



Planbureau voor de Leefomgeving

EFFECTIEVER BELEID, MEER WATERKWALITEIT

De rol van governance in beleid
voor de Kaderrichtlijn Water

Beleidsstudie

Effectiever beleid, meer waterkwaliteit

De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water

Beleidsstudie

Hanneke Muilwijk

Effectiever beleid, meer waterkwaliteit. De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)
Den Haag, 2016
PBL-publicatienummer: 2093

Contact

Hanneke.muilwijk@pbl.nl

Auteur

Hanneke Muilwijk

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Met dank aan

Jelle Behagel (WUR), Sandra Junier (TU Delft), Jan van Dam, Frank van Gaalen, Sonja Kruitwagen, Aaldrik Tiktak, Roos den Uyl en Martijn Vink (allen PBL) voor hun commentaar op (delen van) eerdere versies van deze studie.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Muilwijk, H. (2016), *Effectiever beleid, meer waterkwaliteit. De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Effectiever beleid, meer waterkwaliteit 6

Stroomgebiedbeheerplannen voor een goede waterkwaliteit 6

Inclusieve en gelijkwaardige participatie 6

Heldere rol Rijksoverheid: prestaties bewaken, participatie bevorderen 7

Keuzeruimte in de regio 7

Gezamenlijk leren en verantwoorden 8

VERDIEPING

1 Inleiding 10

2 Institutionele analyse 13

2.1 De Kaderrichtlijn Water: waterkwaliteit voor later 13

2.2 De Kaderrichtlijn Water in de polder 14

3 'Good governance' 16

4 Naar inclusieve en gelijkwaardige participatie 19

5 Handelingsperspectieven voor Rijk en regio's 21

5.1 Regie bij het Rijk 21

5.2 Aan de slag in de regio 23

6 Een nieuwe fase in het KRW-beleid 26

Literatuur 29

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Effectiever beleid, meer waterkwaliteit

Het beleid voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) gaat een nieuwe fase in. Met het huidige beleid worden de gestelde KRW-eindoelen in 2027 niet volledig gehaald. Het ministerie van IenM bereidt daarom een Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater voor, met als doel bestuurlijke focus aan te brengen in het waterkwaliteitsbeleid. Hierin zijn de eerste contouren zichtbaar van een nieuwe aanpak. In deze beleidsstudie is onderzocht hoe de implementatie van de KRW in Nederland is verlopen en hoe de Delta-aanpak tot ander, effectiever, beleid kan leiden. We onderscheiden daarvoor vier randvoorwaarden: inclusieve en gelijkwaardige participatie, heldere rol van de Rijksoverheid, keuzeruimte in de regio, en gezamenlijk leren en verantwoorden.

Stroomgebiedbeheerplannen voor een goede waterkwaliteit

Het einddoel van de KRW is dat in 2027 de kwaliteit van de Europese wateren 'goed' is. Daarbij gaat het om de chemische toestand (schoon) en ecologische toestand (gezond) van het water. De ecologische toestand wordt voor een groot deel bepaald door de biologische kwaliteit (het voorkomen van algen, waterplanten, macrofauna en vissen) van het water. Uit modelberekeningen blijkt dat vooral de verbetering van de biologische kwaliteit in de regionale wateren achterblijft bij de gestelde doelen. Een belangrijke oorzaak hiervan is een te hoge concentratie van nutriënten stikstof (N) en fosfaat (P) in het oppervlaktewater. Deze vermestende stoffen zijn voor een groot deel afkomstig van de toediening van mest op landbouwgronden. In deze studie ligt dan ook de focus op regionale wateren en in het bijzonder op de

belasting van het oppervlaktewater met nutriënten en de interactie met de landbouw.

Om het doel van een goede waterkwaliteit te verwezenlijken zijn zogenoemde stroomgebiedbeheerplannen gemaakt. Deze plannen gaan over landsgrenzen heen. In 2021 zal de Europese Commissie de volgende en laatste ronde van de KRW-stroomgebiedbeheerplannen beoordelen. In deze plannen moet Nederland de definitieve keuzes maken over de doelen voor de verschillende wateren en de maatregelen waarmee deze doelen kunnen worden gehaald. In de komende periode moeten dus belangrijke, doorslaggevende beslissingen worden genomen.

Inclusieve en gelijkwaardige participatie

De Europese KRW beoogt, naast het realiseren van een goede waterkwaliteit in Europa, ook een ander type beleidsproces. Dat wil zeggen, een 'deliberatief' beleid, dat meer gedecentraliseerd wordt ingevuld en waar belanghebbenden de ruimte krijgen om mee te denken. In de KRW is het opzetten van een participatieproces dan ook verplicht. Het idee hierachter is dat het betrekken van alle relevante partijen ('inclusiviteit') in een gelijkwaardige dialoog leidt tot een beter gelegitimeerd, breder gedragen en effectiever beleid. Het succes van het beleid hangt dus af van de kwaliteit van het participatieproces. In de nieuwe Delta-aanpak wordt actief geprobeerd alle belanghebbenden bij het proces te betrekken.

Implementatie KRW verliep volgens bestaande beleidsstructuren

Bij de implementatie van de KRW werd al vrij snel duidelijk dat Nederland voor een flinke opgave stond, in het bijzonder de landbouwsector. Het participatieproces werd ingericht naar het in het verleden succesvol gebleken poldermodel. Dit leidde tot een 'pragmatische' aanpak bij de implementatie van de KRW; onder het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' lag het accent bij het verbeteren van het rendement van rioolwaterzuiveringsinstallaties en bleef de landbouw grotendeels buiten schot. Wel moest de landbouwsector aan de Nitraatrichtlijn voldoen. Belangenorganisaties zoals VNO-NCW en LTO speelden een belangrijke rol in het participatieproces. Zij vonden dat de competitieve landbouw in Nederland niet opgesloten moest raken in strenge regelgeving voor waterkwaliteit. Het waterkwaliteitsbeleid werd onvoldoende geïntegreerd in het landbouw- en milieubeleid, wat ertoe leidde dat het doelbereik van de KRW achterbleef. Doordat deze beslissingen op nationaal niveau werden genomen, werd het participatieproces in de regio veelal tot een technische discussie, waarbij er weinig speelruimte was voor andere belanghebbenden, zoals lokale belangengroepen en ngo's. Er waren voor de regio weinig mogelijkheden om afwegingen te maken tussen de verschillende gebruiksfuncties van water.

Heldere rol Rijksoverheid: prestaties bewaken, participatie bevorderen

In de Delta-aanpak is een verschuiving in bestuursstijl zichtbaar van de stijl 'rechtmatige overheid', waarin de focus ligt op normen en handhaving, naar de stijl 'netwerkende overheid', waarin de nadruk ligt op het maken van afspraken met maatschappelijke partijen. Deze bestuursstijl past goed bij de bestuurlijke ideeën uit de Europese KRW en kan nieuwe mogelijkheden en samenwerkingsverbanden creëren die zorgen voor meer draagvlak en slagkracht op het waterkwaliteitsdossier. Omdat het Rijk primair verantwoordelijk blijft voor het behalen van de KRW-doelen, blijven er ook elementen van de bestuursstijl 'presterende overheid' nodig. Het vervlechten van beide stijlen, de presterende en netwerkende overheid, betekent dat Rijk en regio gezamenlijk (mede-)verantwoordelijk zijn voor resultaten van het beleid. Een duidelijke rolverdeling van de partijen en met name een heldere rol van het Rijk, is hiervoor onontbeerlijk.

Aan de Rijksoverheid de taak om zorg te dragen voor het participatieproces. Wanneer zij heldere en consistente doelen stelt, kan ze de integrale samenwerking

bevorderen; de verschillende doelstellingen maken de urgentie zichtbaar om actie te ondernemen. Daarnaast helpt het formuleren van een aansprekende ambitie om belanghebbenden te laten 'warmlopen' om iets met waterkwaliteit te doen.

Keuzeruimte in de regio

De concrete maatregelen die in de Delta-aanpak staan, moeten worden genomen in de regio; het schaalniveau waar ook de uitvoering van de KRW tot stand moet komen. Waterschappen, gemeenten en provincie werken samen met boeren, drinkwaterbedrijven, bedrijven, burgers en andere partijen aan het verbeteren van de waterkwaliteit.

Uit onderzoek van ORG-ID, VU en PBL en van Alterra blijkt dat een integrale benadering belangrijk is om tot succesvolle regionale afspraken te komen op het gebied van waterkwaliteit. In een integrale aanpak krijgen verschillende thema's, zoals waterkwaliteit, waterkwantiteit, bodemvruchtbaarheid, natuur en landbouwstructuur, een plek. Door baten uit het ene thema te verbinden aan kosten van het andere thema, kan bijvoorbeeld draagvlak onder boeren worden gecreëerd om maatregelen ten behoeve van waterkwaliteit te nemen. Hiervoor is wel keuzeruimte nodig: ruimte bieden voor initiatief betekent dat de KRW-doelen in verschillende gebieden via verschillende routes kunnen worden bereikt. Het betrekken van alle partijen en het ruimte laten voor initiatief van betrokkenen zijn daarbij sleutels tot succes. De rol van de Rijksoverheid is om zorg te dragen voor een zorgvuldig en goed geborgd participatieproces en dit proces te toetsen aan de overkoepelende doelen en ambities.

KRW in de Omgevingswet als kans

Als de Omgevingswet in werking treedt, worden de KRW-doelstellingen onderdeel van deze wet. De volgende en laatste generatie stroomgebiedbeheerplannen wordt hierdoor opgesteld binnen het kader van de Omgevingswet. Met die nieuwe Omgevingswet wordt waterkwaliteit dan ook automatisch in gebiedsplannen meegenomen. Dit is een kans om waterkwaliteit in samenhang met andere thema's af te wegen. De uitdaging is om in de gebiedsplannen de balans te vinden tussen 'beschermen' en 'benutten', zodat de waterkwaliteit verbetert en er tegelijkertijd oog is voor de economische positie van stakeholders. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de KRW-doelen regionaal te differentiëren: in sommige gebieden kan worden gekozen voor een accent op landbouw, in andere gebieden voor een accent op natuur en recreatie. Ook kan ervoor worden gekozen om in de tijd te differentiëren door tijdelijk de ene gebruiksfunctie prioriteit te geven boven

een andere functie. Regionaal maatwerk en integrale gebiedsgerichte arrangementen vinden zo wettelijke inbedding. Bovendien wil het Rijk met de Omgevingswet bevorderen dat maatschappelijke opgaven gezamenlijk door overheden en andere partijen worden opgepakt, waarbij de overheid zoveel mogelijk wil aansluiten bij initiatieven uit de samenleving. Dit maakt de omgevingsvisie (op ieder niveau) strategisch en belangrijk. Het welslagen van een integrale aanpak hangt af van voldoende afstemming tussen verschillende bestuurslagen. In de Delta-aanpak wordt veel aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden. Voorgesteld wordt dat iedere partij verantwoordelijk blijft voor de 'eigen' acties, waarbij er gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt gedragen voor het geheel. Het medeverantwoordelijk maken van regionale stakeholders en overheden voor het behalen van de doelen past ook bij de wens om het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) minder vrijblijvend te maken. Het DAW is een initiatief van de agrarische sector waarin agrariërs de samenwerking op gebied van waterkwaliteit zoeken met de waterschappen. In de Delta-aanpak is het daarbij verstandig om na te gaan welke verantwoordingsstructuur passend is en, waar dat nodig is, nieuwe vormen van verantwoording te ontwikkelen, bijvoorbeeld door collectieven verantwoordelijk te maken.

