeer weg. Samenhangend met de meekoppelkansen voor herinrichting en aangepast beheer, spreekt het waterschap over verschillende ambities voor wateren. Voor de beken en meren is die hoger dan voor de kanalen. Ook is er binnen de beken (Drentse Aa, Hunze, Ruiten Aa hoog en de Mussel Aa en Westerwoldse Aa zuid laag) en de meren (Zuidlaardermeer, Schildmeer hoger en Oldambtmeer en Hondhalstermeer lager) sprake van ambitieverschil. Het ambitieverschil lijkt ook door te werken op het beleid ten aanzien van nutriënten voor de beken en de meren: *“We willen daarom vooral zorgen voor voldoende lage fosfaatgehalten op alle meetpunten in de beken en de meren, waarbij opgemerkt moet worden dat de wateraanvoer naar de beken en meren plaatsvindt via de kanalen.”* (Klomp et al. 2017, p2)

Daarnaast is **waterveiligheid** een belangrijk beleidsveld geweest waarbij meegekoppeld werd. Dat was het WaterBeheer21 programma. Dat gold voor met name rond de inrichting van bergingsgebieden om wateroverlast tegen te gaan en wat betreft maatregelen om water in de beken langer vast te houden.

Voor het oppervlaktewaterbeheer is vooral de Drentse Aa opvallend. Omdat uit dit oppervlaktewater drinkwater wordt gewonnen, gelden specifieke milieukwaliteitsnormen uit het Besluit kwaliteit en monitoring water (Bkmw 2009). Voor de Drentse Aa wordt een gebiedsdossier gemaakt en een

uitvoeringsprogramma opgesteld om de waterkwaliteit aan de eisen te laten voldoen zodat het waterbedrijf geen extra zuiveringsinspanningen hoeft te leveren.

7.6. Inzet van instrumenten bij drie thema's

Eems / Hunze & Aa's			
	Ruimtelijke inrichting / hydromorfologie	Gewasbeschermingsmiddelen	nutriënten
Instrumenten	Differentiatie tussen de verschillende KRW wateren. De meeste aandacht en middelen worden op drie beken ingezet waarbij grootschalige ruimtelijke ingrepen worden genomen. Inzet op ruimtelijke herinrichting (route) via meekoppeling met NNN/WB21. Grondverwerving op basis van overkoepelende visie, maar op vrijwillige basis (carrots). Dat geldt ook voor natuurvriendelijke oevers waarbij grond niet in bezit is van het waterschap en via subsidieregelingen wordt ingericht.	In de regio wordt een gebiedsgerichte aanpak gehanteerd. Op basis van een probleemanalyse van stoffen is voor specifieke teelten in specifieke deelgebieden de handhavingscapaciteit vergroot (sticks) en subsidieprogramma's voor bovenwettelijke maatregelen opengesteld (carrots). Daarnaast is voor het Uitvoeringsprogramma Drentse Aa (UPDA) en DuurSaam Glashelder voor de glastuinbouwgebieden opgesteld (zie ook tekstbox 7.1). Het zijn in die twee programma's waar ook het instrument voorlichting (sermons) een plek krijgt, een spuitvrije zone ligt (sticks) en waarin het waterschap verplicht te gebruiken wasplaatsen aanlegt (route).	Op het gebied van nutriënten worden weinig additionele instrumenten ingezet bovenop het generieke mestbeleid (Klomp et al. 2017) en zijn knelpunten in vergelijking met gewasbeschermingsmiddelen beperkt. Aanpak richtte zich vooral op kennisontwikkeling (bronnenanalyses e.d.) om eventuele gebiedsspecifieke aanpak mogelijk te maken en verdere verbetering RWZI's (route). De aanvoerroutes van voedselrijk zoet water via Friesland wordt bekeken (route) en er wordt op risicovolle puntbronnen extra gehandhaafd (sticks). Overwogen wordt om (gebiedsspecifieke) openstellingen voor het DAW gericht op nutriënten te subsidiëren (carrots).

8. Vergelijking regionale governance arrangementen

8.1. Regionale KRW arrangementen: overeenkomsten op hoofdlijnen...

De regionale beleidsarrangementen in de vier regio's die zijn beschreven in de voorgaande hoofdstukken vertonen veel overeenkomsten. De verschillen in werkwijze, rolverdeling en inzet van instrumenten tussen de vier gebieden zijn niet *fundamenteel* verschillend. Wel is er sprake van *accentverschillen*. De regio's opereren binnen min of meer gelijke institutionele kaders. Binnen die kaders zoeken én vinden zij in verschillende mate regionale keuzeruimte.

Voor de overeenkomsten zien we drie belangrijke oorzaken. Ten eerste zijn, zoals gezegd, de formele institutionele kaders in de gebieden grotendeels gelijk. De voor de KRW relevante wet- en regelgeving (Meststoffenwet, gewasbeschermingswetgeving, Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) specificiert de regels, bevoegdheden en rollen. Deze wet- en regelgeving biedt vaak weinig 'institutionele ruimte' om rollen en regels lokaal anders in te vullen (Freriks, 2016; Velthof 2018). Zo kunnen lagere overheden geen nadere, bindende regels voor het gebruik van meststoffen of teeltvrije zones opleggen omdat dit expliciet bij het rijksniveau is belegd. Wel kunnen zij eventueel, op basis van ruimtelijke en milieuwetgeving, dwingende spuit- of mestvrije zones instellen. Ander onderzoek (Raadgever et al. 2016; Velthof et al. 2018) geeft aan dat er onzekerheid bij regionale overheden bestaat over dergelijke maatregelen, dat de instrumenten beperkt (bedoeld) zijn, dat eventuele provinciale verordeningen en maatwerkvoorschriften een grote onderbouwingslast voor de RvS vergen, en dat politiek draagvlak in de regio hiervoor veelal ontbreekt. Bovendien zijn rollen en verantwoordelijkheden in het waterbeheer gefragmenteerd (OECD 2014). Zo zijn provincies verantwoordelijk voor het grondwater, gemeenten voor het afvalwater, waterschappen voor het oppervlaktewater en Rijkswaterstaat voor de rijkswateren. Tenslotte is er fragmentering tussen de verantwoordelijke overheidsonderdelen voor doelgroepen die gebruik maken van het water, zoals LNV, I&M en VWS.

Ten tweede is er sprake van een set aan bestuurlijke afspraken die veelal bekrachtigd zijn in bestuursakkoorden tussen Rijk en regio. In die akkoorden zijn rollen en taken verder uitgewerkt, wat de ruimte voor verschillen (in interpretatie) tussen de regio's verkleint. Daarnaast gaan algemene uitgangspunten die politiek bekrachtigd zijn voor alle gebieden op, zoals de motie Van der Vlies dat de KRW niet tot aanvullende kosten voor de landbouw mag leiden bovenop het bestaande landbouwbeleid of de idee dat ruimtelijke functies ongewijzigd kunnen blijven.

Ten derde is er sprake van een constant harmoniseringsproces ('normatieve en dwingende isomorfie'), bijvoorbeeld via de handreikingen en protocollen die in STOWA- of werkgroepverband worden ontwikkeld om de wijze van doelafleiding gelijksoortiger te maken. Een recent voorbeeld uit dit onderzoek is het loslaten van gebiedsspecifiek opgestelde normen voor nutriënten ten faveure van de KRW maatlaten, die zelf ook 'geïntercalibreerd' worden (zie de gevallen Hunze en Aa's en Delfland).

De drie genoemde oorzaken zijn vooral geworteld in de *regel*-dimensie van het arrangement. Een deel van deze regels legt onderliggende *discoursen* vast, bijvoorbeeld over de taakverdeling tussen overheidslagen of de allocatie van kosten van het KRW-beleid. Deze regels hebben vervolgens consequenties voor de op nationaal en regionaal betrokken *actoren* en de *hulpbronnen* die zij ter beschikking hebben.

8.2. Verschillen en gelijkenissen op specifieke aspecten

De verschillen in governance tussen de beschouwde *onderdelen* van de KRW – het inrichtingsbeleid, het nutriëntenbeleid en het gewasbeschermingsmiddelenbeleid – zijn groter dan de verschillen in de algemene opzet en organisatie van de KRW tussen de vier *gebieden*. Dit betreft met name het gebruik van verschillende typen instrumenten. Daarmee volgt de aanpak vooral het probleemtype.

Toch vatten we in deze paragraaf eerst de gevonden verschillen tussen de vier *gebieden* samen, opgesplitst naar de vijf *aspecten* die centraal staan in dit onderzoek (te weten multi-actor, multi-level, kennis, multi-sector en instrumenten; zie par. 2.3). In de volgende paragraaf 8.3 typeren we de regionale beleidsarrangementen op het gebied van de drie in dit onderzoek beschouwde *onderdelen* van de KRW (nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologie).

Multi-actor

De **organisatie van participatie** in ‘gebiedsprocessen’ verschilt weliswaar niet fundamenteel maar wel tot op zekere hoogte tussen de vier gebieden. De vier gebieden lijken hun gebiedsparticipatie te harmoniseren met bestaande participatietrajecten binnen het waterschap. Bij Hunze en Aa’s is het gebied opgedeeld in 6 deelgebieden en wordt er in het gebied het gesprek aangegaan in projecten die ‘waterdrager’ heten. Uitgangspunt is integraal waterbeheer, dus alle ‘wateropgaven’, d.w.z. droogte, kwaliteit, overlast en in minder mate veiligheid, komen er aan de orde. In Amstel, Gooi en Vecht (AGV) bestond in eerste instantie een participatietraject rond de KRW, maar dit wordt nu geïntegreerd in de al lopende aanpak met Watergebiedsplannen per poldergebied. Ook bij Aa en Maas wordt gekozen voor een integrale insteek.

De **participatie van niet-overheden in de formele organisatiestructuur** van het KRW-beleid verschilt. De RBO’s verschillen in de mate waarin niet-overheden (LTO, Milieufederatie) een permanente plek in dat orgaan hebben. In RBO Maas is dat het geval, bij Rijn-West en Noord/Eems niet. Wel nemen landbouworganisaties een formele plek in in de werkgroep nutriënten in Rijn-West. In Rijn-West zijn regionale bestuursovereenkomsten gesloten rond nutriënten (voor veenweiden in 2013, en nieuwe afspraken in 2017) en rond de glastuinbouw in Westland en Oostland. De landbouw heeft een belangrijke rol in de vormgeving van het vrijwillige regionale landbouwbeleid.

De landbouwsector speelt een actieve rol in de **regionale opzet van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer** (DAW). In de interviews wordt gesproken over verschillende organisatievormen van regionale DAW-projecten waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende ‘generaties’. De eerste generatie projecten wordt gekenmerkt door een algemene openstelling voor allerlei bovenwettelijke maatregelen gebaseerd op gestandaardiseerde lijsten (BOOT lijst), waarin relatief bottom-up wordt afgewacht welke agrarische ondernemers zich ervoor melden maar waarvoor overheden financieringskaders voor te subsidiëren maatregelen opstellen. De tweede generatie omvat thematisch georganiseerde projecten, waarin sturingsinstrumenten worden gecombineerd. Hierin worden bijvoorbeeld plannen opgesteld door boeren in samenspraak met adviseurs, is er kennisuitwisseling rond thema’s, zijn er subsidiemogelijkheden voor het uitvoeren van bovenwettelijke maatregelen, is er monitoring etc. Leereffecten zijn een belangrijk uitgangspunt van deze projecten. In de derde generatie, die nog geen praktijk is, zou met GIS data gekeken worden naar de mogelijkheid van projecten in bepaalde geografisch afgebakende gebieden waar weinig participatie in DAW plaatsgevonden heeft, maar waar wél gedacht wordt dat er verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Deze aanpak zou kunnen leiden tot deelname van een groter percentage agrariërs. Daarbij wordt gezocht naar voordelen voor participanten die ook een andere vorm kunnen aannemen dan directe financiële ondersteuning, zoals minder administratieve lasten

voor kassen die gecertificeerd hoge zuiveringspercentages realiseren of akkerbouwers met een bedrijfswaterplan die eerder van het sproeiverbod na droogte af mogen.

Multi-level

Door de regionalisering van de **invulling van de GLB-gelden voor plattelandsontwikkeling**, is er meer speelruimte bij provincies voor de verdeling van dit geld. Daardoor ontstaan regionale verschillen in prioriteit (welke typen activiteiten subsidiabel zijn) en budget (hoeveel geld door waterschappen en provincies samen beschikbaar wordt gesteld) waardoor beter ingespeeld kan worden op de regionale problematiek. Zo zijn er bij Hunze en Aa's in Nedereems veel middelen voor het verlagen van gewasbeschermingsmiddelen beschikbaar en co-financiert het waterschap alleen erfafspoelingsmaatregelen, terwijl in het Groningse deel van Noorderzijlvest bijvoorbeeld ook subsidie voor bodemaatregelen kan worden aangevraagd. In Brabant is veel aandacht en budget voor andere vormen van bemesting. Ook worden meer projecten rond kennisuitwisseling en anders omgaan met de bodem gefinancierd. Bij AGV en Delfland in Rijn-Noord is de inzet minder gestuurd en het budget relatief laag. De minimale financiële omvang van een aanvraag van POP gelden is groot. Om die reden is er in Noord-Holland in 2018 een laagdrempelig 'Landbouwportaal' opgezet. Vergelijkbare initiatieven zijn eerder door de provincies Groningen en Drenthe genomen. De overheden maken dan een soort gezamenlijk project, bestaande uit een subsidieplafond voor een serie relatief kleine bovenwettelijke emissiereductiemaatregelen (de BOOT lijst), dat achteraf ingediend en verantwoord wordt bij de EC. Interviews geven aan dat de administratieve last een barrière is bij de inzet van POP gelden voor kleinschalige watermaatregelen.

Ook de **functie en rol van het RBO** en RAO verschilt per regio. In het geval van de Maas (casus Aa en Maas) geven de respondenten aan dat het RBO in de eerste plaats een afstemmingsorgaan is, waarin daarnaast ook a) samen bestuurlijk wordt opgetrokken richting Rijk, bijvoorbeeld rond het agenderen van thema's en b) gezamenlijk onderzoeken worden uitgevoerd (bijvoorbeeld juridisch instrumentarium) of analyses worden gemaakt (bijvoorbeeld een bronnenanalyse). De betrokken overheden dragen bij aan een budget, waarmee het programmabureau en onderzoek worden gefinancierd. Stakeholders (landbouw en milieuorganisaties) zitten bij RBO aan tafel in plaats van in een aparte klankbordgroep. In RBO Noord (Rijn Noord en Eems, casus Hunze en Aa's) en in RBO/RAO Rijn-West (casus Amstel, Gooi en Vecht en Delfland) is dat minder het geval en is de RAO meer beperkt tot afstemmen. De frequentie van samenkomen is in Noord lager. In Rijn-west en Noord doen partijen hun eigen analyses, maar zijn er wel gezamenlijke werkgroepen. Verklaringen die gegeven worden: in Maas is het overzichtelijker omdat de provinciegrenzen en stroomgebiedsgrenzen meer gelijk op gaan; de problematiek met nutriënten is eenduidig in het zandgebied en zou daarmee samen optrekken logischer maken dan in gebieden met verschillende grondsoorten (bijv. Noord); er is sprake van een gedeeld belang in samen optrekken naar het Rijk rond waterkwesties, bijv. met gezamenlijke lobbypunten rond nutriënten en droogte (DHZ) – in Groningen werd gezegd dat bestuurlijke inzet niet zo zeer op landbouw zat maar bijvoorbeeld meer op aardbevingen, dat is elders dan weer niet het geval.

Kennis

In de **organisatie van kennis** bestaan veel overeenkomsten tussen de geanalyseerde regionale arrangementen. In bijna alle gevallen is er een fase van kennisverzameling door experts en daarna het samenstellen van maatregelenpakketten (Delfland, Hunze Aa's en AGV en in algemene zin ook Aa en Maas). In de Maasregio wordt kennisontwikkeling voor de watersysteemanalyse regionaal georganiseerd en gecoördineerd door het projectbureau Maas, terwijl de waterschappen Delfland, AGV en Hunze en Aa's dat zelf voor hun beheergebied organiseren. In de Maasregio wordt ingezet op een organisatiestructuur waar kennisverzameling over 'opgaven' en 'effectieve maatregelen' in pilots

gelijktijdig plaats vindt met het opstellen van maatregelpakketten. In interviews werd aangegeven dat die 'living labs' wel lastig van de grond komen door complexiteit van de kennis. Expertkennis zit geconcentreerd bij de waterschappen en toeleverende adviesorganisaties. In alle gevallen zijn de studies die gedaan worden naar nutriënten steeds specifiek gericht op het analyseren van de verschillende bronnen (huidige bemesting, nalevering, RWZI, riooloverstorten, achtergrondconcentratie, afkomstig van elders). Daarmee wordt geprobeerd steeds nauwkeuriger aan te geven waar de knelpunten zitten, vaak ook ter onderbouwing van argumenten richting het Rijk, bijvoorbeeld de boodschap dat meer rijksinzet nodig is voor de landbouw of dat maatregelen onderbouwd moeten worden aangepast voor achtergrondconcentraties waar geen haalbare en betaalbare interventiemogelijkheden voor zijn.

Die vier casus verschillen in de mate waarin zij arrangementen opzetten waarin **leren** en gebiedsspecifieke **kennisontwikkeling** centraal staan. Het voorbeeld van gebiedsgericht meten in de glastuinbouw valt daarbij op. In het geval van Aa en Maas wordt geprobeerd in pilots gebiedspartijen te laten inzien wat hun bijdrage aan de nutriëntenproblematiek is en dat inzicht gelijktijdig, vanuit een gezamenlijke analyse en het opstellen van maatregelpakketten (living lab), te vertalen naar concrete oplossingsroutes met een hoge effectiviteit. In Brabant wordt met Schoon Water in Brabant en de verschillende DAW-projecten ingezet op kennisuitwisseling bij boeren, onder meer via het betrekken van adviseurs, het stimuleren van studiegroepen en het faciliteren van uitwisseling van best practices.

Multi-sector

De casus verschillen op het gebied van multi-sector samenwerking tussen provincie en waterschap op het gebied van **inrichting**. Dat hangt vooral samen met het natuurbeleid (vooral EHS/NNN, in andere vorm Natura 2000). De KRW-maatregelen werden meegekoppeld bij het aanpassen van beken die in ecologische verbindingzones liggen, omdat daarvoor land verworven of anders ingericht moest worden. De provincies namen daar veel kosten voor hun rekening en werkten bovendien gebiedsgericht aan functiewijziging. In die gebieden werden hogere biologische doelen gesteld (bij gelijkblijvende fysisch-chemische doelen), omdat er meer haalbaar en betaalbaar geacht werd. In Brabant wordt gewerkt met maatregelen behorend bij functie natuur en landbouw (GEPnatuur/GEPlandbouw). In de wateren van Hunze en Aa's wordt op dit punt onderscheid gemaakt tussen de verschillende beeklopen. In gebieden met een hoge druk op de ruimte (Delfland, AGV) is het moeilijker en kostbaarder ruimte te reserveren, en is **integratie** in ruimtelijk of natuurbeleid beperkter.

Instrumenten

Ten aanzien van nutriënten hanteren alle vier gebieden richting de doelgroep landbouw (open teelt, melkveehouderij) een instrumenteninzet gebaseerd op vrijwilligheid. In de Maasregio verloopt de grootste inzet van maatregelen via het DAW (cofinanciering, d.w.z. een **carrot**). Richting de glastuinbouw valt het gebiedsgericht monitoren, handhaven en communiceren op (**sticks & sermons**). Bovendien nemen de meeste waterschappen zelf bovenwettelijke maatregelen voor eigen RWZI's (**route**), investeren ze in aansluiting van bronnen (bijvoorbeeld kassen of woonboten) op het riool (**route**) of worden effectgerichte maatregelen genomen zoals doorspoelen of defosfateren (**route**).

In het gebied van Hunze en Aa's en Delfland zijn gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater een knelpunt, terwijl dat bij AGV en Aa en Maas veel minder het geval is. In eerstgenoemde gebieden wordt budget vrij gemaakt voor het instrument subsidie (**carrots**) van gewasbeschermingsmiddelen in het DAW (projecten waarbij glastuinders kosteloos middelen kunnen inleveren; tegemoetkoming in kosten voor wasplaatsen). Daarnaast is er versterkte handhaving, door

(tijdelijk) meer handhavers aan te stellen (**sticks**). Bij zowel Delfland als Hunze en Aa's is een arrangement rond gebiedsgerichte monitoring, handhaving en communicatie opgezet (tekstbox 6.1) (**sticks & sermons**). Er wordt geen ruimte gezien voor verdergaande lokale regulering (**sticks**). Voor zover bekend is de Drentse Aa de enige locatie waar lokale dwingende regulering (provinciale verordening) van een bredere (4m) spuitvrije zone wordt toegepast, die verder gaat nationale regulering.

Ten aanzien van hydromorfologische inrichtingsmaatregelen zijn er sterke verschillen tussen de vier cases in hoeveel ruimtelijke wijzigingen en veranderingen de maatregelenpakketten tot gevolg hebben, bijvoorbeeld rond de herinrichting van beken. De vier cases verschillen beperkt in de argumenten die opgaan in besluitvorming over financiële middelen voor inzet van hydromorfologische maatregelen: indien de waterschappen zelf verantwoordelijk zijn voor inrichtingsmaatregelen (zoals vispassages) en niet afhankelijk van andere (overheden) voor medewerking, dan nemen ze die maatregelen op in hun eigen pakketten van werkzaamheden (**route**). Echter, doordat in sommige gebieden meer ruimtelijke mogelijkheden liggen voor natte natuurontwikkeling en wijziging van functies door provincies en gemeenten, verschilt logischerwijs ook de inzet van financiële middelen. Het afdwingen van ruimtelijke maatregelen door waterschappen komt niet voor, maar zij hebben ook geen mogelijkheden om te onteigenen. In alle gebieden zijn er mogelijkheden voor vrijwillige maatregelen door landeigenaren om met subsidie (**carrots**) inrichtingsmaatregelen te nemen via agrarisch natuurbeheer.

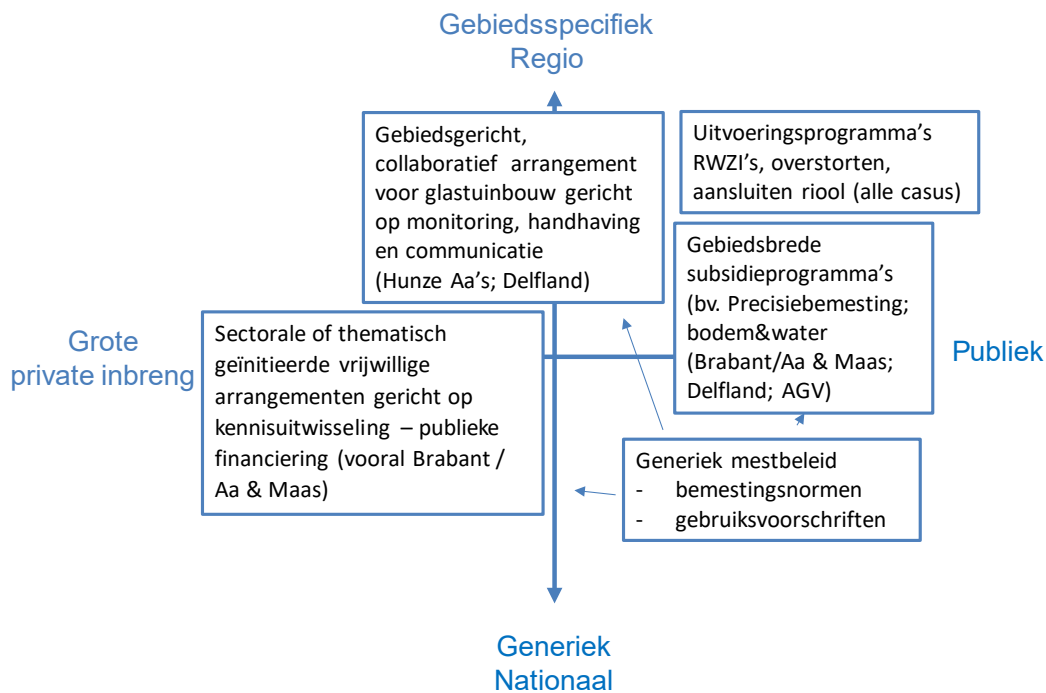
8.3. Typering beleidsarrangementen nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydromorfologie

Nutriënten

Voor het verlagen van nutriëntenconcentraties worden op regionaal niveau vooral de instrumenten van het type *route* ingezet waarin de waterbeheerder zelf maatregelen neemt. Voorbeelden zijn het verbeteren van de rioolwaterzuiveringsinstellingen door waterschappen, de aanpak van riooloverstorten door gemeenten, het afstemmen van het aan- en afvoerregime en in sommige gevallen het plaatsen van defosfateringsinstallaties. Die maatregelen zijn toegesneden op de locatie, d.w.z. om de fysische-chemische grenswaarden voor dat specifieke water te bereiken. Ten aanzien van de landbouw zetten de regionale arrangementen in op vrijwilligheid. Er is beperkt sprake van 'gebiedsspecifieke arrangementen' zoals in dit onderzoek bedoeld, in de zin dat er andere organisatorische en inhoudelijke aanpakken voor deelgebieden worden gehanteerd. In geen van de gevallen wordt ingezet op (het onderzoeken van) dwingende maatregelen (**sticks**) via maatwerkvoorschriften van het waterschap of provinciale milieuverordeningen. Deze observatie is in lijn met conclusies van Velthof et al. (2018). Wel zien we voor de glastuinbouw een gebiedsgericht arrangement rond versterkte handhaving, monitoring, voorlichting en subsidiemogelijkheden (zie tekstbox 6.1).

Tussen de vier onderzochte gebieden zit er verschil in de hoeveelheid hulpbronnen die er via POP3 extra beschikbaar worden gesteld voor vrijwillige DAW maatregelen door agrariërs. Bovendien zijn door de regionalisering van het plattelandsontwikkelingsprogramma de subsidiemogelijkheden en procedures per provincie verschillend. In de Maasregio worden de knelpunten met nutriënten het sterkst ervaren en is er het meeste geld van waterschappen en provincie beschikbaar om nutriëntgerichte DAW-maatregelen te co-financieren. In het gebied van Hunze en Aa's is dat veel minder (op het moment van schrijven: niet) het geval. Uit interviews komt naar voren dat in de Maasregio wordt gekeken hoe een volgende generatie DAW-projecten meer gebiedsspecifiek kan worden ingezet, bijvoorbeeld door gebieden waar weinig vrijwillige deelname is actiever te benaderen en/of te gaan werken met bedrijfswaterplannen waarin nutriëntenemissie maatregelen

een (grotere) rol spelen (zie tekstbox 5.2). Ook wordt bij Hunze en Aa's overwogen subsidiegeld alleen beschikbaar te stellen voor deelgebieden waar grotere knelpunten zijn. Dat is nu echter nog geen praktijk. Het arrangement richting de doelgroep landbouw is daarmee nu te typeren als een **vrijwillige gebiedsgerichte aanpak met sterke inbreng van private partijen**, maar met enige sturing door het beschikbaar stellen van middelen door waterschappen en provincies (zie figuur 8.1).

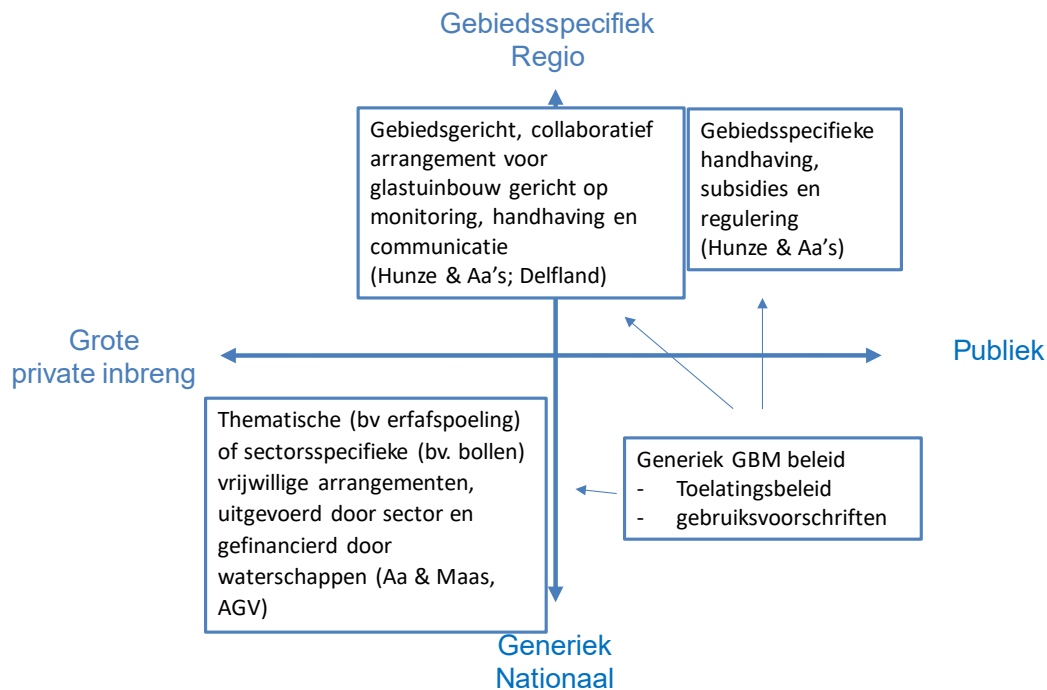


Figuur 8.1 Typering van arrangementen gericht op nutriënten

Gewasbeschermingsmiddelen

De regionale beleidsarrangementen gericht op gewasbeschermingsmiddelen verschillen in de mate waarin ze gebiedsspecifiek of generiek voor de regio zijn opgezet. Zo is er een duidelijk verschil aan te geven tussen Delfland/Hunze en Aa's enerzijds en AGV/Aa en Maas anderzijds. In het eerste geval is een **gebiedsspecifieke aanpak opgezet die terug te voeren is op de problematiek ervaren door de waterbeheerder, maar met inbreng van private partijen** (LTO glaskracht) om die aanpak uit te voeren. Het arrangement voor de glastuinbouw in Delfland en Hunze en Aa's is gebiedsspecifiek in termen van de uitvoeringsaanpak. Tekstbox 6.1. geeft meer informatie over dit arrangement. Daarnaast opent Hunze en Aa's subsidiemogelijkheden onder de vlag van DAW alleen voor specifieke deelgebieden waar zich knelpunten met bepaalde middelen en teelten voordoen. In deze twee gevallen is het nadrukkelijk niet zo dat verdergaande of minder verdergaande doelen worden gesteld ten aanzien van emissies. Het nationale generieke beleid blijft de basis. Dat is anders in de programmatische, gebiedsspecifieke aanpak van de Drentse Aa (zie tekstbox 7.1). In de Provinciale Omgevingsverordening is een bredere spuitvrije zone rond de Drentse Aa vastgelegd, omdat het een oppervlaktewater betreft waar drinkwater uit gewonnen wordt. Verder maakt die aanpak gebruik van een mix van alle andere instrumenten, zoals voorlichting (sermons), subsidiemogelijkheden (carrots) en het voorzien van collectieve wasplaatsen voor spuitinstallaties (route). In de gebieden AGV en Aa en Maas is er een meer generieke aanpak om via een algemene subsidieregeling emissies van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, en zijn er vrijwillige beheerpakketten in het

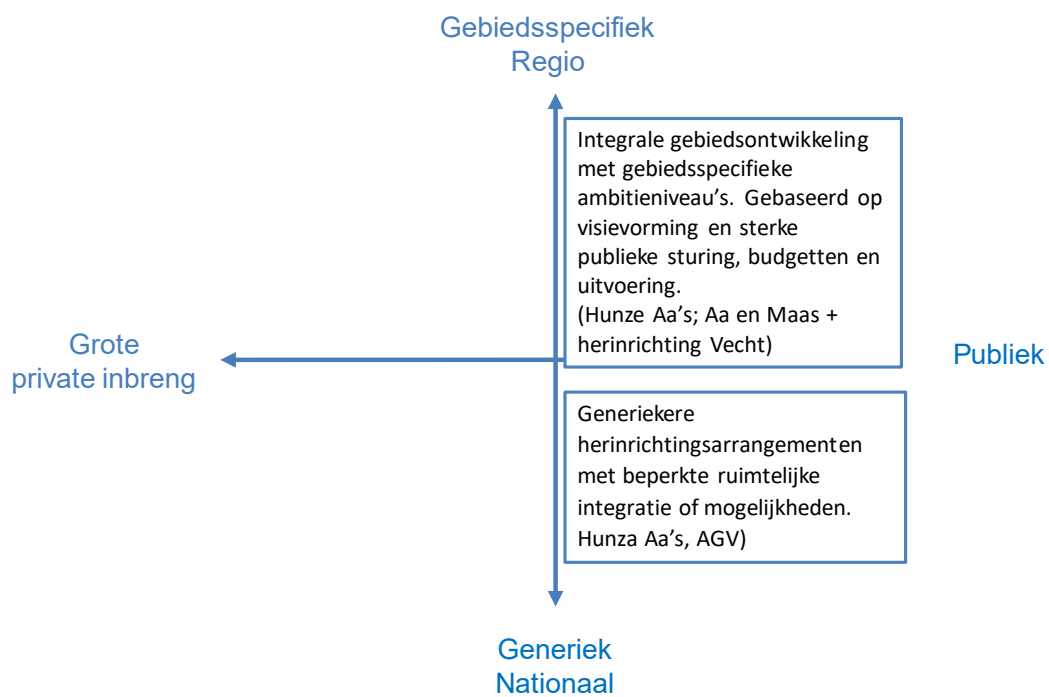
Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer die spuitvrije zones vergoeden of technische maatregelen subsidiëren. Voor de open teelten zijn die laatste subsidiemogelijkheden er bij Hunze en Aa's ook.