Gezamenlijk leren en verantwoorden

De implementatie en uitvoering van de KRW zijn bij uitstek voorbeelden van meerschalligheid van bestuur en betrokkenheid van een groot aantal partijen. Wanneer de regio zelf keuzes kan maken in de uitvoering, heeft dit als risico dat elke regio opnieuw het wiel gaat uitvinden. Aandacht voor gezamenlijk leren en verantwoorden is daarom belangrijk. Omdat het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt, is dit de aangewezen partij om dit leerproces te faciliteren. Het is daarom goed om na te denken hoe de verschillende regio's en de verschillende bestuurslagen van elkaar kunnen leren, hoe best practices kunnen worden overgenomen en hoe bijbehorende verantwoording en evaluatie zodanig kunnen worden ingericht dat bijstellen en bijsturen mogelijk blijft.

VERDIEPING

VERDIEPING

Inleiding

Waterkwaliteit in Nederland

De kwaliteit van het oppervlaktewater in Nederland is sinds de jaren zeventig sterk verbeterd, maar in de laatste jaren stagneert de vooruitgang. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert al enkele jaren dat, hoewel er verbetering is, de waterkwaliteit in veel wateren achterblijft bij de in de Kaderrichtlijn Water (KRW) gestelde einddoelen (Gaaln et al. 2012; PBL 2008; PBL 2014). Het overkoepelende doel in de KRW is dat in 2027 in alle KRW-wateren de waterkwaliteit 'goed' is. Uit de meest recente ex ante evaluatie van het PBL blijkt dat de voorgenomen inspanningen in de meeste wateren niet voldoende zijn om in 2027 alle KRW-doelen volledig te halen (Gaaln et al. 2015). Voor de beoordeling van de waterkwaliteit wordt er gekeken naar de chemische toestand (schoon) en ecologische toestand (gezond) van het water. De ecologische toestand wordt voor een groot deel bepaald door de biologische kwaliteit (het voorkomen van algen, waterplanten, macrofauna en vissen) van het water. Volgens modelberekeningen op basis van de huidige stroomgebiedbeheerplannen zal in 2027 de biologische kwaliteit in de meeste regionale wateren niet voldoen aan het gestelde einddoel van een 'goede' waterkwaliteit (zie figuur 1.1).

Invloed van de landbouw op de waterkwaliteit

Ten behoeve van de KRW-einddoelen zijn per regio zogenoemde stroomgebiedbeheerplannen gemaakt. In 2015 was bijna 90 procent van de maatregelen uit de eerste stroomgebiedbeheerplannen uitgevoerd (Gaaln et al. 2015). Deze maatregelen, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en vistrappen, helpen de biologische kwaliteit verbeteren. Een belangrijke oorzaak

van de stagnatie in de verbetering van de biologische kwaliteit, is de concentratie van de nutriënten stikstof (N) en fosfaat (P) in het oppervlaktewater. Deze 'vermestende' stoffen zijn voor een groot deel afkomstig uit de landbouwsector (zie figuur 1.2). In deze studie ligt de focus dan ook op de regionale wateren en in het bijzonder op de belasting van het oppervlaktewater met nutriënten en interactie met de landbouw.

Rol van bestuur en beleid in de Kaderrichtlijn Water

In 2021 zal de Europese Commissie de laatste ronde van de KRW-stroomgebiedbeheerplannen beoordelen. In deze plannen moet Nederland de definitieve keuzes maken over de doelen voor 2027 voor de verschillende wateren en de maatregelen waarmee deze doelen kunnen worden gehaald. In de komende periode moeten dus belangrijke, doorslaggevende beslissingen worden genomen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarom de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (kortweg: Delta-aanpak) in voorbereiding, met als doel om bestuurlijke focus aan te brengen in het waterkwaliteitsbeleid. In deze studie zoeken we naar mogelijkheden voor bestuur en beleid rondom waterkwaliteit om effectiever om te gaan met het probleem van de stagnerende verbetering van de biologische kwaliteit van de regionale wateren en de interactie met de landbouwsector. Hiervoor is literatuuronderzoek gedaan naar de bestuurlijke aanpak van de KRW tot nu toe. Daarnaast zijn twee studies uitgevoerd in opdracht van het PBL: een documentanalyse van 1970 tot nu over governancestrategieën in het waterbeleid (Termeer et al. 2016) en een casestudy

Figuur 1.1
Beoordeling biologische kwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water



Bron: Deltares; bewerking PBL

Modelberekeningen laten zien dat de biologische kwaliteit van de wateren verbetert, maar dat in 2027 vooral de regionale wateren grotendeels nog niet aan de doelen voldoen.

naar institutionele randvoorwaarden voor arrangementen die de waterkwaliteit in de regio verbeteren (Westerhof et al. 2016).

Sinds 2000 is het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid grotendeels ondergebracht onder de KRW (Termeer et al. 2016). In deze studie is daarom onderzocht hoe de implementatie van de KRW in Nederland is verlopen en hoe de voorgestelde Delta-aanpak tot ander, effectiever, beleid kan leiden. Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan het idee van *good governance*, de daarmee samenhangende participatieprocessen en de invulling daarvan in de KRW in Nederland.

Leeswijzer

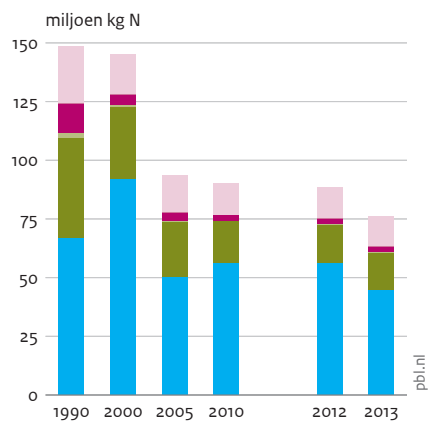
In hoofdstuk 2 analyseren we de implementatie van de KRW in Nederland. Tot welke veranderingen in het waterkwaliteitsbeleid heeft deze richtlijn geleid? Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de bestuurskundige ideeën die zijn vervat in de KRW. In hoofdstuk 4 bespreken we de betekenis van deze bestuurskundige ideeën en van participatie voor de uitvoering van de KRW in Nederland. In hoofdstuk 5 beschrijven we welke rollen het Rijk en belanghebbenden in de regio, waaronder

provincies, waterschappen, bedrijven en agrariërs, kunnen aannemen om een meer inclusief en gelijkwaardig participatieproces mogelijk te maken. Ten slotte beschouwen we in hoofdstuk 6 wat dit alles betekent voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater.

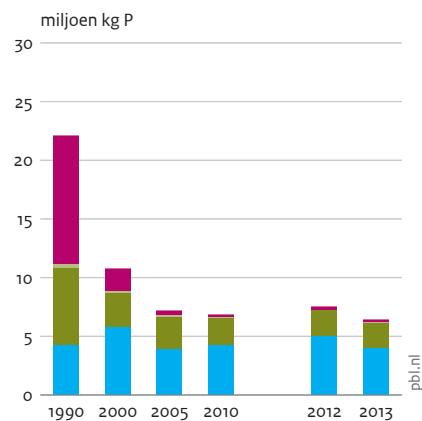
Figuur 1.2

Belasting van regionale wateren met nutriënten door binnenlandse bronnen

Stikstof



Fosfor



Bron: Emissieregistratie

De landbouw is voor het merendeel verantwoordelijk voor de belasting van het oppervlaktewater met nutriënten.

Institutionele analyse

2.1 De Kaderrichtlijn Water: waterkwaliteit voor later

Ontstaan van de Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) werd in 2000 aangenomen door het Europese parlement en de Raad van Ministers. Daarmee werd de bescherming van aquatische ecosystemen de kern van het Europese waterkwaliteitsbeleid. De tijdsschaal van de nieuwe richtlijn was ambitieus: uiterlijk in 2027 moeten alle Europese wateren kwalitatief 'goed' zijn. De KRW is gemodelleerd naar de Clean Water Act (CWA) van de Verenigde Staten. In deze wet worden meerdere doeleinden van waterkwaliteit benoemd: baden, recreatie, industrie, natuur en drinkwater (Hering et al. 2010). Dit is overgenomen in de KRW (in artikel 4) door de verschillende gebruiksdoelen van water naast elkaar een plek te geven.

Bij het tot stand komen van de KRW waren ook de verschillende gebruikersgroepen van water betrokken. De eerste aanzet voor de KRW werd al in 1995 gegeven, toen het Europees Parlement en de Raad van Ministers de Europese Commissie vroegen om waterbeleid te formuleren waarin milieu en andere belangen en beleidsterreinen werden geïntegreerd (Kaika & Page 2003). Daarnaast moest de bevolking zich meer bewust worden van het belang van water als hulpbron en zeggenschap krijgen over water. Het beleidsproces rondom de KRW werd vertraagd door het veranderen van de verhouding tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement met het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam in mei 1999.

Hoewel het voorstel van de Europese Commissie in eerste instantie enthousiast werd begroet, werden gaandeweg de gevolgen van het voorstel duidelijk en werd de discussie over de details feller. De economische kosten en ecologische risico's van het heroverwegen van eerdere milieuwetgeving waren groot, hetgeen leidde tot een intense lobby vanuit de industrie, de landbouw en de 'groene' ngo's. De laatstgenoemde organisaties hadden veel invloed op de totstandkoming van de KRW. Dit betekent echter niet dat de richtlijn een product is van een 'groene' lobby; de chemische sector en de landbouw bedongen bijvoorbeeld derogaties voor het uitstoten van chemicaliën en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (Kaika & Page 2003).

Implementatie in Nederland

Vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw is de kwaliteit van het oppervlaktewater in Nederland sterk verbeterd. De belasting met giftige stoffen is afgenomen, evenals de belasting met vermestende stoffen van de grote rivieren en grote meren. Dit geldt ook voor een deel van de kleinere regionale wateren. De verbetering is voornamelijk het gevolg van generiek milieubeleid. Vooral de strikte regelgeving van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) in de periode 1970-2009 en de gerelateerde heffingen stimuleerden Nederlandse bedrijven en waterschappen om op grote schaal zuiveringsinstallaties te bouwen (PBL 2013). De KRW kan worden beschouwd als een voorzetting van het beleid op afvalwaterzuivering en industrie-emissies uit de jaren tachtig en negentig. Tegelijkertijd reikt de ambitie van de KRW verder: het doel is niet enkel het terugdringen van emissies, maar ook het (actief)

verbeteren van de ecologische waterkwaliteit (PBL 2008). In de KRW worden die verschillende beleidsdoelen geïntegreerd, volgens het principe van ‘de vervuiler betaalt’ (Infrastructuur en Milieu 2014b). Uiterlijk in 2027 moeten alle aangewezen wateren voldoen aan de chemische en ecologische doelen. Daarbij verplicht de Europese KRW de EU-lidstaten om in ‘stroomgebied-beheerplannen’ aan te geven welke doelen en normen te stellen en welke maatregelen ze gaan uitvoeren om de gestelde doelen te halen.

Bij de implementatie van de KRW werd al vrij snel duidelijk dat Nederland voor een flinke opgave stond, in het bijzonder de Nederlandse landbouwsector. Het Aquareinrapport uit 2003 (Van der Bolt & Leenders) voorspelde ingrijpende consequenties: grote arealen landbouwgrond zouden uit de productie moeten worden genomen, en dan nog zouden niet overal de (Nederlandse) KRW-doelen worden gehaald. De reactie van de politiek op dit rapport was om de ambities naar beneden bij te stellen. De implementatie van de KRW moest wel ‘haalbaar en betaalbaar’ blijven (Behagel 2012). Dit is vooral zichtbaar in de doelen voor de rijkswateren, omdat daar bij de afleiding van de normen rekening is gehouden met de gebruiksfunctie van het betreffende water (Gaal en al. 2015). Hierdoor zijn de normen voor rijkswateren meestal minder streng dan die voor de regionale wateren. In een ex ante evaluatie van de KRW schatte het PBL in 2008 in dat met de destijds voorgenomen maatregelen maximaal 40 tot 60 procent van de biologische doelen zou worden gehaald, vooral door inrichtingsmaatregelen zoals natuurvriendelijke oevers, hermeandering en vistrappen. Het terugdringen van de nutriëntenbelasting, zou moeilijker zijn. Dit komt onder andere doordat nutriënten worden nageleverd uit de bodemvoorraad die in de afgelopen decennia is opgebouwd door bemesting van landbouwgronden. De nutriënten verdwijnen slechts langzaam uit het systeem en het resultaat van maatregelen wordt dus niet snel zichtbaar. Bovendien is de kosteneffectiviteit van maatregelen in de landbouw vaak onzeker en kunnen de maatregelen met hoge kosten gepaard gaan (Gaal en al. 2015; Noij et al. 2016). Het PBL stelde in 2008 dat generiek mestbeleid en vooral bronmaatregelen (zoals uitmijnen of fosfaatbemesting volgens het bemestingsadvies) nodig waren om een verdere opbouw van de fosfaatvoorraad in de bodem te voorkomen en daarmee op langere termijn de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater te verminderen (PBL 2008).

Landbouw grotendeels ontzien in de implementatie

Het Aquareinrapport, met daarin de voorspelling van verregaande consequenties voor de landbouwsector, veroorzaakte een politieke schok en leidde tot een

herziene aanpak van de KRW in Nederland. Begin 2004 stuurde toenmalig staatssecretaris Schultz een brief naar de Tweede Kamer waarin ze de uitgangspunten van het beleid uiteenzette: ‘huidige functie van de grond als uitgangspunt’, ‘geen sprake van een expliciete ruimteclaim’ en ‘KRW voegt geen financieel-economische consequenties toe aan de aanzienlijke consequenties van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn’ (Verkeer en Waterstaat 2004). In 2007 nam de Tweede Kamer een motie aan van kamerlid Van der Vlies. De motie stelde dat er geen extra kosten voor de landbouw mochten volgen uit het KRW-beleid en dat extra maatregelen voor het mestbeleid expliciet moesten worden uitgesloten. Het *Nationaal Waterplan 2009-2015* bouwde hierop voort, door haalbaarheid en betaalbaarheid, rekening houden met de aanwezige functies en vrijwillige grondverwerving als uitgangspunten te nemen (Verkeer en Waterstaat et al. 2009). Het realiseren van de eerder door Nederland geformuleerde doelen voor de KRW werd hierdoor bemoeilijkt. In 2011 werd dan ook gesignaleerd dat de implementatie niet zo integraal verliep als de bedoeling was (Junier & Mostert 2011). Het waterkwaliteitsbeleid was iets van de watersector geworden, zonder dat de koppeling naar de agrarische sector effectief werd gemaakt. Het mestbeleid (een uitwerking van de Nitraatrichtlijn) sloot dan ook niet aan bij het waterkwaliteitsbeleid. De focus lag vooral op het nemen van maatregelen rondom rioolwaterzuiveringsinstallaties en natuurherstelmaatregelen, geheel in overeenstemming met de motie-Van der Vlies. Dit gebrek aan integratie tussen beleidsterreinen heeft het doelbereik van de KRW verkleind.

2.2 De Kaderrichtlijn Water in de polder

Een nieuw type richtlijn

De KRW was een van de eerste kaderrichtlijnen met een resultaatverplichting. Voor die tijd werden overschrijdingen min of meer ‘gedoogd’ in het Nederlandse beleid: als een doel niet werd gehaald, werd er meer tijd genomen of werd het doel bijgesteld. Naast deze nieuwe resultaatverplichting, beoogde de KRW ook een ander type beleidsproces: een meer deliberatief beleid, dat gedecentraliseerd werd ingevuld en waar inspraak van belanghebbenden ruimte zou krijgen (Behagel 2012; Page & Kaika 2003). Deze veranderingen in het maken en uitvoeren van beleid kregen in de implementatie van de KRW hun beslag. De keuze om met stroomgebieden te werken en de kwaliteitsdoelen op stroomgebiedsniveau invulling te geven, is een voorbeeld van deze decentralisatie. In Nederland werden er per stroomgebied ambtelijke en

bestuurlijke overlegorganen gecreëerd, waarbij de waterschappen het voortouw namen. Ook werd er een participatieproces georganiseerd om de KRW te implementeren. De Nederlandse bestuurscultuur had beslissende invloed op het verloop van de proces.

Nederland: besturen met het poldermodel

De bestuurscultuur of staatstraditie in Nederland kan worden getypeerd als corporatisme, oftewel het poldermodel (Vink et al. 2015). In het poldermodel is een beperkte groep belanghebbenden met regelmaat en geïnstitutionaliseerd betrokken. Deze belanghebbenden kennen de weg en weten hoe zij hun standpunt naar voren kunnen brengen en invloed kunnen hebben op het beleidsproces. Vergeleken met andere landen vormt Nederland hierin een uitzondering, omdat daar participatie van belanghebbenden veelal meer incidenteel en kwestie-gedreven is (OECD 2015). Een nadeel van het poldermodel is dat de toegangsdrempel voor belanghebbenden die niet aan tafel zitten, hoog is. Hierdoor kunnen ook nieuwe ideeën en de mogelijkheid tot leren in het gedrang komen (Vink et al. 2015).

Hoewel er in de nieuwe overlegstructuur voor de implementatie van de KRW een breed participatieproces werd georganiseerd, bleven de polderstructuur en -cultuur bestaan. De gevestigde belangen van de landbouwsector en van de werkgevers domineerden het discours (Behagel & Turnhout 2011). Zij vonden dat de competitieve landbouw in Nederland behouden moest blijven en niet opgesloten moest raken in strenge milieuwetgeving voor waterkwaliteit, wat ertoe leidde dat het landbouwbeleid en het waterkwaliteitsbeleid niet op elkaar werden afgestemd. De politieke strijd werd beslist binnen de gebruikelijke machtsstructuren, wat betekende dat de politieke discussie op het niveau van de nationale overheid en politiek werd gevoerd. Het gevolg hiervan was dat het maatschappelijk middenveld rondom de KRW in de regio depolitiseerde; de belangrijke politieke keuzes waren op nationaal niveau al gemaakt. In het implementatieproces ging het veelal om technische discussies en ging het nauwelijks over de politieke vragen. Volgens Behagel (2012) veranderden de nieuwe instituties voor participatie in de KRW het speelveld voor belanghebbenden niet wezenlijk. Maatschappelijke organisaties beoordeelden dat participatieproces dan ook negatief, in de zin dat zij niet het idee hadden dat er naar hen was geluisterd (Heuvelhof et al. 2010). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu kondigde daarop aan dit te willen verbeteren door middel van themabijeenkomsten voor verschillende maatschappelijke sectoren (Infrastructuur en Milieu 2012).

De richtlijn ingepast in bestaande structuren

Zoals hiervoor aangestipt, hebben in het poldermodel bepaalde belanghebbenden een krachtiger positie dan anderen. Het poldermodel staat daarom niet garant voor *stakeholder inclusion*, zoals werd beoogd in de Europese KRW met het meer deliberatieve beleidsproces. De implementatie van de KRW kan worden begrepen als het 'mainstreamen' van de richtlijn in het staande waterkwaliteitsbeleid, en niet als een vernieuwingsslag en het uitdagen van bestaande structuren. Met andere woorden: de inhoudelijke vernieuwing van het stellen van kwaliteitsdoelen werd niet gekoppeld aan een bestuurlijke vernieuwing; de KRW werd ingepast in bestaande beleidsplannen en -structuren. Deze conclusie wordt ook getrokken in een analyse van de implementatie van de KRW in het stroomgebied van de Maas (Santbergen 2013). In artikel 4 van de KRW wordt de mogelijkheid geboden om afwegingen te maken tussen milieudoelen en (menselijke) gebruiksfuncties. Santbergen (2013: 458) stelt dat hierdoor een 'overwegend instrumentele toepassing van de richtlijn in de hand [werd] gewerkt om bestaande beleid- en beheerpraktijken zoveel mogelijk te kunnen voortzetten'. Achteraf kunnen we dus vaststellen dat de eerder succesvolle manier van beleid voeren, namelijk de verbetering van de waterkwaliteit sinds de jaren zeventig via polderen, minder succesvol was bij de implementatie van de KRW. De bestuurlijke en beleidsmatige vernieuwing om samen met belanghebbenden op regionaal niveau het debat over gebruiksfuncties en milieudoelstellingen te voeren, kwam niet uit de verf (Santbergen 2013).

In het volgende hoofdstuk analyseren we het idee van 'good governance', dat ten grondslag ligt aan de KRW, en wat dat betekent voor de betrokkenheid van belanghebbenden en welke voorwaarden er zijn voor een geslaagd participatieproces.

‘Good governance’

Hoe kan de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeleid worden vergroot? In het voorgaande hoofdstuk hebben we laten zien dat de bestuurscultuur en het bijbehorende beleidsproces van invloed zijn op de effectiviteit van het beleid. Naast het poldermodel zijn er andere modellen of ideeën over hoe beleid moet worden vormgegeven. Het nemen van politieke besluiten door experts uit kennisinstellingen wordt technocratie genoemd; soms gaat dit samen met het poldermodel, ook wel technocratisisme genoemd (Mol & Spaargaren 2000; Vink & Dewulf 2015). De nadruk op expertkennis kan de bevoorrechte positie van geïnstitutionaliseerde belanghebbenden versterken: zij hebben immers toegang tot die kennis.