Figuur 8.2 Typering van arrangementen gericht op gewasbeschermingsmiddelen

Hydromorfologie/Inrichting

Het grootste verschil in arrangementen op het gebied van ruimtelijke inrichting ligt in de mate waarin de KRW leidt tot, of meelift op, ruimtelijke veranderingen. In het geval van Hunze en Aa's en Aa en Maas wordt gewerkt met verschillende biologische doelstellingen voor beken die door landbouwgebied lopen of door (toekomstig) natuurgebied. In de beekgebieden die ingericht (zouden) worden als ecologische verbindingzones worden veel maatregelen genomen die ruimte vergen (hermeandering, natuurvriendelijke oevers, etc.). In de gebieden die niet als ecologische verbindingzone zijn ingericht werden verdergaande biologische doelen niet haalbaar en betaalbaar geacht in verband met de schade die dit zou teweeg zou brengen voor de landbouw. De bezuinigingen op ecologische verbindingzones (herijking natuurbeleid) had invloed op de fasering van maatregelen en op de beschikbare budgetten. In alle gevallen blijkt grondverwerving en inrichting complexer dan gedacht en is medewerking van grondbezitters een knelpunt. De inrichtingsmaatregelen werden vaak geheel of gedeeltelijk door de provincie gedragen in het kader van Natuur Netwerk Nederland. Op het gebied van inrichtingsmaatregelen lijken Hunze & Aa's en Aa en Maas een meer **gebiedsspecifieke** aanpak te hebben, gericht op de integratie van KRW en natuurontwikkeling en het bovenstrooms vasthouden van water, terwijl de aanpak generieker is (en met minder ambitie op ruimtelijke functiewijzigingen) in Delfland en AGV. Een duidelijke uitzondering bij AGV is de herinrichting van de Vecht. De typen wateren (aanwezigheid van beken versus vooral kanalen) hangt hiermee samen. Alle gebieden nemen het maximale aantal maatregelen die geen invloed op huidige functies hebben (bijvoorbeeld vistrappen e.d.).



Figuur 8.3 Typering van arrangementen gericht op hydromorfologie / inrichting

9. Hoe verder met de KRW? Sturingsvarianten verkend

9.1. Sturingsvarianten

In dit hoofdstuk verkennen we een viertal sturingsvarianten. Deze varianten zijn te begrijpen als plausibele scenario's voor sturing: ze schetsen alternatieve sturingsarrangementen die faciliterend zouden kunnen voor regio's die te maken hebben met persistente waterproblemen. Deze varianten zijn afgeleid op basis van de geobserveerde regionale verschillen in hoofdstukken 4-8, de observaties van de implementatie van de KRW in omliggende landen (Wiering et al. 2018) en de knelpunten en kansen die tijdens de interviewronde zijn genoemd. Daarnaast is inspiratie opgedaan in verschillende adviesrapporten over de KRW (bijv. AcW, 2015; Van Gaalen et al., 2015; CSN 2016). De vier sturingsvarianten kunnen gezien worden als mogelijke startpunten voor verder versterking van het werken aan doelen voor de Kaderrichtlijn Water. Het zijn bestaande ideeën (discoursen) over sturing om de KRW governance arrangementen verder te ontwikkelen. Benadrukt moet worden dat de varianten denkmodellen zijn. Het zijn 'ideaaltypes' die een denkrichting aangeven, maar in de praktijk zullen moeten worden aangepast en gecombineerd.

De sturingsvarianten zijn verkend op hun voor- en nadelen in een workshop met KRW professionals (zie paragraaf 3.1). Ook zijn de noodzakelijke voorwaarden besproken om deze varianten verder uit te werken in de praktijk. Bij het uitwerken van die voorwaarden hanteren we de indeling van de beleidsarrangementenbenadering (bv. Arts & Leroy 2006), en bespreken ze in termen van nieuwe ideeën over sturing (sturingsdiscoursen) die ingrijpen op de andere dimensies van het arrangement: regels, rollen van actoren en resources/hulpbronnen. Ter onderbouwing van de voorwaarden grijpen we terug naar praktijkvoorbeelden uit het nationale en regionale beleid in Nederland, zoals besproken in hoofdstukken 4-8, en naar de buitenlandse vergelijking van de KRW (Wiering et al. 2018). De vier sturingsvarianten zijn de gebiedsgerichte regulatieve variant, de versterkte vrijwillige variant, de mainstreaming variant en de ruimtelijk geïntegreerde variant.

9.2. Gebiedsgerichte regulatieve variant

In de gebiedsgerichte regulatieve variant staat het gebiedsspecifiek inzetten van regels en handhaving centraal. De ideeën binnen deze variant zijn te relateren aan de vaststelling (PBL 2018 p. 170) dat normstellingskaders in het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en het huidige mestbeleid in een aantal gebieden niet aansluiten bij de KRW doelen. Voor nutriënten gaat het dan met name over de intensieve veehouderijgebieden op zand en het centrale klei- en veengebied. Daar zal het met de huidige landbouwpraktijk niet mogelijk zijn de KRW doelen te halen. In deze variant worden in toenemende mate *de aanwendings- en gebruiksregels uit de mest- en gewasbeschermingsregelgeving nader gedifferentieerd per gebied*. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat aanwendingsnormen en gebruiksvoorschriften voor aangewezen gebieden waar een grote afstand tot de door KRW en Nitraatrichtlijn nagestreefde doelen worden aangescherpt, terwijl ze voor gebieden waar deze afstand kleiner is eventueel zouden kunnen worden verruimd. ...doelgat... Een alternatief kan zijn voor de KRW 'kwetsbare gebieden' aan te wijzen waar meer prioriteit wordt gegeven aan het tegengaan van eutrofiëring. Binnen deze sturingsvariant valt ook een verdere *gebiedsgerichte differentiëring van handhavingsstrategieën*. Daarbij wordt niet zo zeer de regelgeving aangescherpt, maar wordt in de gebieden waar sprake is van een grote afstand tot de KRW-doelen en/of hoge kwetsbaarheid de handhaving geïntensiveerd.

Het is een beleidsmatige keuze om de nadere gebiedsgerichte regeldifferentiatie bij de nationale of de regionale overheden te beleggen. Momenteel zitten er in het nationale beleid al gebiedsspecifieke bepalingen. Binnen het generieke mestbeleid zijn gebruiksregels gedifferentieerd naar grondsoort, gewas, regio en fosfaattoestand (Velthof et al. 2018). Een ander voorbeeld is de aanwijzing van

‘ecologisch kwetsbare beken’ (artikel 3 uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) die een bredere teelt-, mest- en spuitvrije zone van 5 meter langs sommige beken voorschrijft. Deze reeds bestaande regelgeving zou nader per regio kunnen worden uitgewerkt. Daarnaast hebben regionale overheden beperkte bevoegdheden om aanvullende regulatieve maatregelen te nemen in specifieke gevallen (Freriks et al. 2016). Dat zijn de provinciale milieuverordening (PMV) voor grondwaterbeschermingsgebieden (Wet Milieubeheer) en teeltvrije (mestvrije) zones, op te leggen via maatwerkvoorschriften door waterschappen (Activiteitenbesluit Milieubeheer). De mogelijkheden zijn echter beperkt en zouden onder deze variant moeten worden verruimd (zie onder).

Voorbeelden van deze sturingsvariant zijn aan te wijzen in zowel het buitenland als in Nederlandse regio’s. De Vlaamse focusgebieden combineren differentiëring van regels met differentiëring van handhavingsintensiteit (zie tekstbox 9.1). In Nederland hebben we voor gewasbeschermingsmiddelen gebiedsgerichte regulatieve arrangementen gevonden, maar niet voor nutriënten. Voorbeelden zijn de arrangementen voor gebiedsspecifieke monitoring en handhaving bij de kassen in Delfland en Hunze en Aa’s (zie tekstbox 6.1) en de gebiedsspecifieke extra inzet van handhavingscapaciteit in gebieden en teelten die tot normoverschrijding leiden bij Hunze en Aa’s. Binnen Nederland zagen we nauwelijks versterkte differentiering van gebiedsspecifieke regels door regionale overheden, met uitzondering van de extra spuitvrije zone langs de Drentse Aa (zie tekstbox 7.1).

Tekstbox 9.1 Voorbeeld gebiedsgerichte regulatieve sturingsvariant: Vlaamse focusgebieden

Onder het Vijfde Mestactieplan (MAP5, 2015-2018) en het Mestdecreet (in werking vanaf 1 januari 2015) kent Vlaanderen een versterkte gebiedsgerichte aanpak (Wiering et al. 2018: 33-35; Geopunt Vlaanderen, 2019). Gebieden waar de nitraatconcentratie in oppervlaktewater hoger is dan 50 mg/l of waar de ontwikkeling van de nitraatconcentratie in grondwater ongunstig is, worden aangewezen als focusgebieden. De aanwijzing wordt uitgevoerd en jaarlijks herzien door de Mestbank, een onderdeel van de Vlaamse Landmaatschappij, op grond van metingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een dicht meetnet van ca. 750 meetpunten voor oppervlaktewater en ca. 2100 meetpunten voor grondwater (Vlaamse Landmaatschappij 2015, 2019; Vlaamse Milieumaatschappij 2017). In 2017 was ongeveer 220.000 ha ofwel 35% van de Vlaamse landbouwgrond aangewezen als focusgebied (Vlaamse Landmaatschappij 2018).

Bedrijven die voor meer dan 50% in een focusgebied liggen worden aangemerkt als ‘focusbedrijf door ligging’¹. Voor deze bedrijven gelden onder meer lagere nitraatresiduwaarden, strengere regels voor het uitrijden van mest en verplichte toepassing van vanggewassen. Bovendien worden ‘focusbedrijven door ligging’ onderworpen aan intensievere controles door de Mestbank. In 2017 ging het om bijna 10.000 bedrijven (Vlaamse Landmaatschappij 2018).

Bedrijven die binnen een focusgebied liggen kunnen worden uitgezonderd als ze zelf aantonen dat hun bedrijfsvoering niet bijdraagt aan de nitraatbelasting van grond- en/of oppervlaktewater. Bedrijven moeten hiertoe op eigen kosten metingen (laten) verrichten (Vlaamse Landmaatschappij 2019). Er is hier, met andere woorden, sprake van een omgekeerde bewijslast: niet de overheid moet aantonen dat een bedrijf het milieu belast, maar het bedrijf moet aantonen dat het het milieu *niet* belast.

¹ Naast ‘focusbedrijven door ligging’ bestaat in Vlaanderen de mogelijkheid, bedrijven *buiten* focusgebieden aan te wijzen als focusbedrijf (Wiering et al. 2018: 42-44). Dit valt echter buiten het bestek van de versterkte gebiedsgerichte aanpak.

Opmerkelijk aan het Vlaamse versterkte gebiedsgerichte beleid is dat de boerenorganisaties, zoals de Boerenbond, het Vijfde Mestactieplan en de versterkte gebiedsgerichte aanpak ondersteunen. De Boerenbond onderschrijft dat strengere maatregelen in probleemgebieden gerechtvaardigd zijn en dat aanwijzing van gebieden en bedrijven op metingen gebaseerd moet zijn (interviews 2018, zie Wiering et al. 2018). Het Zesde Mestactieplan voor de periode 2019-2022 is op het moment van schrijven nog in behandeling en stuurt aan op voortzetting en verdieping van de versterkte gebiedsgerichte aanpak (VILT 2019).

Zoals het voorbeeld laat zien, stelt een regulatieve aanpak naar Vlaamse snit op zijn minst twee voorwaarden: acceptatie door de doelgroep van een zekere mate van ongelijkheid en acceptatie door de doelgroep van de data waarop de differentiatie is gebaseerd. In Denemarken leidde een veel minder ver gaande vorm van differentiatie enkele jaren geleden tot heftige strijd over de kwaliteit en betrouwbaarheid van meetgegevens en modelberekeningen (Wiering et al. 2018: 29-31; Thorsøe et al. 2017).

Referenties

- Geopunt Vlaanderen, *Focusgebieden Nitraat Mestdecreet*,
<http://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/2bf0a4de-abef-480c-95a4-0646b6390318>
 (geraadpleegd 12-02-2019).
- Thorsøe, M.H., Graversgaard, M., & Noe, E. (2017). The challenge of legitimizing spatially differentiated regulation: Experiences from the implementation of the Danish Buffer zone act. *Land Use Policy*, 62, 202-212.
- VILT (Vlaams Infocentrum Land- en Tuinbouw)(2019), *Zesde mestactieplan op zijn milieueffecten beoordeeld*,
<http://www.vilt.be/zesde-mestactieplan-op-zijn-milieueffecten-beoordeeld> (geraadpleegd 12-02-2019)
- Vlaamse Landmaatschappij (2015). *Actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn, 2015-2018*,
https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Mestbank/Algemeen/Definitief_Actieprogramma_2015-2018_NL.pdf (geraadpleegd 22-01-2018),
- Vlaamse Landmaatschappij (2018). *Mestrapport 2017*,
https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/mestbank/Mestrapport_2017.pdf
 (geraadpleegd 10-02-2018)
- Vlaamse Landmaatschappij (2019). *Focusbedrijf*,
<https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/bemesting/focusbedrijf/Paginas/default.aspx>
 (geraadpleegd 12-02-2019)
- Vlaamse Milieumaatschappij (2017). *Nutriënten in oppervlaktewater in landbouwgebied, resultaten MAP-meetnet 2016-2017*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Wiering, M., et al. (2018). *Final report – The implementation of the Water Framework Directive*. Nijmegen, Radboud Universiteit.

De gebiedsgerichte regulatieve sturingsvariant kent verschillende voor- en nadelen, die in sommige gevallen gestoeld zijn op (botsende) waarden en in andere gevallen vooral aandachtspunten zijn voor zorgvuldige uitvoering van de variant. Tabel 9.1 zet de genoemde voor- en nadelen uit de workshop en interviews op een rij.