Een duidelijke tegenhanger van het Nederlandse poldermodel is een centralistisch model, zoals in Frankrijk, waarin via hiërarchie beslissingen worden genomen. In dit model is weinig ruimte voor inspraak van belanghebbenden. Dit kan tot gevolg hebben dat wanneer blijkt dat er geen draagvlak voor het beleid is, belanghebbenden in opstand komen (stakingen – van boeren – zoals die in Frankrijk regelmatig voorkomen, zijn hier een voorbeeld van). Een derde optie kwam in de jaren negentig op: het model van ‘good governance’ (‘goed bestuur’). In de Europese KRW zijn deze ideeën als uitgangspunt genomen voor het te voeren beleid. In het kort betekent ‘good governance’ dat in het beleid meer transparantie, meer verantwoording en meer inspraak en participatie gewenst zijn.

Voorbeeld van ‘good governance’

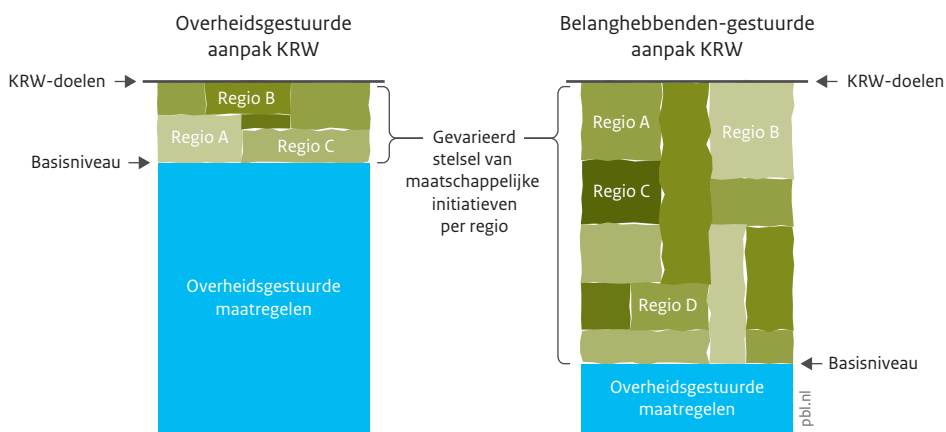
Naast het hoofddoel van de KRW, het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit, beoogt de richtlijn ook een

verschuiving naar ‘good governance’ te zijn (Behagel 2012). Daarmee is de KRW in lijn met de *White Paper on Governance* van de Europese Commissie, die een jaar na de aanname van de KRW uitkwam (Europese Commissie 2001). In dit ‘witboek’ werd de ambitie beschreven om het Europese beleid door participatie, effectiviteit en verantwoordingsplicht te hervormen. Met decentralisatie en participatie hoopte de Europese Commissie de bezwaren en vragen over het democratisch gehalte van de Europese Unie weg te nemen en de legitimiteit ervan te verhogen. Het opnemen van de ideeën van ‘good governance’ in de Europese KRW was een bewuste en door normen gestuurde keuze. Daarnaast kan er worden gesproken van een empirische trend naar meer participatie en deliberatie (OECD 2015; Vink et al. 2015). Volgens de OECD wordt belanghebbendenparticipatie steeds belangrijker op het gebied van water. Voldoende en schoon water zijn belangrijk voor veel beleidsterreinen, waaronder gezondheid, landbouw, ruimtelijke ordening en energie (OECD 2015). Constructief overleg en samenwerking tussen deze beleidsterreinen is daarom noodzakelijk. Door belanghebbenden meer te betrekken bij het beleid, verandert ook de manier van besturen en beleid maken: van overheid als de enige autoriteit naar meerdere beslissingsbevoegde instituties. Deze verschuiving wordt in de literatuur ook wel geduid als een verschuiving naar ‘governance’ (Lynn 2012).

Participatie als oplossing

De trend naar meer participatie kan worden verklaard uit een gebrek aan (gevoelde) directe invloed op de besluitvorming. Dit wordt ook wel het ‘democratisch deficiet’ genoemd. In de jaren negentig werd een nieuwe

Figuur 3.1
Verskil tussen overheidsgestuurde en belanghebbenden-gestuurde aanpak Kaderrichtlijn Water (KRW)



Bron: PBL

Meer ruimte voor maatschappelijk initiatief leidt tot meer regionale verschillen.

politieke theorie over democratie populair: de deliberatieve democratie. In een notendop komt deze democratievorm erop neer dat politieke beslissingen moeten worden genomen op basis van consensus. Deze consensus wordt bereikt door een dialoog (oftewel deliberatie), die aan de volgende voorwaarden moet voldoen: i) alle (relevante) partijen zijn betrokken, ii) de verschillende partijen proberen elkaar te overtuigen met de beste argumenten, en iii) de discussie moet vrij zijn van dwang en druk. John Dryzek, een prominent vertegenwoordiger van deze stroming, claimt dat een deliberatieve democratie een oplossing heeft voor het probleem van democratische deficiëntie (Dryzek 2009).

Het idee dat het betrekken van alle relevante partijen leidt tot een meer gelegitimeerd en breder gedragen beleid, klinkt door in de ideeën van 'good governance' die de Europese Commissie omarmt. Participatie wordt gezien als een sleutelprincipe, waarbij in de KRW zelf expliciet is opgenomen dat actieve betrokkenheid van alle geïnteresseerde partijen moet worden gestimuleerd (Europese Commissie 2000; Europese Commissie 2001). Het verwachte resultaat van deze actieve participatie omvat een breder gedragen, beter geïnformeerd en effectiever beleid en effectievere handhaving (Behagel 2012). Niet alleen de beleidskeuzes, maar ook het uitvoeringsproces in de regio worden op deze manier gepolitiseerd. Een verplicht participatieproces compenseert zo het Europese democratisch deficiet (Newig & Koontz 2014). Participatie lijkt hiermee een 'wondermiddel', waarmee ingewikkelde en complexe vraagstukken democratisch kunnen worden opgelost.

Dit roept de vraag op of participatie inderdaad een panacee is. We plaatsen hierbij een aantal kritische kanttekeningen, waarbij we vooral aandacht besteden aan de rol van de Rijksoverheid bij een verschuiving in het beleid naar meer participatie.

Participatie gaat niet vanzelf

Als eerste is er een aantal praktische kanttekeningen te plaatsen bij het verplicht stellen van participatie tijdens het implementatieproces in de regio. Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre de uitkomsten van het participatieproces bindend zijn. Wie mag een beslissing aanvechten bij de rechter als de uitkomst hem niet bevalt (Newig & Koontz 2014)? Daarnaast leveren participatieprocessen niet vanzelf een breed gedragen en democratisch gelegitimeerde uitkomst. Tijdens de implementatie van de KRW in Nederland was de reflex om te gaan polderen sterk; maar het is de vraag of geïnstitutionaliseerde belanghebbenden die aan tafel zitten in de polder daadwerkelijk een afspiegeling vormen van alle belangen en belanghebbenden.

De zoektocht naar draagvlak en gelegitimeerde beslissingen is ook zichtbaar in de voorstellen voor de nieuwe Omgevingswet, die in 2018 in werking moet treden. In de Omgevingswet worden 26 wetten gebundeld en vereenvoudigd tot één wet. Daarnaast wordt meer betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de ruimtelijke inrichting van Nederland beoogd (Infrastructuur en Milieu 2014a; SCP 2016). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateert dat actieve betrokkenheid van burgers geen vanzelfsprekendheid is

en dat meer participatie niet automatisch leidt tot een beter resultaat. De oprechte dialoog tussen partijen met verschillende belangen wordt vergeleken met 'pretpong', een door Van Kooten en De Bie verzonden versie van tafeltennis, waarbij het niet draait om winnen en verliezen, maar om zo mooi en sierlijk mogelijk het balletje over te spelen. Bij beslissingen en afwegingen over de leef-omgeving gaat het echter wel degelijk over winnen en verliezen, zegt het SCP (SCP 2016). Niet iedereen zal tevreden kunnen worden gesteld, soms prevaleert het ene belang boven het andere. De Rijksoverheid moet hiermee rekening houden en zorgdragen voor een duidelijk en rechtmatig participatieproces.

Meer zeggenschap leidt tot verschillen

Als participatie serieus wordt genomen en leidt tot meer zeggenschap voor betrokken partijen, dan betekent dit dat er verschillen zullen ontstaan tussen regio's of verschillende gevallen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, sinds 1 januari 2015 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)) reflecteert op dit gegeven in het advies *Terugtrekken is vooruitzien*, waarbij de focus ligt op de verzorgingsstaat (RMO 2013). De politieke wens om de kosten van de verzorgingsstaat beheersbaar te houden, heeft in de afgelopen jaren geleid tot decentralisatie in het sociale domein (Meurs 2016). De Rijksoverheid treedt terug en laat meer ruimte voor zelforganisatie en zeggenschap van burgers of andere belanghebbenden.

Aan de ene kant is deze wens begrijpelijk en wellicht zelfs onvermijdelijk met het oog op de vergrijzende bevolking. Aan de andere kant komen er snel fundamentele waarden onder druk te staan als voorzieningen, die nu publiek zijn geregeld, veranderen in particulier initiatief. Er zullen verschillen ontstaan, die spanning opleveren over het principe van gelijke kansen en gelijke toegang (RMO 2013). Maatschappelijke initiatieven zullen zich namelijk willen onderscheiden en dit kan leiden tot uitsluiting. Als voorbeeld worden gescheiden naschoolse opvang voor jongens en meisjes en het religieuze karakter van zorginstellingen genoemd. Financiert en ondersteunt het Rijk deze initiatieven?

Daarnaast laat de RMO laten zien dat terugtrekken nog niet zo makkelijk is voor de overheid; voortdurend is er de verleiding om toch weer in te grijpen als ongelijkheid dreigt te ontstaan. De zorgverzekering is hier een voorbeeld van: het idee is om onderscheid te maken tussen een basispakket en een aanvullende verzekering. In de praktijk is er grote druk om zoveel mogelijk zaken via de basisverzekering te vergoeden en blijft de differentiatie tussen verschillende aanbieders beperkt. Het basisniveau heeft zo de neiging om omhoog te kruipen en de daadwerkelijke ruimte voor maatschappelijk initiatief (en dus ruimte voor verschillen) blijft beperkt.

De door de RMO geschetste gevolgen van meer ruimte voor belanghebbenden zijn te vertalen naar het beleid rondom de KRW (zie figuur 3.1). Meer ruimte voor maatschappelijk initiatief zal ertoe leiden dat de KRW-doelen in verschillende gebieden op uiteenlopende wijzen zullen worden gerealiseerd. Het 'basisniveau', namelijk die maatregelen die vanuit de overheid worden aangestuurd en verplicht gesteld, zal in een aanpak die uitgaat van belanghebbenden lager liggen; er wordt op deze manier immers ruimte gemaakt voor maatschappelijk initiatief.

Focus van het Rijk op rechtmatig proces

Deze reflecties leiden tot de conclusie dat meer ruimte voor participatie en deze participatie serieus nemen, vereist dat het Rijk zich concentreert op zijn rechtstatelijke rol. Dat wil zeggen dat het Rijk de instituties die omgang met verschil en conflict regelen, waarborgt (RMO 2013). Die instituties zijn bijvoorbeeld het rechtsproces en de mededinging op de markt. Dit is wellicht verrassend, want het vertrekpunt van bijvoorbeeld de Omgevingswet is 'minder regels, minder overheid'. De rol van de overheid verschuift echter: 'minder overheid en meer samenleving impliceert meer rechtsstaat' (RMO 2013). Een focus op de rechtsstaat hoeft niet te leiden tot meer wetten en regels, omdat de aandacht uitgaat naar een rechtmatig proces in plaats van naar het inhoudelijke onderwerp. De overheid laat op deze manier ruimte open die burgers of andere belanghebbenden op eigen wijze kunnen invullen. Zo wordt een meer inclusief en gelijkwaardig proces mogelijk gemaakt.

Naar inclusieve en gelijkwaardige participatie

Knelpunten voor verbetering

In hoofdstuk 2 is nagegaan hoe het proces rondom de KRW is verlopen. Een van de belangrijkste conclusies was dat oplossingen voor het verbeteren van de waterkwaliteit tussen nu en 2027 voor een belangrijk deel in de landbouw moeten worden gezocht. Tegelijkertijd is de landbouw van begin af aan grotendeels buiten schot gebleven en gericht op het uitvoeren van de Nitraatrichtlijn. Hoewel de KRW verwijst naar de Nitraatrichtlijn als onderdeel van het maatregelenprogramma en de Nitraatrichtlijn zelf ook verplicht om maatregelen ter voorkoming van eutrofiëring te treffen, sluit de Nitraatrichtlijn onvoldoende aan bij de KRW, zowel inhoudelijk als qua schaalniveau (Europese Commissie 2016; Hering et al. 2010; Keessen & Rijswijk 2016). Junier en Mostert (2011) waarschuwden al eerder dat er onvoldoende integratie was tussen de bij de landbouwsector en watersector betrokken departementen en beleidsterreinen. Zij concludeerden dat beslissingen voornamelijk binnen de watersector werden genomen. De integratie van de beleidsterreinen waterkwaliteit, landbouw en milieu en het overbruggen van bestaande tegenstellingen is echter wél expliciet het doel van de KRW (Kaika & Page 2003). Als het handhaven van de KRW-doelen gewenst is, dan verdient het aanbeveling om zich te bezinnen op de in te zetten middelen.

De aanbeveling van Vink et al. (2015) is om een beleidsvorm te kiezen die bij de bestuurscultuur van het land past. In dat licht bezien, zou de implementatie van de KRW – die voornamelijk op de gebruikelijke corporatistische manier (poldermodel) verliep – een succes moeten zijn. Dit lijkt voor de KRW maar in

beperkte mate het geval te zijn: de uitvoering verloopt uitermate vlot, maar het resultaat (of de verwachting dat de doelen zullen worden gehaald) blijft achter. Hiervoor is betoogd dat dit komt door de macht van geïnstitutionaliseerde belangenpartijen. Hun belang zit een groter doelbereik in de weg.

Effectiever beleid door gelijkwaardige participatie

Hoe kan het beleid effectiever worden? Zoals gezegd in het vorige hoofdstuk, zijn in de Europese KRW de ideeën van ‘good governance’ als uitgangspunt gekozen. Een belangrijk onderdeel hiervan is een gelijkwaardig participatief proces. Zo’n proces, waarin wordt gezocht naar nieuwe coalities, kan een belangrijke bijdrage leveren aan effectiever beleid. Vergelijkend onderzoek tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk laat zien dat meer deliberatie, zoals de Europese Commissie beoogd in de KRW, leidt tot het aan boord nemen van verschillende zienswijzen, hetgeen weer leidt tot onderhandeling en uiteindelijk actie (Vink et al. 2015). Er zal daarom in het bestuurlijke proces rondom de KRW aandacht moeten worden besteed aan de mate waarin belanghebbenden worden betrokken én gehoord. De voordelen van het inclusief betrekken van belanghebbenden zijn het (succesvol) implementeren van normatieve principes, de kwaliteit van beslissingen verbeteren, legitimiteit van het proces verhogen en watergerelateerde conflicten oplossen (Glucker et al. 2013). Juist het oplossen van conflicten, oftewel het overbruggen van tegenstellingen, is in Nederland aan de orde. Het verdient daarom aanbeveling om extra moeite te doen om bijeenkomsten met belanghebbenden inclusief en gelijkwaardig te maken.

De belangen die op het spel staan zijn groot, juist ook bij machtige geïnstitutionaliseerde partijen als de landbouwsector. Is het realistisch om te verwachten dat een nieuwe ronde gesprekken, plannen en maatregelen een ander resultaat zullen opleveren? De OECD concludeert dat hervorming in belangenhebbendenbeleid vaak wordt gedreven door een crisis (OECD 2015). De onderhandelingen over het volgende (zesde) actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn zouden het decor kunnen vormen van zo'n crisis; als Nederland er niet in slaagt om de mesttoediening beter af te stemmen met de KRW-doelen, is verlenging van de stikstofderogatie allerminst vanzelfsprekend. Deze druk kan urgentie opleveren om opnieuw met elkaar in gesprek te gaan. Dit biedt kansen om de belangen 'waterkwaliteit' en 'landbouw' op één lijn te krijgen en de tegenstellingen te overbruggen. Het schept de gelegenheid voor partijen om elkaar te kunnen vinden en zo het succes van de KRW te vergroten. Een nieuwe meerderheidscoalitie die op deze manier wordt gecreëerd, kan vervolgens leiden tot een andere beleidskoers. De grote uitdaging is om het proces richting de volgende en laatste ronde stroomgebiedbeheerplannen (2021-2027) zo in te richten dat inclusieve en gelijkwaardige participatie mogelijk wordt.

Participatie is geen wondermiddel

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, is participatie echter geen panacee dat kant-en-klaar draagvlak en legitimiteit creëert. Hoe het proces verloopt, doet ertoe. Het Rijk heeft daarbij de rol van hoeder van de rechtsstaat: garanderen dat ieder die dat wil, mee kan praten, pluriformiteit te waarborgen en zwakkere partijen te beschermen (RMO 2013). Een deliberatief participatieproces is kwetsbaar. Aarts (2015) wijst op de mogelijkheid om machtsverschillen strategisch te gebruiken en zo de dialoog te polariseren of te verstoren. Juist deze kwetsbaarheid onderstreept het belang van goede randvoorwaarden en waarborging van het proces. Daarbij moet er een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het formuleren van een basisniveau (voor de KRW: wettelijke doelen) en anderzijds het bieden van ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Voor de Nederlandse KRW-doelen geldt dat deze helder zijn geformuleerd en het 'basisniveau' dus is gewaarborgd. Ruimte bieden voor initiatief betekent dat de KRW-doelen in verschillende gebieden via uiteenlopende routes kunnen worden vormgegeven. De doelen en het beleid moeten helder en consistent zijn, maar ruimte laten zodat er in de regio ook iets te kiezen valt.

Ruimte voor verschil

Voor de waterkwaliteit kan keuzes maken in de regio betekenen dat de waterkwaliteit op onderdelen van gebied tot gebied kan verschillen (zie figuur 3.1). Dat biedt een kans: juist complexe vraagstukken, zoals het

realiseren van een goede waterkwaliteit in gebieden waar functie op functie wordt gestapeld, vragen om een gedifferentieerde benadering (Meurs 2016). Keuzes maken in de regio betekent ook dat het politieke gesprek ook daar (deels) zal plaatsvinden. Dit proces kent een aantal randvoorwaarden, wil de uitkomst een breed gedragen en legitieme beslissing zijn. Het SCP (2016) noemt goede informatie, heldere communicatie, passende inspraak en ondersteuning van burgers als onderdelen van de procedurele verantwoordelijkheid van het Rijk. Ondersteuning van burgers (of andere partijen) bij participatie is in Nederland weinig gebruikelijk. Toch kan het noodzakelijk zijn om daadwerkelijk *stakeholder inclusion* te bereiken, zeker als andere belanghebbenden professioneel zijn georganiseerd en hun stem luid laten horen (Meurs 2016; SCP 2016).

In een notendop geldt dan: '[Helderheid over de doelen] impliceert in aanvulling daarop ook helderheid over de prioritering van die doelen in een bepaald gebied, en helderheid over de te volgen procedure wanneer de elkaar informerende en gezamenlijk overleggende maatschappelijke partijen er onverhoopt niet uitkomen' (SCP 2016). Hoewel dit citaat betrekking heeft op de Omgevingswet, is het zeker (ook) toepasbaar in het waterkwaliteitsdomein. De Adviescommissie Water constateert dat een goede waterkwaliteit afhankelijk is van private partijen (AcW 2016). Enerzijds moeten die partijen de ruimte krijgen om zelf oplossingen te vinden, anderzijds moet ook duidelijk zijn wat de grenzen van deze ruimte zijn en de consequenties bij misbruik of illegale activiteiten. Hiervoor is een duidelijke rolverdeling van de partijen en vooral van het Rijk, onontbeerlijk.

Handelingsperspectieven voor Rijk en regio's

5.1 Regie bij het Rijk

In dit hoofdstuk beschrijven we welke rollen het Rijk en de belanghebbenden in de regio kunnen aannemen om de juiste omstandigheden te creëren voor meer inclusieve en gelijkwaardige participatieve processen in de regio. Op bijeenkomsten rondom het thema waterkwaliteit valt regelmatig te horen dat 'het Rijk de regie moet houden'. Wat wordt daar precies mee bedoeld? En hoe voert het Rijk op een effectieve manier de regie, als verantwoordelijkheden deels zijn verschoven naar andere overheden, zoals de waterschappen en provincies? Om zicht te krijgen op de mogelijke antwoorden op deze vragen, is het nuttig om te kijken naar de governancestrategieën in het waterdomein. Deze strategieën laten namelijk zien hoe het Rijk tot nu toe heeft geopereerd en welke verschuivingen daarin zijn opgetreden. Deze kennis geeft vervolgens aanwijzingen wat de sterke en zwakke punten zijn van de rol van het Rijk in de uitvoeringspraktijk van de KRW.

Waterbeleid aangestuurd vanuit de inhoud

Een historische analyse van de vernieuwing van de governancestrategieën in het waterdomein laat zien dat waterbeleid vooral vanuit de inhoud wordt aangestuurd. (Termeer et al. 2016). Een governancestrategie is het geheel van ambities en doelen (het wat) en een sturingsfilosofie (het hoe, met wie en waarmee). Uit de historische analyse blijkt dat sturingsfilosofieën zelden expliciet worden genoemd in het waterbeleid; ze zijn altijd verbonden met een inhoudelijk concept. Voor waterkwaliteit zijn dit begrippen als 'schoonhouden/scheiden/zuiveren' en 'stroomgebiedbenadering'. De stroom-

gebiedbenadering is een belangrijke pijler van de KRW. In dit begrip is een multilevel governancebenadering vervat, waarin Europa en regionaal bestuur belangrijker worden ten opzichte van de nationale overheid. De bestuurlijke focus verschuift naar het regionale niveau, als logisch gevolg van het idee dat waterkwaliteit wordt bepaald door een fysiek samenhangend geheel van rivieren, beken, kanalen en sloten (het stroomgebied).