Voordelen	Nadelen
Gebiedsgericht differentiëren van regels gebeurt al in het mestbeleid en is daarom een <i>gangbare voortzetting</i> van huidig beleid	Het maakt regelgeving <i>complex</i> en kan daarmee botsen met de wens regelgeving voor agrariërs te vereenvoudigen
<i>Duidelijkheid</i> voor de sector	<i>Hoge handhavingslast</i> , die de huidige capaciteit nu al overschrijdt

Regulering en gebiedsgerichte intensivering van handhaving kan <i>belangrijk</i> zijn om “rotte appels” binnen de sector aan te pakken, en daarmee generieke aanscherping van regels voorkomen	Aangescherpte regulering brengt <i>extra kosten voor boeren</i> met zich mee. Huidige bovenwettelijke maatregelen waarvoor nu soms subsidie kan worden aangevraagd vervallen
Relatief <i>hoge zekerheid</i> dat doelen gehaald worden	Het <i>verdienmodel</i> van boeren heeft geen expliciete plek in deze aanpak
<i>Eerlijke</i> aanpak in de zin dat de vervuiler aangepakt zou kunnen worden.	Meer gedetailleerde regulering brengt het risico op meer <i>illegaliteit</i> mee.
Mogelijkheden <i>rekening te houden met regionale verschillen</i> in mogelijkheden en problematiek	Specificeren van regionaal gedifferentieerd beleid kan <i>lange procedures en discussies</i> opleveren tussen rijk en regio
	Er is <i>weinig politiek draagvlak</i> bij regionale overheden om eventuele extra bevoegdheden richting de landbouw te krijgen
	De regulatieve benadering kan leiden tot ‘sterk sectorale’ en ‘rigide’ aanpak, waardoor meekoppelen met andere beleidsdoelen moeilijker kan worden
Verdergaande regulatieve specificering kan de <i>ruimte voor innovatieve experimenten beperken of versterken</i> , afhankelijk van de vraag of hiervoor juridische ruimte wordt gecreëerd.	
Het argument ‘ <i>level playing field</i> ’ wordt <i>als</i> zowel voor- als nadeel benoemd. Enerzijds maakt gebiedsgerichte intensivering van handhaving het speelveld gelijk voor welwillenden. Anderzijds leidt toename van regionale verschillen in regels tot een ongelijker speelveld, met de kanttekening dat lokale omstandigheden en lokale regels ook nu al sterk kunnen variëren.	

Tabel 9.1 Voor- en nadelen van de gebiedsgerichte regulatieve variant

Om deze sturingsvariant in de praktijk te brengen zijn er verschillende noodzakelijke voorwaarden. In de *dimensie regels* hangt het ervan af bij welke actoren de bevoegdheden worden neergelegd. Indien de bevoegdheden voor het gebiedsgericht differentiëren van regels bij de nationale overheid wordt gelegd dan zou dat via het huidige stelsel van Meststoffenwet, Besluit gebruik meststoffen, Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en het Activiteitenbesluit kunnen worden georganiseerd. De variant vraagt dan geen echte governance-systeemverandering. Indien regionale overheden juridische mogelijkheden zou worden geboden zou het huidige regelinstrumentarium moeten worden aangepast. Een mogelijkheid kan zijn om de kwetsbare gebieden die nu als grondwaterlichamen zijn aangewezen in de Provinciale Milieuverordening onder de Wet Milieubeheer uit te breiden voor sommige KRW waterlichamen. Volgens Velthof et al. (2018) biedt de Omgevingswet vanaf 2021 al wat meer ruimte voor maatwerk door regionale overheden.

In de *dimensie rollen van actoren* vergt het bij alle partijen een actieve rol om gezamenlijk een helder en goed onderbouwd regelpakket op te stellen. Overheden nemen dan vooral de rol van rechtmatige overheid. Een belangrijke voorwaarde is evenwel een goede afstemming met en steun van de sector zelf. De ervaren legitimiteit van de aanpak is groter als de sector de aanpak steunt, zoals in de Vlaamse focusgebieden en de gebiedsgerichte aanpak in de kassengebieden. Het belang en de inzet van handhaving neemt verder toe. Dit vergt van de verschillende handhavingsdiensten mogelijk meer gebiedsgerichte handhaving op basis van de KRW problemen, hetgeen ten koste kan gaan van risicogerichte handhavingsstrategieën. Handhavers zouden door een toename in transparantie van gegevens kunnen laten zien in welke deelgebieden of bij welke bedrijven problemen optreden en waar juist niet.

In de *dimensie resources/hulpbronnen* staan vooral twee elementen centraal. Enerzijds zijn er aanzienlijk meer middelen nodig om in de toegenomen handhavingstaken te voorzien. Gebiedsgerichte monitoring en handhaving wordt in interviews en evaluaties weliswaar als effectief

bestempeld, maar is kostenintensief. Anderzijds is er veel extra lokale kennis nodig om lokale normen en regulering verder te onderbouwen. Die onderbouwing is van belang om aangescherpte regels zo nodig ook voor de rechter te kunnen verantwoorden.

9.3. Versterkte vrijwillige variant

In de versterkte vrijwillige variant staat het inzetten op de bereidwilligheid van boeren, sectororganisaties en marktpartijen om de waterkwaliteit verder te verbeteren centraal. Deze sturingsvariant is niet nieuw, maar bouwt voort op bestaande arrangementen – overigens niet alleen in Nederland, maar ook elders (vergelijk tekstbox 9.2 voor ervaringen in Duitsland). In de afgelopen jaren is via het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW) een duidelijk programma opgezet om de vrijwillige aanpak verder te organiseren en te professionaliseren. Door te werken met regiocoördinatoren en een landelijke back office is een structuur opgezet om de inzet van publieke middelen te verantwoorden en inzichtelijk te maken op welke wijze er gewerkt wordt aan agrarische waterprojecten. Verschillende langlopende vrijwillige programma's, zoals Schoon Water Brabant, zijn ouder dan het DAW programma. De regionale gebiedsgerichte arrangementen zijn nu vooral gebaseerd op vrijwilligheid, waarbij regionale overheden hoofdzakelijk een aanpak hanteren op basis van afspraken met, en subsidies voor, agrariërs die bovenwettelijke maatregelen nemen. Bufferzones zijn gangbaar gesubsidieerde onderdelen in de beheerpakketten in het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer.

Tekstbox 9.2 Voorbeeld versterkte vrijwillige variant: gebiedssamenwerking in Neddersachsen

In het water- en KRW-beleid in de Duitse deelstaat Neddersachsen is sprake van een lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden, zoals *Trinkwasserschutzkooperationen* (ca. 12% van landbouwoppervlak), *Gebietskooperationen* (ca. dertig verspreid over de deelstaat) en *Schwerpunktgewässer* (gebieden met een hoog WFD-potentieel) (Wiering et al. 2018: 17-21). Hoewel al deze samenwerkingsverbanden een wettelijke basis hebben, worden zij gekenmerkt door sterke afhankelijkheid van regionale en lokale stakeholders en een aanzienlijke mate van vrijwilligheid (zie ook Reese et al. 2018). In deze tekstbox gaan we dieper in op de *Gebietskooperationen*.

In 2005 werden voor dertig deelstroomgebieden verspreid over Neddersachsen zogenaamde *Gebietskooperationen* in het leven geroepen. De *Gebietskooperationen* zijn gericht op de ontwikkeling van gebiedsspecifieke plannen en maatregelen voor de implementatie van de KRW door middel van dialoog tussen diverse publieke en private stakeholders. Hierbij kan gedacht worden aan overheden op het niveau van deelstaat, regio en gemeente, regionale en lokale waterbeheerders, drinkwaterbedrijven, landbouw, industrie en NGO's zoals natuur- en milieuorganisaties. Een belangrijke coördinerende rol wordt gespeeld door het *Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz* (NLWKN), een uitvoeringsorganisatie van het milieuministerie van het land Neddersachsen. Gezien de nadruk op dialoog was het budget van de *Gebietskooperationen* vanaf het begin beperkt. Aanvankelijk was per gebied €15.000 per jaar beschikbaar ter dekking van operationele kosten. In latere jaren werd dit teruggebracht tot €1.500. Financiering van de overeengekomen maatregelen was en is in de regel afkomstig van het NLWKN met 10% lokale matching (Wiering et al. 2018; zie ook: Koontz & Newig 2014; Newig et al. 2016).

Daadwerkelijke implementatie van overeengekomen, veelal hydromorfologische maatregelen laat in de meeste gebieden te wensen over. Dit heeft onder meer te maken met de financiering: voor kleine waterbeheerders (met name de vaak zeer kleine lokale *Unterhaltungsverbände*) en voor kleine gemeenten is zelfs 10% matching vaak een onoverkomelijke barrière, terwijl aanvullende

fondsen niet aanwezig of – juist voor deze kleine partijen, bijvoorbeeld in het geval van Europese gelden voor plattelandsontwikkeling – moeilijk toegankelijk zijn. Daarnaast speelt gebrek aan wettelijke instrumenten, bijvoorbeeld voor de verwerving van land, een rol. Ervaringen bij de *Schwerpunktgewässer* suggereren dat aanstelling van een gebiedsregisseur (een zogenaamde *Kümmerer*) een belangrijke steun kan vormen bij het implementatieproces, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van concrete oplossingen en het aanvragen van externe fondsen (Wiering et al. 2018: 21), maar bij de *Gebietskooperationen* is niet in een gebiedsregisseur voorzien.

Evaluaties tonen aan dat de waarde van de *Gebietskooperationen* vooral ligt in vergroting van bewustzijn en kennis bij lokale partijen, het aanboren van lokale kennis, het versterken van lokale en regionale netwerken en het creëren van draagvlak. Maar ook op deze punten zijn de resultaten wisselend. In sommige gebieden is de betrokkenheid van lokale stakeholders laag; in andere gebieden wordt het proces sterk gedomineerd door een specifieke belangengroep (interviews 2018, zie Wiering et al. 2018; Koontz & Newig 2014; Newig et al. 2016).

Het voorbeeld van de *Gebietskooperationen* laat zien dat vrijwillige regionale en lokale samenwerking kansen biedt, maar alleen vruchten afwerpt als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden liggen niet alleen in de financiële sfeer, maar ook in de begeleiding en de institutionele verankering van het samenwerkingsproces.

Referenties

- Koontz, T.M. & Newig, J. (2014). From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management. *The Policy Studies Journal*, 42, 3, 416-442.
- Newig, J., Schulz, D. & Jager, N.W. (2016). Disentangling Puzzles of Spatial Scales and Participation in Environmental Governance – The Case of Governance Re-scaling Through the European Water Framework Directive. *Environmental Management*, 58, 998-1014.
- Reese, M., et al. (2018). *Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise: rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens*. Baden-Baden, Nomos, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 37.
- Wiering, M., et al. (2018). *Final report – The implementation of the Water Framework Directive*. Nijmegen, Radboud Universiteit.

Omdat deze variant voortbouwt op de bestaande praktijk, spreken we nadrukkelijk van een *versterking* van het vrijwillige arrangement. In eerdere evaluaties (Bremans et al. 2016) werd erop gewezen dat verbeterde samenwerking tussen regionale overheden en agrariërs belangrijk is om te komen tot kwalitatief betere projecten; dat er een portfolio van verschillende typen gebiedsgerichte, sectorale, thematische en collectieve projecten nodig is; en dat de inzet van gelden uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) vaak moeizaam verloopt (zie tekstbox 9.2 voor vergelijkbare problemen met de verwerving van POP geld in Niedersachsen). Met de impuls DAW eind 2017 is er een extra investering gedaan in een ondersteunende projectgroep. Dit onderzoek liet een toename zien van samenwerking, zij het verschillend van aard, tussen de waterschappen en de sector via de inzet van waterschapsmiddelen in de cofinanciering van watermaatregelen. Bovendien zijn er eenvoudiger subsidieregelingen opgezet, zoals het ‘landbouwportaal’ in Noord-Holland, om relatief kleinschalige investeringen via het POP3 geld mogelijk te maken met minder bureaucratie.

In de interviews wordt door sommige betrokkenen gesproken van verschillende ‘generaties’ van DAW projecten, waarbij in latere generaties steeds geavanceerder gewerkt wordt. Grofweg omvat de eerste generatie relatief eenvoudige projecten, waarin bijvoorbeeld kennisuitwisseling rond de

bodem centraal staat of een relatief eenzijdige subsidiemaatregel voor erfafspoelingsmaatregelen. Soms worden die subsidieregelingen voor specifieke gebieden ingezet en in andere gevallen is dat regiobreed. Momenteel maakt bijvoorbeeld Hunze en Aa's cofinanciering alleen beschikbaar voor specifieke gebieden, terwijl dat bij Amstel Gooi en Vecht of Aa en Maas niet het geval is. In de tweede generatie is sprake van meer geïntegreerde projecten. Die projecten zijn meer gericht op leereffecten. Hierin stellen agrariërs met adviseurs bedrijfswaterplannen op, wisselen ze specifieke kennis uit in studiegroepen, is er gebiedsgerichte monitoring en zijn er gerichte subsidiemiddelen voor investeringen. In beide generaties is participatie vrijblijvend en relatief ongestuurd. Vaak wordt benoemd dat eenzelfde groep betrokken is bij die projecten. In een derde generatie zouden dan *specifieke* gebieden actiever benaderd worden. Door GIS kaarten waarop eerdere participatie van bedrijven is aangegeven te koppelen met kaarten waarop het verschil tussen de KRW-doelen en de huidige situatie is aangegeven, zouden DAW projecten gebiedsgerichter ingezet kunnen worden. De derde generatie is dan nog steeds vrijwillig, maar meer gestuurd. Interviews geven aan dat dit type projecten nog niet de praktijk is, maar er wel voorstellen voor ingediend worden.

In de versterkte vrijwillige variant zou gezocht kunnen worden naar mogelijkheden tot verdere versterking van voordelen voor participerende agrariërs, naast financiële compensatie. Bij Aa en Maas mochten boeren die eerder vrijwillig een bedrijfswaterplan hadden opgesteld bijvoorbeeld eerder weer beregenen na een beregeningsverbod vanwege aanhoudende droogte. Het bedrijfswaterplan gold in die regeling alleen voor het nemen van waterkwantiteitsmaatregelen, maar zou kunnen worden uitgebreid naar waterkwaliteitsmaatregelen. Een ander voordeel is bijvoorbeeld de verlaging van administratieve lasten voor kassen die eerder naar een gesloten systeem gaan.

Deze sturingsvariant kent verschillende voor- en nadelen. Ook hier geldt weer dat sommige sterker leunen op (botsende) waardeverschillen, terwijl andere afhankelijker zijn van de precieze implementatie van de variant.

Voordelen	Nadelen
Een positieve insteek/teneur van deze benadering vergroot <i>draagvlak</i> onder boeren	<i>Onzekerheid</i> over richting van het beleid op langere termijn en over tempo en mate waarin doelen bereikt zullen worden (garanties).
Sluit aan bij (intrinsieke) <i>motivatie</i> van boeren, mits voordelen voor boeren een goede plek krijgen	<i>Onduidelijkheid</i> over de kosten in relatie tot wat de opbrengsten zijn
<i>Flexibiliteit</i> leidt tot mogelijkheden om maatregelen te nemen die beter passen in de bedrijfsvoering	Door vrijwillige benadering doen vooruitstrevende agrariërs mee, terwijl er bij <i>non-participanten</i> mogelijk juist grote verbeteringen mogelijk zijn.
Mogelijkheid om van <i>gebiedsspecifieke kennis</i> van boeren gebruik te maken	Er kunnen mogelijk problemen met <i>regie</i> ontstaan.
Mogelijkheden om <i>geïntegreerde aanpak</i> met verschillende instrumenten te voeren waarin prikkels een complementaire rol spelen	
De gegroeide <i>samenwerking</i> tussen waterschap en sector is een voordeel op zichzelf	
In de huidige variant speelt de keten slechts een beperkte rol.	

Tabel 9.2 Voor- en nadelen van de versterkte vrijwillige variant

Om de versterkt vrijwillige sturingsvariant in de praktijk te brengen zijn er verschillende noodzakelijke voorwaarden. In de dimensie *regels* is het ten eerste van belang dat er heldere openstellingskaders worden gecreëerd voor het verdelen van POP gelden. Door decentralisering in de verdeling daarvan, is er ruimte voor provincies om eigen keuzes te maken en eigen procedures te volgen. Interviews wijzen op het feit dat provincies deze ruimte verschillend invullen, hetgeen soms

leidt tot moeizame procedures. Het is aan te bevelen om een gerichte vergelijking van financieringsregelgeving op te zetten tussen provincies om te kijken waar van elkaar geleerd kan worden. Ten tweede is het van belang om goede regels voor proces en regievoering te hebben, enerzijds om zeker te stellen dat middelen worden ingezet in projecten waarvan duidelijk is dat ze een grotere meerwaarde hebben, anderzijds om verantwoording voor de besteding van publieke middelen te kunnen afleggen. Ten derde is het cruciaal subsidieregels goed af te stemmen op staatsteunregelgeving. Afspraken voor een vrijwillige aanpak kunnen eventueel in een bestuursakkoord tussen overheden, landbouw en watersector bekrachtigd worden. Voor de 40 grondwaterbeschermingsgebieden is eind 2017 een dergelijk akkoord gesloten. Daarin staat een vrijwillige aanpak centraal.