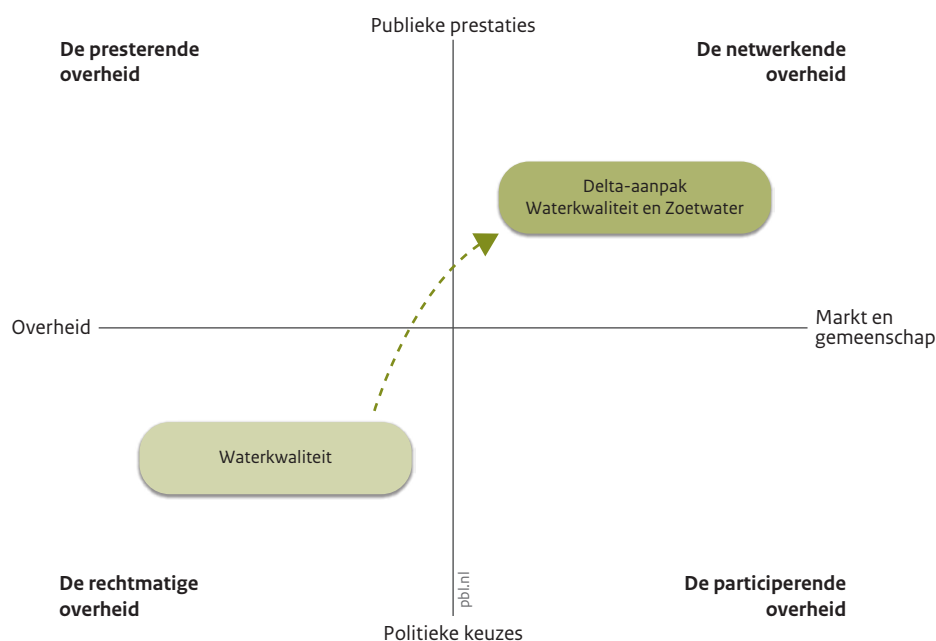
Nadruk op normen en handhaving

Er kunnen vier algemene sturingsfilosofieën oftewel bestuursstijlen van de overheid worden onderscheiden (NSOB & PBL 2014): de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. De bestuursstijl 'rechtmatige overheid' is te begrijpen als die van de klassieke overheid, die is gericht op rechtmatigheid en legitimiteit. Onder invloed van het marktdenken is de 'presterende overheid' vooral gericht op het behalen van meetbare doelen. De 'netwerkende overheid' stelt haar doelen in overleg met andere partijen vast; de overheid opereert niet geïsoleerd. De 'participerende overheid' ten slotte, gaat uit van de veerkracht van de samenleving; de overheid probeert zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat er in de samenleving leeft.

Deze stijlen beschrijven op welke manier van besturen in een beleidsdossier de nadruk ligt. Dat betekent niet dat de andere stijlen afwezig zijn; in de praktijk bevatten governancestrategieën onderdelen van meerdere bestuursstijlen. Belangrijk is ook dat de indeling in stijlen beschrijvend is en geen normatief oordeel bevat. Welke stijl effectief is in een bepaald domein, hangt af van de maatschappelijke context (NSOB & PBL 2014).

Figuur 5.1

Karakterisering van bestuursstijlen voor Waterkwaliteit en Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater



Bron: NSOB/PBL 2014

Er is een verschuiving zichtbaar in de bestuursstijl van het waterkwaliteitsdomein, van 'rechtmatige overheid' naar 'netwerkende overheid'.

De sturingsfilosofie van het waterkwaliteitsbeleid kan het meest worden getypeerd als de 'rechtmatige overheid' (Termeer et al. 2016). Dit is terug te zien in het ontwikkelen en handhaven van kwaliteitsnormen, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Nitraatrichtlijn en de KRW-normen. In figuur 5.1 is het thema waterkwaliteit dan ook linksonder geplaatst.

Bestuursstijl verschuift richting de netwerkende overheid

Dat de bestuursstijl van het waterkwaliteitsdomein op basis van de historische analyse wordt getypeerd als de 'rechtmatige overheid' is opmerkelijk. Participatie is een verplicht onderdeel van de KRW en dan ligt het in de lijn der verwachting dat dit invloed heeft op de bestuursstijl en deze bijvoorbeeld meer naar voren zou komen als de 'netwerkende overheid'. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe smal participatie is ingevuld door te polderen en welke effecten dit heeft gehad. De bestuursstijl 'netwerkende overheid' heeft in het laatste decennium veel meer aandacht gekregen (Termeer et al. 2016). Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de opzet van het Deltaprogramma en het Bestuursakkoord Water. In de nieuwe Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater is deze aandacht ook terug te zien (zie ook hoofdstuk 6). De bestuursstijl 'participerende overheid' is nog weinig zichtbaar in het waterbeleid van de Rijksoverheid.

Wellicht is dit te wijten aan het schaalniveau: vooral op gebiedsniveau worden burgers, boeren en bedrijven betrokken en worden verantwoordelijkheden gedeeld. Een andere verklaring is de conclusie van de OECD dat burgers in Nederland weinig betrokken zijn bij waterbeleid en zich nauwelijks zorgen maken over vervuiling van water (OECD 2014).

Een verschuiving in de bestuursstijl met een accent op de 'netwerkende' of 'participerende' overheid lijkt een voorwaarde te zijn om de impasse in de onderhandelingen over de inhoud en uitvoering van de KRW te doorbreken.

Regie door heldere doelen en inspirerende ambities

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat een gebrek aan integratie tussen de beleidsdomeinen landbouw en waterkwaliteit ertoe leidt dat de KRW-doelen waarschijnlijk niet worden gehaald. Hierbij staan grote belangen op het spel. Hoe kan het Rijk ervoor zorgen dat de benodigde integratie en samenwerking van de grond komen?

Een eerste sleutel voor de oplossing is vervat in de KRW: de stroomgebiedbenadering betreft meer sectoren dan alleen de watersector (Termeer et al. 2016). Bovendien verlegt de stroomgebiedbenadering de focus naar de regio, waar het gemakkelijker is om een samenhangend

plan te maken (OECD 2015). Er zijn vier voorwaarden voor integratie van beleidsdomeinen in de regio. Ten eerste moet het Rijk heldere en consistente doelen formuleren. In de KRW zijn heldere doelen geformuleerd, maar de consistentie met bijvoorbeeld doelen van het landbouwbeleid is een punt van aandacht (AcW 2016). Heldere doelen bevorderen de integratie van beleidsdomeinen, omdat de urgentie om actie te ondernemen door de verschillende doelstellingen zichtbaar wordt (Termeer et al. 2016). Ten tweede zijn er inspirerende ambities nodig. Belanghebbenden moeten ‘warmlopen’ om iets met waterkwaliteit te gaan doen. Een inspirerende ambitie appelleert aan de uiteenlopende wensen van veel verschillende partijen en laat ruimte om een eigen invulling te geven aan de voorliggende opgave (Termeer et al. 2016). Het thema waterkwaliteit staat op dit moment niet in het middelpunt van de publieke belangstelling (OECD 2014), zie ook paragraaf 4.2). Een verandering van frame, een inspirerend verhaal over waterkwaliteit is daarom welkom. Ten derde moeten kosten en baten voor de deelnemende partijen in balans zijn. Als de kosten bij een enkele partij terechtkomen terwijl andere partijen de vruchten plukken, zal de samenwerking voor de eerste partij onaantrekkelijk zijn. In paragraaf 5.2 beschouwen we daarom randvoorwaarden voor succesvolle projecten in de regio. Ten slotte is aandacht nodig voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Het Rijk is, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, primair verantwoordelijk voor het behalen van de KRW-doelen. Een deel van de rol van het Rijk wordt dus blijvend ingevuld vanuit de bestuursstijl ‘presterende overheid’, waarin de nadruk ligt op het behalen van doelen. Het vervlechten van beide stijlen, de ‘presterende’ en ‘netwerkende overheid’, betekent dat Rijk en regio gezamenlijk (mede) verantwoordelijk zijn voor resultaten van het beleid.

Gezamenlijk leren en verantwoorden

Ambities en doelen zijn niet vrijblijvend; het is de bedoeling dat er in de praktijk iets gebeurt en de Nederlandse overheid legt daar verantwoording over af in Brussel. Het risico van het neerleggen van de keuzes in de uitvoering in de regio, is dat regionale overheden en belanghebbenden telkens opnieuw het wiel gaan uitvinden. Ook kan onduidelijk worden wie uiteindelijk verantwoordelijk is (Newig & Koontz 2014). Dit kan worden ondervangen door regionale overheden en belanghebbenden medeverantwoordelijk te maken voor het behalen van doelen. Dat gaat niet vanzelf en aandacht voor gezamenlijk leren en verantwoorden is daarom belangrijk (AcW 2016; Ligtoet et al. 2016; Termeer et al. 2016)). Omdat het Rijk de systeemverantwoordelijkheid draagt, is het de aangewezen partij om dit leerproces te faciliteren. De regio's, op hun beurt, zullen moeten

verantwoorden hoe ze rijksdoelen integraal realiseren. Het op deze manier anders verdelen van verantwoordelijkheden kan aanleiding geven tot het aanpassen van verantwoordingsmechanismen (Termeer et al. 2016).

5.2 Aan de slag in de regio

In vorige hoofdstukken is aan de orde geweest waarom een zorgvuldig participatieproces belangrijk is voor de implementatie van de KRW. Gelijkwaardige participatie is een belangrijke randvoorwaarde, maar ontstaat niet vanzelf. De Rijksoverheid kan een goed participatieproces faciliteren en daarmee een belangrijke hobbel wegnemen. De concrete maatregelen en daarmee uitvoering van de KRW gebeurt echter in de regio: waterschappen, gemeenten en provincie werken samen met boeren, drinkwaterbedrijven, natuurorganisaties, bedrijven, burgers en andere partijen aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Om meer inzicht te krijgen in goedlopende projecten in de regio is onderzoek gedaan naar de institutionele randvoorwaarden voor zulke projecten en processen (Westerhof et al. 2016). In dit onderzoek stond de rol van boeren centraal. Maatregelen om de belasting van oppervlaktewater door nutriënten terug te dringen, zullen grotendeels in samenwerking met boeren moeten worden genomen. Boeren vormen daarom een cruciale partij in de verdere uitvoering van de KRW.

Randvoorwaarden voor succesvolle gebiedsarrangementen

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat er ruimte is voor meer samenwerking met en tussen boeren op gebiedsniveau (Westerhof et al. 2016). Samenwerking op gebiedsniveau binnen een waterlichaam betekent dat er kan worden gekeken naar waar welke maatregelen het beste kunnen worden genomen. Dit geeft ruimte om economische, ecologische en sociale aspecten af te wegen en keuzes te maken. Een gebiedsspecifiek arrangement moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- zoveel mogelijk gebiedsbelangen die om een arrangement vragen bevatten binnen één arrangement;
- voldoende (bedrijfseconomische) voordelen bieden voor de deelnemers;
- breed gedragen/mede gerealiseerd worden door boeren en erfbetreders;
- uitgaan van persoonlijke contacten;
- toegang geven tot (onafhankelijke) kennis, vooral over bodemgerichte maatregelen;
- synergievoordelen bieden ten opzichte van mogelijkheden die individuele boeren hebben;
- verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij de boeren leggen;
- stap voor stap groeien van de omvang van het arrangement;

Figuur 5.2
Invloed van diverse partijen op het handelen van de boer



¹ ANV = Agrarische Natuurvereniging

² NMV = Nederlandse Melkveehouders Vakbond

³ NJAK = Nederlands Agrarisch Jongerencontact

Bron: Westerhof et al. 2016

Het betrekken van de 'binnenring' rondom de boer bij het bepalen en uitvoeren van waterkwaliteitsmaatregelen maakt uitvoering voor de boer gemakkelijker.

– de betrokkenheid van omwonenden vergroten (Westerhof et al. 2016).

Betrek de 'binnenring' rond de boer

Deze voorwaarden sluiten aan bij de eerdere constatering uit deze studie, namelijk dat een goed participatieproces belangrijk is en dat kosten en baten in balans moeten zijn. Willen boeren ten behoeve van de waterkwaliteit veranderingen doorvoeren in hun bedrijfsvoering, dan moeten zij begrijpen wat de noodzaak is en moet het pakket van afspraken in het gebied voor hen voldoende voordelen bieden. Uit het onderzoek van Westerhof et al. (2016) bleek dat persoonlijke contacten hierbij belangrijk zijn. In gesprekken met direct betrokkenen werd duidelijk dat vooral erfbetreders, zoals loonwerkers, veevoer-

adviseurs en collega-boeren, invloed hebben op het handelen van de boer (Westerhof et al. 2016) (zie figuur 5.2).

De partijen in de binnenste cirkel rondom de boer (zie figuur 5.2) hebben echter niet allen hetzelfde belang. Als de directe omgeving van de boer minder verdeeld zou zijn en met betere argumenten zou aangeven wat de baten zijn van het verbeteren van de waterkwaliteit, is een belangrijke hobbel weggenomen. Een gezamenlijke ambitie is daarvoor nodig. Het Rijk kan door helder, consistent en aansprekend te zijn in de eigen ambitie dit proces ondersteunen.

Verantwoording op gebiedsniveau

De constatering dat verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij boeren moeten worden belegd, sluit aan bij de opmerking van Termeer et al. (2016) dat een gezamenlijk leer- en evaluatieproces kan leiden tot het anders beleggen van verantwoordingsmechanismen. Het monitoren van resultaten op gebiedsniveau in plaats van op bedrijfsniveau kan ruimte geven om maatregelen mogelijk te maken die op bedrijfsniveau niet rendabel zijn. Het monitoren van resultaten op gebiedsniveau betekent dat boeren elkaar onderling kunnen aanspreken op het nemen van maatregelen, zoals nu binnen agrarische natuurverenigingen gebeurt.

Kennis delen

Naast deze randvoorwaarden, is kennis een belangrijk element. Boeren hebben op dit moment nog onvoldoende aandacht voor en kennis van bodem en bodembeheer. Daarnaast ontbreekt kennis over de financiële aspecten van nutriëntenverlies en hebben boeren meerdere uitdagingen tegelijkertijd op hun bord (Westerhof et al. 2016). Hierdoor wordt er weinig urgentie gevoeld om met bodembeheer en waterkwaliteit aan de slag te gaan. Het verspreiden van kennis over bodembeheer en waterkwaliteit via bijvoorbeeld studiegroepen of individuele begeleiding maakt maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit kansrijker. Bij het verspreiden van kennis zouden de partijen uit de binnenste cirkel rondom de boer betrokken kunnen worden (Westerhof et al. 2016). Door samen kennis te delen (*joint fact finding*), wordt het vormen van een gezamenlijke ambitie gemakkelijker.

Een nieuwe fase in het KRW-beleid

Het beleid rondom de KRW gaat een nieuwe fase in. De waterkwaliteit in Nederland verbetert, maar tegelijkertijd lijkt het halen van het overkoepelende doel, een goede chemische en ecologische kwaliteit voor alle KRW-waterlichamen, nog buiten bereik. De minister van Infrastructuur en Milieu erkent dit in haar brief naar de Tweede Kamer van 8 juni 2016 en schrijft dat hier 'nog een omvangrijke opgave ligt' (Infrastructuur en Milieu 2016b). In 2021 zal de volgende en laatste ronde van stroomgebiedbeheerplannen worden goedgekeurd. Daarin moet Nederland de definitieve keuzes maken over de doelen voor de verschillende wateren en de maatregelen waarmee deze doelen kunnen worden gehaald. De komende periode is dus van beslissend belang. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarom de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (kort: Delta-aanpak) in voorbereiding. Het doel van de Delta-aanpak is om bestuurlijke focus aan te brengen in het waterkwaliteitsbeleid (Infrastructuur en Milieu 2016b). In dit hoofdstuk beschouwen we de plannen voor de Delta-aanpak in het licht van de voorgaande overwegingen.

Stappen naar een nieuwe aanpak

In mei 2015 was een grote groep belanghebbenden aanwezig op de bestuurlijke conferentie 'Voldoende en Schoon Water' in Amersfoort. Deze bijeenkomst heeft de 'Verklaring van Amersfoort' opgeleverd. In die verklaring wordt benadrukt dat samenwerken noodzakelijk is. Ook wordt de relatie tussen mestbeleid en waterkwaliteit benoemd als belangrijke factor voor het verbeteren van de waterkwaliteit. De voorgestelde Delta-aanpak is het vervolg op de Verklaring van Amersfoort en zal aan de

belanghebbenden worden voorgelegd op een bestuurlijke conferentie in het najaar van 2016.

De Verklaring van Amersfoort – en in het verlengde daarvan de Delta-aanpak – kan worden beschouwd als het zoeken naar een nieuwe meerderheidscoalitie (zie hoofdstuk 4). De betrokken partijen lijken naar elkaar toe te bewegen, óók de landbouwsector. In de Verklaring van Amersfoort wordt ingezet op de uitvoering van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Met behulp van dit plan zullen provincies, waterschappen en de land- en tuinbouwsector gezamenlijk aan de slag gaan met het verbeteren van de waterkwaliteit. De Adviescommissie Water heeft hier wel bij aangetekend dat de uitvoering van het DAW minder vrijblijvend dient te zijn (AcW 2016). Om waterkwaliteitsdoelen te kunnen behalen, zullen er resultaatafspraken moeten worden gemaakt. In de plannen voor de Delta-aanpak geeft minister Schultz aan dat het minder vrijblijvend invullen van het DAW grote prioriteit heeft. Ze wil daarom het DAW een extra impuls geven door financiering, goede voorbeelden te delen en concrete resultaatafspraken te maken (Infrastructuur en Milieu 2016b).

Verschuiving richting een netwerkende overheid

In een presentatie over de Delta-aanpak wordt geconstateerd dat samenhang en coördinatie belangrijk zijn, net als verbinding met de regio en betrokkenheid van partijen (Infrastructuur en Milieu 2016a). Aan deze verbinding wordt invulling gegeven door te werken met vier A's: Analyse, Ambitie, Alliantie en Actie (Infrastructuur en Milieu 2016b). De analyse van welke prioriteiten er aangepakt moeten worden en welke feiten hieraan ten grondslag liggen, gebeurt nadrukkelijk

gezamenlijk (*joint fact finding*). De Delta-aanpak lijkt daarmee te verschuiven van een nadruk op de ‘rechtmatige overheid’ naar een ‘netwerkende’ of wellicht zelfs ‘participerende overheid’ (zie hoofdstuk 5).

Eerder is geconstateerd dat de ‘netwerkende overheid’ als bestuursstijl goed past bij de bestuurlijke ideeën uit de KRW. Bovendien kan de nadruk op het maken van afspraken met maatschappelijke partijen (‘netwerkende overheid’) of zelfs het beleggen van verantwoordelijkheden bij maatschappelijke partijen die initiatief nemen (‘participerende overheid’) nieuwe mogelijkheden en coalities creëren die zorgen voor meer draagvlak en slagkracht op het waterkwaliteitsdossier. De rol van de Rijksoverheid is dan het formuleren van heldere, consistente doelen en aansprekende ambities (zie hoofdstuk 5). De ingrediënten hiervoor zijn aanwezig in de plannen van de Delta-aanpak: het benoemen van de drie prioriteiten nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten geeft een duidelijke ambitie weer (Infrastructuur en Milieu 2016b). Met deze prioritering kunnen de regio’s, ondersteund door het Rijk, aan de slag.

Tegelijkertijd is het goed om te realiseren dat de verschuiving naar een netwerkende of participerende bestuursstijl tijd en geld kosten. Het Deltaprogramma vormt een sprekend voorbeeld: voordat de Delta-beslissingen waren geformuleerd, is er vier jaar lang gediscussieerd met belanghebbenden. Een zorgvuldig en goed gewaarborgd participatieproces vraagt tijd. Het ontwikkelen van initiatieven voor waterkwaliteit in de regio vereist vertrouwen tussen de verschillende partijen (Bremas et al. 2016; Westerhof et al. 2016). De onderlinge afhankelijkheden maken dat een gebiedsarrangement meerwaarde heeft ten opzichte van afspraken met individuen (zie hoofdstuk 4). Dit vraagt vertrouwen dat gelegenheid moet krijgen om te groeien.

Regionaal maatwerk, ruimte voor keuzes

In de Delta-aanpak wordt onderkend dat verschillende gebieden andere problemen hebben en daardoor ook verschillende oplossingen nodig hebben (Infrastructuur en Milieu 2016b). Dit is in lijn met de analyse van de AcW (2016) en het PBL (2014). Dit maatwerk zal in de komende jaren in de regio’s moeten worden ingevuld. Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle regionale afspraken is een integrale benadering, waarin verschillende thema’s, zoals waterkwaliteit, waterkwantiteit, bodemvruchtbaarheid, natuur en landbouwstructuur, een plek krijgen (Bremas et al. 2016; Westerhof et al. 2016) (zie hoofdstuk 5). Het betrekken van alle partijen en het ruimte laten voor initiatief van betrokkenen zijn sleutels tot succes (Bremas et al. 2016) (zie hoofdstuk 3). De uitdaging voor de Rijksoverheid is

om dit proces te begeleiden en te toetsen aan de overkoepelende doelen en ambities. Aandacht voor het betrekken van gevestigde én niet-gevestigde belanghebbenden en goede informatie en eventuele ondersteuning van niet-gevestigde partijen zijn hierbij van belang (zie hoofdstuk 4).