In de dimensie *rollen van actoren* wordt er door respondenten gewezen op het belang van draagvlak. Alle actoren moeten het eigen belang kunnen zien van vrijwillige deelname. Dat vergt actieve en samenwerkende rollen van de sector en overheden. Een noodzakelijke voorwaarde die vaak benoemd werd is het belang dat voormannen/vrouwen en lokale bestuurders het programma actief omarmen en uitdragen. Dat omarmen is nodig zodat de partijen zélf de voordelen gaan uitdragen, bijvoorbeeld door bijdragen aan vakbladen en dergelijke. Daarnaast is cruciaal dat ook boeren die niet participeren in de vrijwillige programma's worden bereikt. Daarvoor is een stok achter de deur noodzakelijk. Momenteel is vooral de primaire sector betrokken bij DAW, met enkele uitzonderingen zoals suikercoöperatie COSUN die voor de bietenteelt bij vrijwillige waterbeheerprogramma's betrokken is. In de workshop kwam de noodzaak van een actievere rol van de keten naar voren, om de primaire producenten te stimuleren op een verantwoorde wijze met water om te gaan. Certificering of keurmerken zouden boeren dan in staat stellen een hogere prijs te verwezenlijken. Onderzoek toont aan dat keurmerken evenwel niet aannemelijk zijn, doordat het technische ingrepen betreft die moeilijk zichtbaar te maken te zijn voor de consument (PBL 2018; Lefebvre 2015).

In de dimensie *resources/hulpbronnen* zijn noodzakelijke voorwaarde vooral voldoende fondsen om stimuleringsprogramma's te financieren. Dat zijn zowel POP middelen als andere investeringsbudgetten voor landbouw en agrarisch natuurbeheer. Om specifieke gebieden te selecteren en benaderen op basis van haalbare en noodzakelijke reducties (*hotspots*) vanuit de landbouw, is volgens sommigen gedetailleerde bronnenanalyse ook micromonitoring nodig (zie Oerlemans, 2018). Dat is noodzakelijke voorwaarde om beleidseffectiviteit van maatregelen te kunnen vaststellen, gericht acties te ondernemen en de individuele boer inzicht te geven in het eigen handelingsperspectief. Ook de resultaten in de metingen bij de glastuinbouw laten het nut voor micromonitoring zien voor het kunnen vaststellen van effectiviteit en gerichte beleidsinterventies.

9.4. Mainstreaming variant

In de mainstreaming variant staat het zoeken naar kansen om de waterkwaliteit te verbeteren via het meekoppelen van KRW doelen met andere beleidsdomeinen centraal. In tegenstelling tot het opzetten van veel nieuwe KRW specifieke beleidsinitiatieven, is deze sturingsvariant erop gericht om bestaande grote beleidsprogramma's zo bij te buigen dat die programma's bijdragen aan de KRW doelstellingen. Dat sluit bijvoorbeeld aan bij pleidooien voor 'verblauwing' van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onder meer in reactie op een rapport van de Europese Rekenkamer (2017) waarin wordt gesteld dat de huidige vergroeningseisen nauwelijks bijdragen aan milieu- en klimaatdoelen. In de voorstellen voor een toekomstig GLB lijken de lidstaten zelf meer ruimte te krijgen om de vergroeningseisen uit de eerste pijler van het GLB te specificeren. Een voorbeeld van een sterke inzet van fondsen voor het landbouwbeleid is Ierland (zie tekstbox 9.3).

Tekstbox 9.3 Voorbeeld mainstreaming variant: landbouw-milieubeleid in Ierland

In Ierland bestaat een sterke koppeling tussen het water- en KRW-beleid enerzijds en het landbouwbeleid anderzijds. Verbindende schakel hierbij is het 'groene' imago van Ierland. Er is brede overeenstemming dat de economische ontwikkeling en de exportpositie van Ierland deels afhankelijk zijn van de kwaliteit van natuur en milieu (Wiering et al. 2018). Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de manier waarop Ierland als toeristenbestemming wordt gepresenteerd, maar ook in de manier waarop Ierse landbouwproducten, bijvoorbeeld biefstuk en zuivelproducten, internationaal als 'groen' en 'puur' in de markt worden gezet.

In het Ierse waterbeleid speelt regulering een ondergeschikte rol. Er wordt veel gebruikt gemaakt van samenwerkingsprogramma's en stimuleringsmaatregelen, vaak mede gefinancierd via de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de EU. Voorbeelden zijn het *Green Low Carbon Agri-Environment Scheme* (GLAS), dat ook op waterkwaliteit gerichte maatregelen omvat, en het *Agricultural Catchment Programme*, speciaal gericht op stikstof en fosfaat (Department of Housing, Planning, Community and Local Government 2017).

Opmerkelijk is dat vrijwillige programma's niet alleen worden ingezet in gebieden waar de milieubelasting relatief laag is (*blue dot areas*), maar ook in kwetsbare gebieden en gebieden waar de waterkwaliteit aanleiding tot zorgen geeft (*red dot areas*). Ook in deze laatste gebieden ligt de nadruk op communicatie, voorlichting, vrijwillige maatregelen in combinatie met financiële compensatie en inversteringsschema's. Monitoring vindt plaats, maar wordt niet of nauwelijks gebruikt als drukmiddel. Polarisatie tussen overheid en boeren wordt zo voorkomen. In plaats daarvan wordt gestreefd naar nauwe samenwerking met de landbouwsector, landbouworganisaties en individuele boeren. Dit gebeurt op landelijk niveau door middel van intensief interdepartementaal overleg en diverse werkgroepen zoals de *National Dairy Sustainability Forum*, het *Water Forum* en de *Water Policy Advisory Committee*. Op regionaal en lokaal niveau spelen de experts en adviseurs van het *Local Authority Waters Programme* (voorheen *Local Authority Waters and Communities Office*, LAWCO) een belangrijke rol (Wiering et al. 2018; Local Authority Waters Programme 2019).

Het voorbeeld laat zien dat de mainstreaming variant sterk afhankelijk is van een breed gedeeld discours. Dit is zeker het geval als het model zozeer op vrijwilligheid is gebaseerd als in Ierland. Maar ook een meer 'opgelegde' vorm van mainstreaming is op de langere duur moeilijk voorstelbaar zonder intrinsieke motivatie en een sterke mate van overeenstemming tussen de betrokken partijen.

Referenties

Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2017). *Public Consultation on the River Basin Management Plan for Ireland (2018-2021)*. Dublin: Department of Housing, Planning, Community and Local Government.

Local Authority Waters Programme (2019). *The Local Authority Waters Programme*, <http://watersandcommunities.ie/about/> (geraadpleegd 13-02-2019)

Wiering, M., et al. (2018). *Final report – The implementation of the Water Framework Directive*. Nijmegen, Radboud Universiteit.

In het verleden is het meekoppelen van de KRW in andere programma's altijd een belangrijk principe geweest. Vooral voor inrichtingsmaatregelen was het natuurontwikkelingsprogramma Ecologische Hoofdstructuur, en later Natuur Netwerk Nederland, van belang. Het ontwikkelen van nieuwe natuur en verbindingzones werd in de regio's met veel beekdalen (Hunze en Aa's en Aa en Maas)

afgestemd met het KRW beleid. Daarnaast zijn de uitgangspunten uit het Waterbeheer 21^{ste} eeuw om water beter vast te houden in het systeem veelal afgestemd met de KRW. Voorbeelden zijn hermeanderingsprojecten van beken. Daarnaast waren er tot de decentralisering van het natuurbeleid ook Synergiegelden Kaderrichtlijn Water beschikbaar, waaruit projecten die meer dan één doel in het landelijk gebied combineerden vanuit het rijk subsidie konden krijgen.

Momenteel lijken de verdere meekoppelkansen met natuurontwikkeling beperkt. Door de herijking zijn gebieden geschrapt en gefaseerd tot 2027. In deze sturingsvariant ligt het daarom meer voor de hand om op het gebied van inrichtingsmaatregelen te kijken naar de investeringen die met het oog op klimaatadaptatie worden gedaan, zoals de Deltaprogramma's zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Voor waterkwaliteitsmaatregelen via de landbouw lijkt de hervorming en invulling van het GLB de meest voor de hand liggende route.

De mainstreaming sturingsvariant kent verschillende voor- en nadelen. Tabel 9.3 zet de voor- en nadelen die in de workshop en de interviews genoemd zijn op een rij.

Voordelen	Nadelen
Biedt mogelijkheden om meer integraal beleid te maken: <i>integratie</i> en <i>synergie</i>	<i>KRW-specifieke doelen en prioriteiten</i> blijven nodig
Gebruik maken van <i>bestaande geldstromen</i> vergt weinig grote veranderingen	De zekerheid dat KRW-doelen gehaald worden vermindert door <i>afhankelijkheid</i> van (wijzigingen in) andere beleidsterreinen
Door integratie met investeringsprogramma's biedt deze variant een <i>lange-termijnperspectief</i>	<i>Onduidelijkheid</i> of andere programma's voldoende toegespitst kunnen worden op de KRW
	<i>Win-win</i> opties zijn <i>niet altijd mogelijk</i>
	Het kan een <i>cultuuromslag</i> in andere beleidsdomeinen vergen die moeilijk realiseerbaar is

Tabel 9.3 Voor- en nadelen van de mainstreaming variant

Om de mainstreaming sturingsvariant in praktijk te brengen zijn er verschillende noodzakelijke voorwaarden. In de dimensie *regels* gaat het vooral om het wijzigen van bestaande regelgeving en beleidsprogramma's om geïntegreerde investeringen mogelijk te maken. Dat vergt bijvoorbeeld heldere waterdoelstellingen die opgenomen kunnen worden in de eventuele 'conditionaliteitseisen' van het GLB. Ook is het noodzakelijk dat de drijvende krachten vanuit andere sectoren achter KRW knelpunten helder zijn, zodat (investerings)regels gericht kunnen worden aangepast.

In de dimensie *rollen van actoren* wijzen de respondenten erop dat overheidsactoren op alle niveaus een heldere strategische visie en heldere doelenkaders moeten hebben voor waterkwaliteit. Die kaders zijn noodzakelijk om individuele investeringsbeslissingen tegen af te wegen. Daarbij is het een keuze op welke schaal de uiteindelijke bevoegdheden voor concrete besteding van gelden wordt gelegd. Omdat eventuele 'verblauwingseisen' eenvoudig en helder moeten zijn, ligt het voor de hand dat de regierol bij de EU of de nationale overheid ligt. Echter, als het gaat om investeringen op bijvoorbeeld beekdalniveau ligt het voor de hand dat waterschappen een regisserende rol nemen, binnen de kaders die door het rijk en de provincies zijn gesteld. Provincies zijn de aangewezen partij om de verschillende investeringsstromen in het landelijk gebied in samenhang te beschouwen en te bezien waar mogelijkheden voor synergie bestaan.

In de dimensie *resources/hulpbronnen* wordt door verschillende respondenten gewezen op het belang van een goede bepaling en verdeling van kosten en baten van investeringen. Daarnaast kan gedacht worden aan het opzetten van investeringsinstrumenten die synergie tussen verschillende beleidsdoelen in het landelijk gebied versterken, zoals de synergiegelden voor de KRW dat eerder beoogden.

9.5. Ruimtelijk geïntegreerde variant

De ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant richt zich op gebiedsgericht beleid waarin verschillende ruimtelijke functies en doelen in samenhang worden bekeken. Deze sturingsvariant zet in op het spoor van de Ruimtelijke Ordening en het omgevingsbeleid. De variant resoneert met bijvoorbeeld het pleidooi van de Adviescommissie Water (2016) om afstand te nemen van het Nederlandse uitgangspunt bij de implementatie van de KRW dat alle functies op dezelfde locatie zouden kunnen blijven en dat waterkwaliteitsmaatregelen niet ten koste van de landbouw mogen gaan. In plaats daarvan staan geïntegreerde visies op waardevolle natte deelgebieden centraal, hetgeen leidt tot het tegen elkaar afwegen van verschillende doelen en ambities in een gebied. Dat vraagt dat doelen niet uitsluitend gedepolitiseerde ‘opgaven’ voor een gebied zijn, maar dat er politiek-bestuurlijke keuzeruimte in de regio ontstaat. Een belangrijk inzicht uit het gebiedsgerichte beleid (Hajer et al. 2004; Kuindersma & Boonstra 2010; Van Tatenhove 1996) is de vaststelling dat in de regio niet alle doelen en functies gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd. Onderbouwd afwijken van de bestaande KRW doelen vanwege botsing met andere gebiedsambities kan in deze sturingsvariant een mogelijke uitkomst zijn. Behalve synergie kunnen er ook ‘afruilen’ bestaan tussen economische structuurverbetering, natuurontwikkeling, waterbeheer, recreatie, mobiliteit, etc. Uit de visies ontstaan gebiedsspecifieke programma’s gericht op ruimtelijke interventies, maar bijvoorbeeld ook mogelijk aangepast beheer, geboden en verboden voor het gebruik van mest en middelen, het creëren van nieuwe voorzieningen etc.

Hoewel Nederland er een rijke traditie in heeft, zijn de tijden van grootschalige ruilverkavelingsprojecten voorbij. Ook de term “gebiedsgericht beleid” lijkt aan bekendheid te hebben ingeboet, maar levert wel belangrijke lessen en bedenkingen (Leroy 2019). De Dienst Landelijk Gebied is opgeheven en geregionaliseerd. De Investeringsbudgetten Landelijk Gebied bestaan in oude vorm niet meer. Het instrument van de wettelijke herverkaveling via de Wet inrichting landelijk gebied is bestuurlijk veel minder populair dan de route van vrijwillige kavelruil (Kuiper et al. 2017). In de regionale vergelijking zijn er echter verschillende voorbeelden aan te wijzen waarin de integrale ruimtelijke ontwikkeling van waterlopen centraal stond én betrekkelijk succesvol zijn geweest. De aanleidingen waren veelal verschillend. Bij de herontwikkeling van de Vecht (tekstbox 4.2) bood de overdracht van het beheer en de resterende saneringsopgave de aanleiding. De Drentse Aa was al langer object van intensief publiek beleid, terwijl het private partijen waren die succesvol waren in het formuleren van en lobbyen voor een visie voor herontwikkeling van de Hunze. Ook in het Gebiedsplan Raam wordt gepoogd een hernieuwde ruimtelijke afweging tussen landbouwstructuur, waterkwaliteit en -kwantiteit, cultuurhistorie, recreatie en meer te maken.

De genoemde voorbeelden zijn verschillend, maar lijken toch op elkaar door de lange doorlooptijden van deze gebiedsprocessen (>20 jaar), de aanwezigheid van omvangrijke uitvoeringsprogramma’s, aanzienlijke wijzigingen in landgebruik en functies, en de rol van bestuurlijke en ambtelijke gebiedscommissies. De oorspronkelijke visies gaven richting aan de gebiedsontwikkeling met publieke en private betrokkenheid, ook al werden tijdens de uiteindelijke implementatie vaak nog veranderingen daarin doorgevoerd. Ook in Denemarken boekten regionale gebiedscommissies soms goede resultaten in het formuleren van passende inrichtingsmaatregelen (zie tekstbox 9.4). In de Nederlandse gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma’s kwam veel sectoraal beleid samen: van lokaal landbouwbeleid tot herinrichting van riviertjes en van stedelijk afvalwaterbeleid tot nieuwe mogelijkheden voor watergerelateerde recreatie. Verschillende betrokken partijen droegen daarbij in gezamenlijkheid bij aan die financiering van die programma’s.