Omgevingswet als kans

De hier beschreven ontwikkelingen vormen een nieuwe koers, die aansluit bij een andere grote ontwikkeling op het gebied van de leefomgeving: het in werking treden van de Omgevingswet. De KRW-doelstellingen zullen onderdeel uitmaken van de Omgevingswet. De omgevingsplannen van het Rijk, de provincies en gemeenten zijn expliciet bedoeld als ‘samenhangende visie op strategisch niveau’ waarin ‘de ambities voor de leefomgeving worden geformuleerd’ (Infrastructuur en Milieu 2015). Hier ligt een kans: door het ingebakken integrale karakter van de Omgevingswet, wordt het betrekken van waterkwaliteit in gebiedsplannen vanzelfsprekend. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de KRW-doelen regionaal te differentiëren: in sommige gebieden kan worden gekozen voor een accent op landbouw, in andere gebieden voor een accent op natuur en recreatie (Rli 2015). Ook kan ervoor worden gekozen bepaalde doelen of maatregelen uit te stellen. Regionaal maatwerk en integrale gebiedsgerichte arrangementen vinden zo wettelijke inbedding. Bovendien is het de bedoeling dat door middel van de Omgevingswet maatschappelijke opgaven gezamenlijk door overheden en andere partijen worden opgepakt, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij initiatieven uit de samenleving. Dit maakt de omgevingsvisie (op ieder niveau) strategisch en belangrijk.

Toch is die integrale benadering in de praktijk niet volledig gegarandeerd, omdat omgevingstaken zijn verdeeld over Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Een voorbeeld hiervan zijn MIRT-projecten die het Rijk onvoldoende heeft afgestemd met de provincies. In de omgevingsvisies die het Rijk, provincies en gemeenten opstellen, moet dan ook aandacht zijn voor opgaven waarvoor andere bestuurslagen verantwoordelijkheid dragen. In de voorstellen voor de Delta-aanpak wordt terecht aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de nieuwe aanpak (Infrastructuur en Milieu 2016a; Infrastructuur en Milieu 2016b)). Voorgesteld wordt dat elke partij verantwoordelijk blijft voor de ‘eigen’ acties, waarbij er gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt afgelegd voor het geheel. Het is daarbij verstandig om na te gaan welke verantwoordingsmechanismen hierbij passen en waar passend nieuwe vormen van verantwoording te ontwikkelen (zie hoofdstuk 5).

Bovendien is de uitdaging om de balans tussen 'beschermen en benutten' te vinden en te bewaren (Rli 2015). Lukt het om in de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen plannen te maken die de waterkwaliteit verbeteren en tegelijkertijd oog hebben voor de economische positie van belanghebbenden? Integraal regionaal maatwerk, zoals de Omgevingswet mogelijk maakt, lijkt hiervoor noodzakelijk.

In de startblokken

Er is een breed gevoel dat de aanpak van het Deltaprogramma elders ook tot succes zal leiden. Het omdopen van het Werkprogramma Schoon Water tot Delta-aanpak (Infrastructuur en Milieu 2016b) wijst op de aantrekkingskracht van dit 'deltaframe' (Termeer et al. 2016). Twee ingrediënten die zeker hebben bijgedragen aan deze aantrekkingskracht zijn het integrale karakter van het Deltaprogramma en het participatieproces. Het kiezen van het juiste frame kan ervoor zorgen dat meer actoren zich aangesproken voelen en mee willen doen (Termeer et al. 2016). De Delta-aanpak staat met het adopteren van het deltaframe in de startblokken voor een succesvol verloop.

Gezamenlijk leren en evalueren

Gezien de aantrekkelijkheid van het deltaframe is leren 'van de burens' verstandig. Het Deltaprogramma is na het nemen van de Deltabeslissingen in de uitvoeringsfase terechtgekomen. Er liggen voorstellen om in de uitvoering de succesfactoren integraliteit en participatie vast te houden (Ligtvoet et al. 2016). De nadruk in de monitoring en evaluatie van de uitvoering ligt op gezamenlijk leren en evalueren. Door gezamenlijk te leren worden de prestatie-afspraken in het oog gehouden en blijft er tegelijkertijd aandacht voor de verbinding met de partijen die het moeten doen. De implementatie en uitvoering van de KRW zijn bij uitstek een voorbeeld van meerschalligheid van bestuur en betrokkenheid van een groot aantal partijen. Daarom is het goed om na te denken hoe de verschillende regio's, verschillende bestuurslagen en deelnemende partijen van elkaar kunnen leren, hoe best practices kunnen worden overgenomen en hoe bijbehorende verantwoording en evaluatie kunnen worden ingericht opdat bijstellen en bijsturen mogelijk blijft.

Literatuur

- Aarts, N. (2015). *The art of dialogue* Oratie, Universiteit Wageningen.
- AcW (2016). *Advies Waterkwaliteit*. Den Haag, Adviescommissie Water.
- Behagel, J. & E. Turnhout (2011). 'Democratic Legitimacy in the Implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands: Towards Participatory and Deliberative Norms?' *Journal of Environmental Policy & Planning* **13**(3): 297-316.
- Behagel, J.H. (2012). *The politics of democratic governance, the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands*. PhD thesis, Wageningen University.
- Breman, B.C., V.G.M. Linderhof & G.J. Noij (2016). *Succes-en faalfactoren Agrarisch Waterbeheer*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Dryzek, J. (2009). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Europese Commissie (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for community action in the field of water policy. *Official Journal of the European Communities*. **L 327**: 1-72.
- Europese Commissie (2001). *European governance: a white paper*. Brussels.
- Europese Commissie. (2016, 8-6-2016). 'The Nitrates Directive.' Retrieved 4-7-2016, from http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html.
- Gaalen, F.v., F. Kragt, P.v. Puijtenbroek & M. Vonk (2012). *Kwaliteit voor later 2. Evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gaalen, F.v., A. Tiktak, R. Franken, E.v. Boekel, P.v. Puijtenbroek & 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.
- Glucker, A.N., P.P.J. Driessen, A. Kolhoff & H.A.C. Runhaar (2013). 'Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?' *Environmental Impact Assessment Review* **43**: 104-111.
- Hering, D., A. Borja, J. Carstensen, L. Carvalho, M. Elliott, C.K. Feld, A.-S. Heiskanen, R.K. Johnson, J. Moe, D. Pont, A.L. Solheim & W.v.d. Bund (2010). 'The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future.' *Science of The Total Environment* **408**(19): 4007-4019.
- Heuvelhof, E.F.t., J.J.v.d. Heijden, B. Broekmans, S.H.v.d. Arend, E.M.v. Bueren, C. Hartevelde & T.W.J.v. Ruijven (2010). *Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water*, Technische Universiteit Delft.
- Infrastructuur en Milieu (2012). *Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen 2015*. Den Haag.
- Infrastructuur en Milieu (2014a). *Factsheet Omgevingswet*. Den Haag.
- Infrastructuur en Milieu (2014b). *Water in beeld, voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water over het jaar 2013*. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Infrastructuur en Milieu. (2015). 'Omgevingswet: Eenvoudig Beter.' from <https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9150982/vragen-en-antwoorden>.
- Infrastructuur en Milieu (2016a). *Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater*. Bestuurlijke Overleg Open Teelt en veehouderij, Amersfoort, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Infrastructuur en Milieu (2016b). *Kamerbrief Waterbeleid 27 625 nr. 325*. Den Haag.
- Junier, S. & E. Mostert (2011). 'Insufficient integration between sectors hinders reaching WFD objectives in The Netherlands. 25th ICID European Regional Conference, Integrated Water Management for Multiple Land Use in Flat Coastal Areas. Groningen, ICID: 11.
- Kaika, M. & B. Page (2003). 'The EU Water Framework Directive: part 1. European policy-making and the changing topography of lobbying.' *European Environment* **13**(6): 314-327.
- Keessen, A. & M.v. Rijswijk (2016). *Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water*. Utrecht, Universiteit Utrecht.
- Ligtvoet, W., R. Franken & E. Kunseler (2016). *Monitoren en evalueren als motor voor een lerende delta-community*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lynn, L.E.J. (2012). 'Adaptation? Transformation? Both? Neither? The many faces of governance.' *The Oxford Handbook of Governance*. D. Levi-Faur. Oxford, Oxford University Press: 49-64.
- Meurs, P. (2016). *Maatwerk en willekeur. Een pleidooi voor situationele gelijkheid*. Den Haag, Raad voor Volkgezondheid en Samenleving.
- Mol, A.P.J. & G. Spaargaren (2000). 'Ecological modernisation theory in debate: a review.' *Environmental Politics* **9**(1): 17-48.

- Newig, J. & T.M. Koontz (2014). 'Multi-level governance, policy implementation and participation: The EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy.' *Journal of European Public Policy* 21(2).
- Noij, G.J., J. Rozemeijer, V.G.M. Linderhof & E.v. Boekel (2016). *Quickscan van kosten en effecten DAW maatregelen*. Wageningen, Alterra Wageningen UR, Landbouw Economisch Instituut, Deltares.
- NSOB & PBL (2014). *Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Planbureau voor de Leefomgeving.
- OECD (2014). *Water Governance in the Netherlands: fit for the future?*, OECD Publishing.
- OECD (2015). *Stakeholder engagement for inclusive water governance*. Paris, OECD.
- Page, B. & M. Kaika (2003). 'The EU Water Framework Directive: part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance.' *European Environment* 13(6): 328-343.
- PBL (2008). *Kwaliteit voor later, ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2013). *Vergroenen en verdienen. Op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014). *Waterkwaliteit en -veiligheid*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rli (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- RMO (2013). *Terugreden is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Santbergen, L. (2013). *Ambiguous ambitions in the Meuse Theatre. The impact of the Water Framework Directive on collective-choice rules for Integrated River Basin Management*. PhD Thesis, Radboud Universiteit Nijmegen.
- SCP (2016). *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf, W.D. Pot & G.R. Biesbroek (2016). *Governance strategieën voor waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid: historische trends en vooruitblik*. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Verkeer en Waterstaat (2004). *Kamerbrief Pragmatische implementatie Europese kaderrichtlijn water in Nederland*, 28 808 nr. 12. Den Haag.
- Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu & Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Den Haag.
- Vink, M., D. Benson, D. Boezeman, H. Cook, A. Dewulf & C. Termeer (2015). 'Do state traditions matter? Comparing deliberative governance initiatives for climate change adaptation in Dutch corporatism and British pluralism.' *Journal of Water and Climate Change* 6(1).
- Vink, M. & A. Dewulf (2015). *Zonder arena geen spel, bestuurlijke arrangementen als speelveld voor het omgaan met frame-verschillen: illustraties uit het klimaatadaptatiebeleid*. Den Haag, WRR.
- Westerhof, R., R.d. Graaff, L. Joosten, M. Thijssen, B. Regeer, L. Verwoerd & H. Muilwijk (2016). *Nutriënten op hun plek, arrangementen van waarde voor voedselproductie, bodem en water*. Leiden, ORG-ID, Athena Instituut Vrije Universiteit, Planbureau voor de Leefomgeving.



Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

September 2016