Tekstbox 9.4 Voorbeeld ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant: Deense waterraden

Met de herziening van de Wet op de Waterplanvorming (*Lov om vandplanlægning*) van 2013 werden in Denemarken de zogenaamde Waterraden (*Vandråder*) in het leven geroepen. De 23 Waterraden functioneren op het niveau van deelstroomgebieden en dekken gezamenlijk het gehele Deense territorium. Het zijn tijdelijke overlegorganen met een specifieke taak, toegespitst op de deelstroomgebieden. Als de taak is vervuld, worden de Raden opnieuw samengesteld en begint een nieuwe ronde met een nieuwe taak. Op het moment van schrijven van dit rapport liep de derde ronde. Afhankelijk van de precieze taak bestaat een Waterraad uit ongeveer twintig leden die een breed spectrum aan belangen vertegenwoordigen, bijvoorbeeld lokale overheden, landbouw, agri-business, drinkwater, recreatie, sportvisserij, natuur en milieu, etc. (Wiering et al. 2018; Graversgaard et al. 2016, 2017).

De eerste ronde Waterraden (2014-15) was een groot succes. De opdracht was om per deelstroomgebied en binnen een vooraf vastgesteld budget een optimaal pakket samen te stellen uit een 'longlist' van 16 verschillende hydromorfologische maatregelen. Als stok achter de deur bestond de mogelijkheid een verplicht pakket maatregelen op te leggen, maar dit bleek niet nodig. De meeste Waterraden ontwikkelden binnen het gegeven budget aanzienlijk betere maatregelenpakketten dan wat het Natuuragentschap (*Naturstyrelsen*) van het Ministerie voor Milieu en Voeding oorspronkelijk had voorgesteld. Afgezien daarvan leidde het proces binnen de Waterraden tot meer draagvlak, betere relaties en meer vertrouwen onder de deelnemende lokale en regionale partijen (interviews 2018, zie Wiering et al. 2018; zie ook Graversgaard et al. 2017).

In de tweede ronde (2016-17) was de opgave de aanwijzing van waterlichamen onder de KRW als 'natuurlijk', 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' te evalueren en, indien gewenst, voorstellen te doen voor herziening van die aanwijzing. Denemarken had in eerste instantie een relatief groot aantal wateren als 'natuurlijk' aangewezen (Lieverink et al. 2011). Voor deze wateren is in de KRW een 'goede ecologische toestand' als einddoel vastgelegd, voor overige wateren het minder ambitieuze 'goed ecologisch potentieel'. In het Deense systeem is de aanwijzing verbonden met een bepaalde status in het nationale Waterplan. In de meeste Waterraden bleek het erg moeilijk hierover overeenstemming te bereiken vanwege het sterk technische/wetenschappelijke karakter van de vraagstelling en het ontbreken van een budget. Dit leidde in de meeste raden tot een 'zero-sum game' waarin landbouwvertegenwoordigers en natuur- en milieu-organisaties recht tegenover elkaar kwamen te staan (interviews 2018, zie Wiering et al.; Jørgensen 2018).

Het voorbeeld van de Deense Waterraden laat zien dat regionaal overleg met een ruimtelijke insteek vruchtbaar kan zijn en kan leiden tot mobilisatie van lokale kennis en de ontwikkeling van kosten-effectief beleid. Daarnaast kan het bijdragen aan de kwaliteit van lokale netwerken, draagvlak en onderling vertrouwen. Er moet dan echter wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo moet er sprake zijn van een duidelijk omschreven, 'behapbare' taak en er moet voor alle partijen 'iets te winnen' zijn.

Referenties

- Graversgaard, M., Jacobsen, B.H., Kjeldsen, C. & Dalgaard, T. (2017). Stakeholder Engagement and Knowledge Co-Creation in Water Planning: Can Public Participation increase Cost-Effectiveness? *Water*, 9, 191.
- Graversgaard, M., Thorsøe, M.H., Kjeldsen, C., & Dalgaard, T. (2016). Evaluating public participation in Denmark's water councils: How policy design and boundary judgements affect water governance! *Outlook on Agriculture*, 45, 4, 225-230.

Jørgensen, J.B. (2018). Vandrådsmedlemmer i hård kritik af rammerne for opgaven. *Momentum*, 10, 3, 7-9, <https://www.kl.dk/nyhed/2018/februar/vandraadsmedlemmer-i-haard-kritik-af-rammerne-for-opgaven/> (geraadpleegd 6-02-2018),

Liefferink, D., Wiering, M.A. & Uitenboogaart, Y. (2011). The EU Water Framework Directive: a multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact. *Land Use Policy*, 28, 4, 712-722.

Wiering, M., et al. (2018). *Final report – The implementation of the Water Framework Directive*. Nijmegen, Radboud Universiteit.

De ruimtelijk geïntegreerde sturingsvariant kent verschillende voor- en nadelen. Tabel 9.3 zet de genoemde voor- en nadelen uit de workshop en interviews op een rij.

Voordelen	Nadelen
Variant biedt meer mogelijkheden tot <i>integrale</i> oplossingen	Ruimtelijke ingrepen, bedrijfsverplaatsing en zonering kan lokaal tot oplossingen leiden, maar <i>pakt de bron</i> als zodanig (volumes, type activiteiten) <i>niet aan</i> en kan zorgen voor afwenteling. Dat waterbedeffect kan wel verzacht worden, doordat verplaatsingen doorgaans gepaard gaan met uitkoopregelingen die technologisch hoogwaardige nieuwbouw mogelijk maken.
Het beekdal als uitgangspunt nemen kan <i>verkokering</i> binnen waterschappen (kwaliteit en kwantiteit) <i>tegengaan</i>	Er is <i>geen garantie</i> dat sectorale doelen (bijvoorbeeld KRW-doelen) worden gehaald
Het maakt de verschillende bestuurlijke keuzen en afwegingen voor een concrete regio expliciet; de variant biedt bestuurlijke <i>keuzeruimte</i>	Bestuurlijke gevoeligheid van moeilijke keuzes kan het <i>bestuurlijk draagvlak</i> voor deze variant ondermijnen
Kan oplossingen bieden voor gebieden waar landbouw en ecologisch goed water niet goed samengaan en <i>afruïl</i> noodzakelijk is	Ruimtegebruik is intensief en grond kostbaar – het is daarmee al snel een <i>kostbare</i> variant
Sluit goed aan bij systematiek van <i>omgevingsvisies</i>	Vergt <i>moeizame veranderingen</i> , bijvoorbeeld loslaten van ‘peil volgt functie’ om variant mogelijk te maken
De variant is niet per se gericht op het dichtten van (grote) doelgaten. Kan ook een <i>heroverweging van doelen</i> betekenen. Het gaat om een gelijktijdige <i>afweging</i> van gebiedsgerichte maatregelen en wenselijkheden van doelen.	

Tabel 9.4 Voor- en nadelen van de ruimtelijk geïntegreerde variant

Om de ruimtelijk geïntegreerde variant in de praktijk te brengen is het noodzakelijk dat het ruimtelijk sturingsinstrumentarium dat de regio's ter beschikking hebben kritisch herzien wordt. In de dimensie *regels* gaat het met name om de nationale ruimtelijke wetgeving en de regionale ruimtelijke beleidsregels en verordeningen. Daarnaast zijn ook de praktische formele en informele regels voor de regionale afwegingen van belang. In de verschillende aangehaalde voorbeelden was de opzet van een bestuurlijke gebiedscommissie met langlopende ambtelijke ondersteuning een belangrijke succesfactor, vanwege de lange adem die de implementatie van ruimtelijke visies vergt.

In de dimensie *rollen van actoren* wordt de regierol als een cruciale voorwaarde gezien. Omdat de waterschappen via het ruimtelijke spoor weinig bevoegdheden hebben, zijn het met name de provincie en gemeente die een belangrijke positie hebben in het maken van ruimtelijke afwegingen en de omgevingsvisie. Daarbij is de langdurige betrokkenheid van belangrijke regionale stakeholders nodig. Van actoren vergt dit dat er niet alleen in termen van “opgaven” wordt gedacht, maar dat er actief keuzeruimte wordt gezocht voor mogelijke maatregelen en doelen. Dat vergt dan weer heldere

kaders waarin een en ander regionaal kan worden afgewogen. Tijdens de workshop werd ook het belang onderstreept van het Rijk dat inhoudelijk, financieel en organisatorisch richtinggevende kaders kan scheppen, zoals bijvoorbeeld bij het Ruimte voor de Rivier programma of Waterbeheer 21^{ste} eeuw.

In de dimensie *resources/hulpbronnen* wordt gewezen op de administratieve capaciteit die nodig is om regionale ruimtelijke ingrepen praktisch mogelijk te maken. Het samenbrengen van financiële middelen van publieke en private stakeholders in bijvoorbeeld programmafinanciering kan dus een belangrijke voorwaarde zijn. Daar hoort de expertise en capaciteit bij van de regionale organisaties – opvolgers van DLG – die gebiedsprocessen begeleiden, maar ook middelen om grondaankopen te doen, voldoende ruilgronden die als smeermiddel in ruilprocessen ingezet kunnen worden, etc. In de interviews wordt gewezen op de verschillen in capaciteit en expertise tussen de provincies. Goede vergelijkende studies naar het vermogen van verschillende provincies om plannen ten uitvoer te brengen zijn tot nu toe niet gedaan.

10. Slotbeschouwing

10.1. Terugblik

In dit onderzoek hebben we gekeken naar regionale verschillen bij de beleidsvorming en de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland. Dat diende een tweeledig doel: 1) meer inzicht te krijgen in de regionale verschillen in 'governance' van deze richtlijn en 2) kansrijke sturingsopties te verkennen voor de volgende en (vooralsnog) laatste termijn van de KRW, inclusief de voor- en nadelen en condities van deze sturingsopties in een Nederlandse context.

We hebben in het eerste deel van het onderzoek de aanpak in vier beheergebieden nader onderzocht, namelijk de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht (AGV), Aa en Maas, Hunze en Aa's en Hoogheemraadschap Delfland, gestructureerd aan de hand van vijf thema's:

- *Multi-actor governance*, in het bijzonder de rol van participatie en afstemming van publieke met niet-publieke actoren.
- *Multi-level governance*; de wijze waarop competenties worden verdeeld over de verschillende bestuurslagen (EU, rijk, provincie, waterschap en gemeente); hoe werken deze samen?
- *Multi-sector governance*, in het bijzonder de wijze waarop beleidsintegratie wordt georganiseerd samen met verschillende beleidsterreinen: landbouw, natuur, recreatie en stedelijk gebied, via overleg, beleidsprogramma's of projecten.
- *Kennis-en-beleid*, in het bijzonder de organisatie van het kennisproces: op welke wijze wordt kennisproductie georganiseerd en ingebracht in het beleidsproces?
- *Beleidsinstrumenten*, welke typen instrumenten, maatregelen en mixen worden ingezet en waarom? We gaan daarbij uit van een gebruikelijk onderscheid tussen carrots (financiële prikkels), sticks (regulering) en sermons (communicatie) en voegden daar het instrument 'route' (directe levering van een goed of dienst door een publieke actor) aan toe.

We hebben binnen het brede spectrum van de KRW drie terreinen geselecteerd die van groot belang zijn voor het halen van doelen van de KRW: hydromorfologie, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De regionale aanpak in de vier beheergebieden is in hoofdstukken 4-7 beschreven. In hoofdstuk 8 zijn de bevindingen met betrekking tot de regionale aanpak vergeleken.

In het tweede deel van dit onderzoek zijn de bevindingen op basis van de regionale cases naast de bevindingen uit eerder onderzoek gelegd, namelijk een vergelijking van de implementatie van de KRW in verschillende landen (Wiering et al. 2018; zie Analyse kader, hoofdstuk 2). Uit het combineren van beide onderzoeken zijn vier sturingsvarianten afgeleid. In hoofdstuk 9 zijn de voor- en nadelen alsmede de noodzakelijke voorwaarden voor uitvoering van deze varianten besproken, onder andere op basis van een workshop met KRW professionals.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn beantwoord in hoofdstukken 8 (vergelijking regionale governance van de KRW) en hoofdstuk 9 (bespreking kansrijke sturingsvarianten). De voornaamste conclusies uit deze hoofdstukken zijn ook in de samenvatting van dit rapport opgenomen. In deze slotbeschouwing reflecteren we op de sturingsvarianten en formuleren we suggesties voor verdere stappen in het implementatieproces van de KRW. Maar allereerst trachten we kernachtig te formuleren wat de voornaamste problemen en dilemma's zijn van de implementatie van de KRW.

10.2. Dilemma's van implementatie van de KRW

Zoals aangegeven in hoofdstuk 8 verschilt de aanpak (werkwijze, rolverdeling, inzet van instrumenten) van de regionale beheerders (waterschappen en het hoogheemraadschap) *niet*

fundamenteel van elkaar. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat zowel de KRW zélf alsook het direct relevante omgevingsbeleid en -recht (Waterwet, Meststoffenwet, gewasbeschermingswetgeving, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in Nederland *beperkt institutionele speelruimte* bieden om gebiedsgericht sterk te variëren in aanpak, beleidsinstrumenten of rollen. Daarnaast speelt onzekerheid een rol en ontbreekt het vooral op het gebied van nutriëntenemissies door de landbouw aan regionaal politiek draagvlak voor het inzetten van gebiedsspecifieke aanvullende regulatieve instrumenten.

Tegelijkertijd wordt door de respondenten erkend dat met de reguliere werkwijze de KRW-doelen in bepaalde beheergebieden niet worden gehaald. Dit is gelegen in een aantal dilemma's van besluitvorming, waarvan wij er drie vooral pregnant achten.

Het dilemma van de verdeling van kennis, verantwoordelijkheid en middelen

In het geval van de diffuse nutriëntenproblematiek door de landbouw zien regionale beheerders wel een noodzaak van een versterkte aanpak om de waterkwaliteit te verbeteren, maar zij zien dit doorgaans als een taak die *landelijk* moet worden opgepakt, bijvoorbeeld door verscherpte normstelling of andere instrumenten van het generieke mestbeleid. Zij zien dit niet als verantwoordelijkheid van *regionale* waterbeheerders door inzet van (mogelijk controversiële) extra regionale instrumenten. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid voor en de technische kennis van de waterkwaliteit vooral bij deze regionale actoren.

Een vergelijkbaar aspect van de verdeling van verantwoordelijkheden is de aarzeling bij waterbeheerders om nadruk te leggen op verandering van functie van gebieden (zie bijvoorbeeld paragrafen 4.5 en 5.5). De beoordeling van de waterkwaliteit is complex en omvat een chemische en een biologische doelenset en ondersteunende fysisch-chemische parameters. Voor een deel is dit vastgelegd in uniforme maatlatten en protocollen. Biologische doelen kunnen verschillen per functie van het waterlichaam, bijvoorbeeld als een waterloop door een landbouw- of een natuurgebied stroomt (zie paragraaf 8.3). Gebiedsverschillen treden vooral op waar ruimtelijke functies verschillen. Een verbetering van de waterkwaliteit van een lichaam zou dan ook om een *verschuiving van de functie* kunnen vragen, maar de regionale beheerders geven aan dat zij 'over de waterkwaliteit gaan' maar niet over een (veel ingrijpender) verschuiving van ruimtelijke functies van het water- én landgebruik. Kortom, om de waterkwaliteit te verbeteren zou men ook moeten kunnen sturen op ruimtelijke functie, maar landgebruik is in beginsel aan de gemeente, de provincie of het Rijk, die hieraan maar beperkte mate prioriteit geven. Ook hier zijn de waterbeheerders voorzichtig in het nemen van (extra) verantwoordelijkheid.

Hier ontstaat een *eerste dilemma*: de regionale beheerders hebben de gebiedskennis en de opdracht en verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en de ecologie van waterlichamen, maar hebben geen of onvoldoende specifieke middelen om de achtergrondcondities echt aan te pakken. Het landelijke en het provinciale niveau kunnen potentieel wel middelen inzetten of creëren, maar hebben onvoldoende kennis en inzicht in de gebied gebonden problematiek van regionale waterbeheerders en voelen vaak ook niet de politieke urgentie om dit vanwege de waterkwaliteit aan te pakken, immers: het is een verantwoordelijkheid van de waterbeheerders. Problemen om de KRW doelen te bereiken lijkt niet zo zeer gelegen te zijn in een gebrek aan kennis of instrumenten als zodanig, maar aan de juiste middelen op de juiste plaats en het nemen van verantwoordelijkheid hiervoor.

Het dilemma van bron- en effectgerichte maatregelen

De waterschappen of hoogheemraadschappen kunnen uiteraard wel middelen voor waterkwaliteitsverbetering en KRW inzetten, maar dit zijn maatregelen die ofwel aan de kant van de hydromorfologie liggen (bijv. aanpassing of het hermeanderen van waterlopen) ofwel aan de kant van de waterzuivering of doorspoeling. Zoals eerder vermeld leveren regionale overheden op dit moment vooral zélf een prestatie om concentraties te verlagen via rioolwaterzuivering, riooloverstorten, aanpassing van water aan- en afvoerregimes of plaatsing van defosfateringsinstallaties. Maatregelen zijn daardoor (vaak) meer effectgericht dan brongericht. Hoewel de KRW beoogt problemen bij de bron aan te pakken, zijn de middelen en mogelijkheden om brongerichte maatregelen te treffen beperkt en liggen deze, vooral waar het nutriënten betreft, politiek zeer gevoelig. Om toch aan de waterkwaliteit te werken wordt veel geïnvesteerd in technische maatregelen, waar waterbeheerders zelf meer grip op hebben, ook gezien allerlei meetonzekerheden (zie het volgende dilemma). Echter, de problematiek van aanvoer van nutriënten of bestrijdingsmiddelen in het water wordt zo niet opgelost. Hier treedt een nieuw dilemma op: een brongerichte aanpak voor nutriënten, bestrijdingsmiddelen of andere stoffen in het water is wenselijk, maar niet goed mogelijk. De effectgerichte maatregelen zijn wel mogelijk, maar leiden tot veel versnippering en hoge kosten. Voor sommige gebiedsbeheerders (die dit onder meer in de workshop hebben geuit) leidt dit tot een weinig succesvolle aanpak waarbij publieke middelen feitelijk niet goed worden besteed.

Het meetdilemma

Een derde dilemma is deels ‘technisch’ van aard, omdat het voortkomt uit de problematiek van het meten van verbetering van waterkwaliteit, maar kan gemakkelijk inzet worden van politieke strijd over belangen. Wanneer we spreken over diffuse verontreiniging van fosfor en stikstof zijn er allerlei factoren die zorgen dat het zicht wordt belemmerd op de exacte oorzaak-gevolg relaties én de precieze bronnen van lokale vervuiling. Allereerst is er de kwestie van historische vervuiling of nalevering die na-ijlt vanuit de bodem. Daarnaast spelen problemen samenhangend met grensoverschrijdende ‘afwenteling’, de onzekerheden van ‘het spoor’ van bemesting naar afvloeiing in oppervlaktewater, de bijdrage van RWZI’s en overige bronnen, de rol van stikstof en fosfor voor algengroei en beplanting van oevers, het optreden van droogte en de invloed op stikstof of fosforconcentraties etc. (Van Gaalen, et al. 2015). Mede daardoor is het effect van maatregelen op de toestand van het waterlichaam niet altijd exact vast te stellen. Tegelijkertijd is een gedetailleerde regionale bronnenanalyse de eerste stap naar het politiek-bestuurlijke proces van het bepalen van gebiedsspecifieke reductiedoelstellingen voor die bronnen. Het dilemma is dat wel overgegaan moet worden tot maatregelen, terwijl de bronnen en effecten niet altijd zeker zijn. Belangenstrijd over doelen, opgaven en maatregelen kan daardoor de vorm aannemen van strijd over de wetenschappelijke analyse van bronnen en meetgegevens. Dit kan leiden tot een ‘*data trap*’ waarbij steeds meer en steeds meer gedetailleerde data worden gezocht om beleid te onderbouwen, die vervolgens in twijfel wordt getrokken met andere kennis. Het onderliggende probleem is dat de beleidskoers door belanghebbenden als onvoldoende legitiem wordt ervaren. Hier ligt een deel van de verklaring dat differentiëring in Denemarken wél, maar in Vlaanderen veel minder tot strijd over cijfers heeft geleid.

10.3. Een mix van sturingsvarianten?

Geen van de vier sturingsvarianten biedt ‘de’ oplossing. Alle varianten hebben bepaalde voor- en nadelen en specifieke voorwaarden. De details daarvan zijn besproken in hoofdstuk 9. Hieronder, in Tabel 10.1, worden de voorwaarden voor toepassing van de vier sturingsvarianten vergeleken met

behulp van de dimensies ‘regels’, ‘hulpbronnen’ en ‘rollen van actoren’ en worden de vier varianten in het licht geplaatst van de geschetste sturingsdilemma’s.

varianten\ voorwaarden	gebiedsgericht regulatief	versterkt vrijwillig	‘mainstreaming’	ruimtelijk geïntegreerd
<i>regels</i>	aanpassing nationale wet- en regelgeving, door daarin gebieds-differentiatie op te nemen of voor decentrale overheden bevoegdheden op te nemen	heldere kaders voor financiering en gebiedsprocessen	vergt actieve opstelling bij belendend beleid, bijv. conditionaliteits-eisen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)	kritische herziening van het RO instrumentarium
<i>resources</i>	extra middelen voor gebieds-gerichte monitoring en handhaving; versterking van lokale kennis en data	beter benutting van de POP- en DAW-gelden; gedetailleerde kennis	synergie zoeken in instrumenten en investeringen, sterker beroep doen op Europese gelden; kosten/baten afweging	middelen voor gebiedsgerichte regie en afstemming, ruil of grondaankopen
<i>rollen van actoren</i>	legitimering door de landelijke overheid en door de sector; sterke rol van bestaande regionale beheerders en handhavers	actieve samenwerking, draagvlak, rol van de keten en het creëren van een gezamenlijk verhaal	landelijke en provinciale afstemming en regie	nieuwe, actieve, ruimtelijke, gebiedsgerichte samenwerking; uitvoeringscapaciteit gebiedsontwikkeling
<i>oplossing voor: probleem ‘verantwoordelijkheden’?</i>	meer doelgericht gebiedsgericht beleid, maar moet gepaard gaan met heldere kaders en legitimiteit	geen verandering in verdeling verantwoordelijkheden	meer synergie in Europees en landelijk beleid kan helpen gedeelde verantwoordelijkheid te creëren	meer en heldere ruimtelijke verantwoordelijkheden; maakt afruilen zichtbaar
<i>probleem middelen ‘bron en effect’?</i>	brongericht beter mogelijk door monitoring en handhaving	sterk afhankelijk van aard pilots; vrijwillige deelname maakt effectiviteit onzeker	mogelijkheden voor brongericht beleid via Europees en landelijk landbouwbeleid	beperkte versterking brongerichte aanpak, functieverandering kan lokaal oplossing bieden, maar probleem naar elders verplaatsen
<i>meet-probleem?</i>	beter zicht op problematiek door gebiedsgerichtheid, risico ‘data trap’ door toegenomen belang cijfers	sterk afhankelijk van aard pilots en monitoring; effectiviteit onzeker	sterk afhankelijk van aard maatregelen; moeilijkheid KRW-doelen meetbaar in ander beleid op te nemen	niet per se, door meer omvattende ruimtelijke aanpak wordt meetprobleem deels omzeild

Tabel 10.1 Vergelijking sturingsvarianten: voorwaarden voor toepassing en bijdrage aan oplossing van sturingsdilemma's

De verschillende dilemma’s van besluitvorming die de KRW oproepen, vragen om minimaal een heroverweging van de huidige aanpak met het oog op de verdeling van verantwoordelijkheden, de aard en plaats van de ingezette middelen en maatregelen, en de meetproblematiek. De gebiedsgerichte regulatieve variant met differentiatie naar gebieden komt in elk geval tegemoet aan

de verdeling van verantwoordelijkheden en biedt mogelijkheden om het hoofd te bieden aan de meetproblematiek. Bij een differentiatie naar gebied (bijv. vergelijkbaar met de Vlaamse focusgebieden) kan de regelgeving, monitoring en handhaving zich richten op de gebieden waar de problematiek van fosfor en stikstof het ernstigst speelt, kunnen data geconcentreerd worden verzameld en kan gerichte monitoring de voortgang beschrijven. Nu al is er een tendens bij waterschappen om steeds meer informatie te verzamelen over specifieke gebieden met het oog op de waterkwaliteit. Met andere woorden, waterschappen weten steeds meer en werken steeds gericht. Indien deze lijn wordt voortgezet en goed wordt gecommuniceerd zou een 'data trap' hiermee voorkomen kunnen worden, hoewel in Nederland verschillende voorbeelden te geven zijn van polarisatie en het in twijfel trekken van kennis. Of ook het afstemmen van bron-en-effectgerichte maatregelen met deze sturingsvariant wordt opgelost, hangt af van de mogelijkheden tot brongerichte maatregelen in (onder meer) beleid voor mest- en bestrijdingsmiddelen. De mogelijkheden om beleid in gebieden te differentiëren zullen vooral moeten worden gecreëerd door enerzijds landelijk beleid en landelijke legitimatie voor een aangescherpte brongerichte regelgeving, en anderzijds draagvlak vanuit de betreffende sectoren, met name de landbouw. Het Vlaamse voorbeeld laat zien dat dit mogelijk is, indien er breed gedragen overeenstemming bestaat over de noodzaak de landbouwpraktijk te verbeteren. Daarnaast is het uiteraard van groot belang om heldere kaders te scheppen: inzicht in de afbakening van gebieden, inzicht in de aangesproken doelgroepen, inzicht in de benodigdheden voor monitoring, controle en handhaving. Voor een effectief beleid dient tevens gebruik gemaakt te worden van de interdependenties tussen overheden, (andere) beheerders en doelgroepen, bijvoorbeeld eisen in vergunningverlening, om de juiste prikkels tot samenwerking te geven.

Een alternatief voor de regulatieve aanpak is de *versterkte vrijwillige* aanpak, gecombineerd met gebiedsgericht beleid. Sterke punten van deze aanpak zijn de vrijwillige kennisuitwisseling en de leereffecten met betrekking tot landbouwpraktijken, de versterkte afstemming en samenwerking, en het draagvlak dat door vrijwillig overeengekomen maatregelen ontstaat. Vrijwilligheid betekent echter ook dat een sterk beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Dat lukt alleen, als niet alleen de 'lasten' maar ook een aantal 'lusten' van een dergelijke aanpak bij de sector terechtkomen. Dit kan de vorm aannemen van financiële tegemoetkomingen, bijvoorbeeld uit POP-gelden. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld ook aansluiting worden gezocht bij bestaande vormen van zelfsturing die uitgaan van de markt (bijvoorbeeld eisen van afnemers van producten, zoals Campina of supermarkten, of van financiële instellingen, zoals de Rabobank), bij de invoering van kringlooplandbouw en bij nieuwe ontwikkelingen op het terrein van bedrijfsspecifieke verantwoording daarbij. Een nadeel van deze variant is dat zowel de uitkomsten als het tempo waarmee deze uitkomsten bereikt worden onzeker zijn.

Een mogelijke 'derde weg' is een *combinatie van gebiedsgerichte sturingsopties* en daarmee een combinatie van sturingsinstrumenten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een beleidsarrangement waarin vrijwillige, intensieve kennisuitwisseling, leereffecten én bedrijfsgebonden boekhouding met vormen van monitoring – uiteraard in het licht van de KRW doelen – de standaardaanpak vormen. Echter, wanneer agrariërs hier geen medewerking aan verlenen, of anderszins zich niet aan de afspraken houden, staat een stok achter de deur klaar met een meer regulatief karakter. Andersom, geïnspireerd door het Vlaamse model, is een beleidsarrangement denkbaar waar de gebiedsgerichte regulatieve variant met verscherpte normstelling en maatregelen in bepaalde gebieden - de standaard vormt, maar waarbij de agrariër zélf, op basis van monitoringsgegevens, kan aantonen dat een verscherpt regime niet nodig is vanwege een goede landbouwpraktijk over vele jaren. Beide vormen vragen echter om een intensieve inzet van alle betrokkenen, met een hoge controle- en handavingsdruk.

Beide andere varianten – de mainstreamingvariant en de ruimtelijk geïntegreerde variant – verwijzen vooral naar het potentieel aan mogelijkheden om instrumenten in te zetten via combinaties met andere beleidsvelden. De mainstreamingvariant wijst op de mogelijkheden om via (Europees) Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) sterker in te zetten op beleid voor waterkwaliteit. Dit sluit aan bij eerdere pleidooien, onder meer van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) om mest- en ammoniakbeleid beter te integreren met het (gemeenschappelijke) landbouw-, water-, klimaat- en natuurbeleid, en het EU Actieplan voor de circulaire economie (CDM, 2016, p.25). Ook dit versterkte integrale beleid vraagt om extra inspanning, namelijk om beter gebruik te maken van bestaande Europese fondsen en om Europese kaders en instrumenten bij te stellen teneinde onder meer verdere verduurzaming van de landbouw mogelijk te maken. De effectiviteit van deze route is afhankelijk van de aard van de maatregelen die onderdeel zijn van bijvoorbeeld POP3 of andere programma's. Alleen programma's die brongerichte maatregelen en/of zelfsturing door de sector aanzienlijk versterken zullen effectief zijn, gezien bovenstaande geschetste dilemma's.

De ruimtelijk geïntegreerde variant speelt vooral in op de mogelijkheden van RO beleid en het potentieel van de Omgevingswet. Deze variant zou dan ook in de komende jaren belangrijker kunnen worden, vooral in gebieden waar hardnekkige knelpunten bestaan met betrekking tot het bereiken van KRW-doelen. De ruimtelijk geïntegreerde variant in combinatie met het instrumentarium van de Omgevingswet kan nieuwe kansen bieden voor ruimtelijke oplossingen zoals functietoewijzing of uitruil van functies. Bovendien zou de Omgevingswet gelegenheid kunnen bieden om waterkwaliteit in specifieke gevallen meer prioriteit te geven, om meer integraliteit in het beleid te creëren, en vooral ook de politieke keuzes die gepaard gaan met ruimtelijke afwegingen of functiewijzigingen naar voren te halen en inzichtelijk te maken. Daarbij zal de waterkwaliteit soms verbeteren, maar het kan ook leiden tot bewuste keuzes om van de KRW ambities af te wijken.

10.4. Aanbevelingen

Zowel in de interviews met respondenten als in de afsluitende workshop met professionals werd benadrukt dat er een probleem is met de verdeling van verantwoordelijkheden, zoals hiervoor reeds kort geschetst. Op dit moment wordt reeds veel gedaan door waterschappen om via eigen technische en ruimtelijke maatregelen, gebiedsgerichte projecten, vrijwillige maatregelen en kennisuitwisseling doelen te bereiken. Maar alle waterbeheerders in het onderzoek erkennen 'the elephant in the room': er is noodzaak tot sterkere, brongerichte maatregelen om diffuse verontreiniging uit landbouwbronnen te stoppen; de huidige effectgerichte, consensuele aanpak is duur en op termijn niet effectief. Op basis van ons onderzoek kan worden geconcludeerd dat de landelijke overheid, bij zowel de evaluatie van de KRW als de herziening van het mestbeleid, *extra aandacht zou moeten besteden aan aanvullende instrumenten om de KRW tot een succes te maken*. Dit kan via het spoor van een meer *regulatief* gebiedsgericht landbouw- en waterbeleid, een heldere inzet bij een versterkte *vrijwillige* variant gericht op zelfsturing door de sector, een actieve opstelling bij *mainstreaming* bijvoorbeeld door verscherping van Europees landbouwbeleid, versterking van de *ruimtelijke* instrumenten en voorwaarden gekoppeld aan aanwijzingen in de Omgevingswet, of door *combinaties* hiervan.

In alle varianten is er een roep om 'regie' om fragmentering tegen te gaan. Dit zou in ieder geval moeten leiden tot een meer 'programmatische aanpak' zoals in de PAS en de NSL het geval is, om integraal beleid te kunnen voeren en versnippering tegen te gaan. In de gebiedsgerichte regulatieve variant hebben de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een duidelijke taak om gezamenlijk heldere kaders te scheppen. Deze kunnen de nodige legitimiteit aan actoren verschaffen om differentiatie van beleid tussen gebieden mogelijk te maken. In een versterkt vrijwillige variant zullen beide ministeries in gezamenlijkheid de taak moeten

oppakken om bestaande programma's zoals de DAW te versterken en de sector ertoe te verleiden om meer verantwoordelijkheid te dragen voor doelen van de KRW.

De provincie is een belangrijke speler en regisseur voor integratie van beleid op het regionale niveau. De provincie is immers bij uitstek geschikt om een *geïntegreerde problematiek van water, natuur, landbouw en ruimte* aan te pakken voor het eigen territorium. Een zeer nadrukkelijke taak voor de provincies is dan ook weggelegd in de ruimtelijk geïntegreerde variant, maar ook in de andere varianten zal regionale regie over gedifferentieerde, gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk blijven. Bij het ontwikkelen van een hernieuwde sturingsaanpak is het ten slotte van belang dat niet alleen het landelijk en provinciale beleid met alle daarbij behorende deeldomeinen en departementen verantwoordelijkheid neemt voor de implementatie van de KRW, maar dat ook de *waterbeheerders assertiever optreden* bij het agenderen en het politiek bespreekbaar maken van de KRW problematiek en het aanspreken van de andere overheden op hun verantwoordelijkheden voor de doelstellingen van de KRW.

Wij verwachten dat het nogmaals inzetten op een voornamelijk vrijwillig traject voor de KRW beperkt effectief zal zijn; in elk geval niet zonder toename van publieke financiële middelen (landelijke of Europese subsidies) en zonder expliciete erkenning van medeverantwoordelijkheid door de betreffende sectoren, met name de landbouw. Door zicht te creëren op de dilemma's van besluitvorming en de omgang daarmee te duiden vanuit meerdere sturingsvarianten, hopen we een bouwsteen te hebben geleverd voor een succesvolle volgende termijn van de implementatie van de KRW.

Bronnen

- Aa en Maas (2015). WaterBeheerPlan 2016-2021. Den Bosch: Aa en Maas.
- Aa en Maas (2019) <https://www.aaenmaas.nl/> Laatst bezocht 9-1-2019
- Aalderink et al. (2017). Gebiedsgericht samenwerken van regio en rijk voor een schoon milieu en een gezonde landbouw. Uitwerking in Maasregio binnen Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. Deltares, RIVM, KWR & WUR.
- Amstel Gooi en Vecht (2019). <https://www.agv.nl/> Laatst bezocht 9-1-2019
- Amstel, Gooi & Vecht (2018). Watergebiedsplan. Geraadpleegd op 15-08-2018 via <https://www.agv.nl/onze-taken/het-juiste-waterpeil/wat-is-een-watergebiedsplan/>
- Arend, S. van der, Santbergen, L., Wiering, M., & Behagel, J. (2010). Tien Jaar Ervaring met de Europese Kaderrichtlijn Water. Eburon Uitgeverij BV.
- Arts, B. & Leroy, P. (2006). Institutional dynamics in environmental governance. Springer, Dordrecht.
- Berkhuizen, H., Mouwen, M., & Zandbrink, F. V. (2008). Waterschap Aa en Maas en gemeenten pakken het gebiedsproces samen op. *H 2 O*, 41(1), 16.
- Boeuf, B., & Fritsch, O. (2016). Studying the implementation of the Water Framework Directive in Europe: a meta-analysis of 89 journal articles. *Ecology and Society*, 21(2).
- Bouma, J. (2017). De Vecht leeft weer. *Trouw*, 1 september
- Bourblanc, M., Crabbé, A., Liefferink, D., & Wiering, M. (2013). The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, 56(10), 1449-1467.
- Bouwer, K., & Leroy, P. (1995). Milieu en Ruimte, analyse en beleid. Amsterdam/Meppel: Boom
- Brabant (2016). Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021. Den Bosch: provincie Brabant.
- Breman, B.C., V. Linderhof en G.J. Noij, 2016. *Succes- en faalfactoren Agrarisch Waterbeheer*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2718.
- Bureau ZET (2017). *Evaluatie Ecologische verbindingen en ontsnippering in Brabant*. Nijmegen: Bureau ZET.
- CDM (2016). *Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid: analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid: advies aan het Ministerie van Economische Zaken*. Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Geraadpleegd op 04-03-2019 via www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Projecten/Commissie-van-Deskundigen-Meststoffenwet-CDM.htm
- CSN (Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland) (2016) *evaluatie krw 2009-2015*. Den Haag
- De Rooy en Van der Lugt (1996) Restauratieplan Vecht 1996-2015. Lelystad: Rijkswaterstaat
- Delfland (2015). KRW-programma Delfland 2016-2021. Delft: Delfland
- Delfland (2018). Waterkwaliteitsrapportage 2017. Delft: Delfland.
- Delfland (2019). <https://www.hhdelfland.nl/> Laatst bezocht 9-1-2019

Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2017). Public Consultation on the River Basin Management Plan for Ireland (2018-2021). Dublin: Department of Housing, Planning, Community and Local Government.

EC (2019). *VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake de uitvoering van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de overstromingsrichtlijn (2007/60/EG) Tweede stroomgebiedsbeheersplannen Eerste overstromingsrisicobeheersplannen*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Rekenkamer (2017). Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is. Brussel: ECA.

Freriks, A., Keessen, A., Korsse, D., van Rijswijk, M., & Bastmeijer, K. (2016). Zo ver het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet. Universiteit Utrecht.

Gaalen, F.v., A. Tiktak, R. Franken, E.v. Boekel, P.v. Puijenbroek & H. Muilwijk (2015). Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gemeente Westland et al. (2014) Westland/Oostland, samen op weg naar de emissieloze kas in 2027.

Geopunt Vlaanderen, Focusgebieden Nitraat Mestdecreet,
<http://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/2bf0a4de-abef-480c-95a4-0646b6390318>
(geraadpleegd 12-02-2019).

Graversgaard, M., Jacobsen, B.H., Kjeldsen, C. & Dalgaard, T. (2017). Stakeholder Engagement and Knowledge Co-Creation in Water Planning: Can Public Participation increase Cost-Effectiveness? *Water*, 9, 191.

Graversgaard, M., Thorsøe, M.H., Kjeldsen, C., & Dalgaard, T. (2016). Evaluating public participation in Denmark's water councils: How policy design and boundary judgements affect water governance! *Outlook on Agriculture*, 45, 4, 225-230.

Groenendijk, P., E. van Boekel, L. Renaud, A. Greijdanus, R. Michels, T. de Koeijer, (2016). *Landbouw en de KRW-opgave voor nutriënten in regionale wateren; Het aandeel van landbouw in de KRW-opgave, de kosten van enkele maatregelen en de effecten ervan op de uit- en afspoeling uit landbouwgronden*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2749.

Hajer, M.A., van Tatenhove, J.P.M., & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. Bilthoven: RIVM.

Hangelbroek, H. (2011). Aanpak verbetering chemische waterkwaliteit. Delft: Delfland.

Hendriks & Kooiman (2005) Evaluatie Restauratieplan Vecht. Succesfactoren en leerpunten uit de uitvoering van het RPV en de rol van de provincie Utrecht. Utrecht: DHV.

Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127-144.

- Hoogendoorn, M., J. van Vliet, M. Veenbos, C. Rougoor, J. Lommen en P. Leendertse (2018) Schoon Water voor Brabant – tussenrapportage 2017. Culemborg: CLM
- Hunze & Aa's et al. (2016) Maatregelprogramma DuurSaam Glashelder. Veendam: Hunze & Aa's.
- Hunze en Aa's (2019). www.hunzeenaas.nl Laatst bezocht 9-1-2019
- Jager, N. W., Challies, E., Kochskämper, E., Newig, J., Benson, D., Blackstock, K., ... & Fritsch, O. (2016). Transforming European water governance? participation and river basin management under the EU water framework directive in 13 member states. *Water*, 8(4), 156.
- Jørgensen, J.B. (2018). Vandrådsmedlemmer i hård kritik af rammerne for opgaven. *Momentum*, 10, 3, 7-9, <https://www.kl.dk/nyhed/2018/februar/vandraadsmedlemmer-i-haard-kritik-af-rammerne-for-opgaven/> (geraadpleegd 6-02-2018)
- KBG Rijn-West (2017). *Verslag themabijeenkomst nutriënten, waterkwaliteit en bodembeheer Klankbordgroep Rijn-West, Houten, 3 juni 2016*. Utrecht.
- Klein, J., Schipper, P. Beekman, J. & Kools, S. (2017). *Werkdocument Afstemming regionale en landelijke analyses*. Deltares 11200585-010
- Klomp, H. Van der Laan, E., Van Dongen, M., & Meijer, M-L. (2017). 10 puntenplan Nutriënten. Veendam: Hunze & Aa's
- Koontz, T.M. & Newig, J. (2014). From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management. *The Policy Studies Journal*, 42, 3, 416-442.
- Krikken, A. Hulsman, R., Folmer, I. & Eertwegh, G. (2014). Herkomst water en nutriënten Aa en Maas - beheergebied Waterschap Aa en Maas. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Krol, M. en Vegter, U. (2015) Visie op de Hunze Succesvolle leidraad voor natuurherstel in het Hunzedal. Vakblad Natuur Bos en Landschap, december 2015.
- Kuindersma, W., & Boonstra, F.G. (2010). The changing role of the state in Dutch regional partnerships. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(6), 1045-1062. Zie <https://doi.org/10.1068/c09188>.
- Kuiper, P. Silvis, H. & Voskuilen, M. (2017) Kavelruil draagt flink bij aan grondmobiliteit. Wageningen Economic Research
- Lefebvre, M., Langrell, S. R., & Gomez-y-Paloma, S. (2015). Incentives and policies for integrated pest management in Europe: a review. *Agronomy for Sustainable Development*, 35(1), 27-45.
- Leroy, P. (2019). Een kind van de jaren 90. *Ruimte Magazine*, 41, 12-17
- Liefferink, D., Wiering, M., & Uitenboogaart, Y. (2011). The EU Water Framework Directive: A multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact. *Land Use Policy*, 28(4), 712-722.
- Local Authority Waters Programme (2019). The Local Authority Waters Programme, <http://watersandcommunities.ie/about/> (geraadpleegd 13-02-2019)
- LTO Noord Glaskracht et al. (2014). Westland/Oostland, samen op weg naar de emissieloze kas in 2027. Afsprakenkader waterkwaliteit en glastuinbouw.
- Meijer, M.L. (2017). *10 puntenplan Nutriënten en Gewasbeschermingsmiddelen*. Veendam: Hunze en Aa's.

- Muilwijk, H. (2016). Effectiever beleid, meer waterkwaliteit. De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water. Den Haag: PBL
- Newig, J., Schulz, D. & Jager, N.W. (2016). Disentangling Puzzles of Spatial Scales and Participation in Environmental Governance – The Case of Governance Re-scaling Through the European Water Framework Directive. *Environmental Management*, 58, 998-1014.
- Nieuwkamer, R. & Wanningen, H. (2005). Hunze en Aa's werkt aan gebiedsgerichte normen. *H₂O* (5), 6-7.
- Nutrientenwerkgroep Rijn-west (2013). *Nutriëntenmaatwerk in de polder*.
- OECD (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* Paris: OECD.
- Oerlemans, H. (2018). Deltaplan agrarisch waterbeheer: 'aan de keukentafel bereik je meer dan in de Kamer'. *H2O* 51(9),10-14.
- Padt, F. J. G., & Leroy, P. (2005). Een park dat geen park mag heten. De Drentse Aa in beleidshistorisch perspectief. *Landschap* 22(3).
- PALZH (Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit in Zuid Holland) (2017). KRW, Waterkwaliteit. Den Haag: PAL.
- PBL (2017). Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving
- Provincie Zuid-Holland (2010). Provinciaal Waterplan Zuid-Holland 2010 – 2015. Den Haag
- Provincie Zuid-Holland (2018). Natuurbeheerplan 2019. Den Haag.
- RBO Rijn-West (2014). Stap voor stap naar schoon en gezond water Adviesnota Schoon Water Rijn-West 2016 – 2021 Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn West
- Reese, M., et al. (2018). *Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungsphase: rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens*. Baden-Baden, Nomos, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 37.
- Rijnbeek, et al. (2017) Samenwerking nodig voor ecologische waterkwaliteit. *Land & Water* (7/8), pp. 26-27.
- Rotgers, G. (2015). Ratjetoe aan normen en meetmethoden vertroebelen effect mestbeleid - 'Stadse' waterschappen strenger voor boeren. *V-Focus*, december 2015, 26-30.
- Schipper, P., Renaud, L., & van Boekel, E. (2019). *Bronnenanalyse nutriënten stroomgebied Maas* (No. 2931). Wageningen Environmental Research.
- Stowa (2018). *Handreiking KRW-doelen*. Amersfoort, Stowa.
- Stroomgebied Rijn-West (2018). *Schoon water in beeld 2018 Rijn-West in 2017-18*

- Thorsøe, M.H., Graversgaard, M., & Noe, E. (2017). The challenge of legitimizing spatially differentiated regulation: Experiences from the implementation of the Danish Buffer zone act. *Land Use Policy*, 62, 202-212.
- Valkering, G. Van Dongen, M., Geesken, A. & Meijer, M-L. (2017). 10 puntenplan Gewasbeschermingsmiddelen. Veendam: Hunze & Aa's.
- Van der Bilt, E. W. G. (1994). Het Hunzedal hoort ook in de Ecologische Hoofdstructuur. *De Levende Natuur*, 95(2), 34-35.
- Van Dongen et al. (2013). Gebiedsdossier oppervlaktewaterwinning Drentse Aa. Veendam: Hunze & Aas & Groningen: Waterbedrijf Groningen.
- Van Dongen et al. (2015). Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentse Aa. Veendam: Hunze & Aas & Groningen: Waterbedrijf Groningen.
- Van Eerd, M. C., Dieperink, C., & Wiering, M. A. (2018). Opening the black box of implementation feedback: An analysis of reloading strategies in EU water governance. *Environmental Policy and Governance*.
- Van Lienen, F. & Schuerhoff, M. (2015) *Duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal voor Schoon Water in Brabant. Van succesvol project naar verankering in de bedrijfspraktijk*. Den Haag: PBL.
- Van Peperstraten, J. (2018). Emissieloze kas in zicht. *Het Waterschap*, december 2012, pp. 24-25.
- Van Tatenhove, J. V. (1996). De regio als beleidsarena. *Sociologische Gids*, 43(1), 46-59.
- Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water. Wageningen, WUR.
- VILT (Vlaams Infocentrum Land- en Tuinbouw)(2019), Zesde mestactieplan op zijn milieueffecten beoordeeld, <http://www.vilt.be/zesde-mestactieplan-op-zijn-milieueffecten-beoordeeld> (geraadpleegd 12-02-2019)
- Visser (2010). *Advies werkgroep nutriënten Rijn-West*.
- Vlaamse Landmaatschappij (2015). Actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn, 2015-2018, https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Mestbank/Algemeen/Definitief_Actieprogramma_2015-2018_NL.pdf (geraadpleegd 22-01-2018),
- Vlaamse Landmaatschappij (2018). Mestrapport 2017, https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/mestbank/Mestrapport_2017.pdf (geraadpleegd 10-02-2018)
- Vlaamse Landmaatschappij (2019). Focusbedrijf, <https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/bemesting/focusbedrijf/Paginas/default.aspx> (geraadpleegd 12-02-2019)
- Vlaamse Milieumaatschappij (2017). *Nutriënten in oppervlaktewater in landbouwgebied, resultaten MAP-meetnet 2016-2017*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Vroege, M. & Hoijtink, R. (2013). *Waterrapportage Noord-Brabant*. Waterschap Aa en Maas, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap De Dommel en Waterschap Rivierenland
- Waterschap Amstel Gooi en Vecht (2016). *Waterbeheerplan 2016-2021*. Amsterdam: waternet

Westerhof, R. & Joosten, L. (2017). Hoe verder met de aanpak nutriënten Rijn-West? Utrecht Org-ID.

Wiering et al. (2018). Final report The implementation of the Water Framework Directive. Nijmegen, Radboud Universiteit.