

RAPPORT

Onderzoek KRW

van de rekenkamercommissie van
het hoogheemraadschap van Rijnland
(21.061433)

4 juni 2021





Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek	4
1.2. Onderzoeksvragen en normenkader	4
1.3. Aanpak en verantwoording van het onderzoek	5
1.4. De context van KRW	6
1.4.1. Algemeen	6
1.4.2. Verantwoordelijkheden	6
1.4.3. Hardheid van KRW-doelen	7
1.4.4. Effectiviteit van beleid en maatregelen	7
1.5. Leeswijzer	7
2. Beleidsreconstructie KRW	8
2.1. Opgave en doelen voor waterkwaliteit en KRW	8
2.1.1. Algemeen	8
2.1.2. Casussen	10
2.2. Beleidsinstrumentarium en maatregelen voor KRW	15
2.2.1. Algemeen	15
2.2.2. Casussen	16
2.3. KRW-synergie: afwegingskader	19
2.4. Conclusies	20
3. Doelrealisatie KRW	22
3.1. Effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen en bijdrage KRW aan waterbeheer Rijnland	22
3.2. Bijdrage KRW aan waterbeheer Rijnland	24
3.3. Evaluaties KRW; lessen en aanbevelingen uit het verleden	26
3.4. Conclusies	27
4. Bestuurlijke betrokkenheid	29
4.1. Sturingsmogelijkheden Verenigde Vergadering	29
4.1.1. Algemeen	29
4.1.2. Casussen	32
4.2. Toereikendheid van sturingsmogelijkheden	33
4.3. Conclusies	35
5. Lessen van andere waterschappen	37
5.1. De doelrealisatie bij andere waterschappen	37
5.2. Stimuleringsregelingen voor blauwe diensten: lessen van andere waterschappen	39
5.3. Conclusies	41



6. Conclusies en aanbevelingen	42
6.1. Hoofdconclusie	42
6.2. Beleid, realisatie en incorporatie KRW-doelen Rijnland	43
6.3. Sturing en betrokkenheid VV	44
Bijlage 1: Normenkader	47
Bijlage 2: Documenten en interviews	49
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie op rekenkamercommissie onderzoek KRW	51



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is opgesteld om de waterkwaliteit in Europa te verbeteren. De richtlijn is sinds 2000 van kracht. In de richtlijn staan afspraken die ervoor moeten zorgen dat uiterlijk in 2027 het water in alle Europese landen voldoende schoon en gezond is. In het beheergebied van het Hoogheemraadschap van Rijnland (Rijnland) liggen 40 KRW-waterlichamen, waarvoor maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de normen voor waterkwaliteit en ecologie. Om het uitvoeren van deze maatregelen werkbaar te maken, verloopt de KRW in drie fasen van zes jaar; 2010-2015, 2016-2021 en 2022-2027. Per fase worden door Rijnland in een select aantal waterlichamen maatregelen uitgevoerd.

Naast de specifieke aanpak van individuele waterlichamen werkt Rijnland samen met de landbouw aan de generieke reductie van nutriëntverliezen uit de landbouw en aan het op orde brengen van de lozingen van gezuiverd afvalwater uit de afvalwaterzuiveringsinstallatie. Daarnaast bestaat de generieke aanpak uit het gebiedsbreed op orde brengen van het maaibeheer, baggeronderhoud en herstel van (oever)vegetatie.

De KRW heeft hiermee voor een langere periode aanzienlijke invloed op het werk en de uitgaven van het waterschap. De Rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap van Rijnland (RKC) verwacht dat een onderzoek naar achtergronden en effecten van KRW bijdraagt aan inzicht voor de Verenigde Vergadering (VV). Daarnaast kunnen hiermee leerpunten geboden worden met het oog op het vervolg van KRW. Dit is de aanleiding voor de RKC om te kiezen voor de KRW als onderwerp van een rekenkameronderzoek. Dit dient een diepgaand onderzoek te zijn, waarbij gekeken wordt naar het beleid, uitgevoerde werkzaamheden en gedane evaluaties, bestuurlijke betrokkenheid en vergelijking met andere waterschappen. Het uitwerken van één of meer casussen kan helpen om in te zoomen op de gebiedsgerichte aanpak en de effectiviteit van uitgevoerde maatregelen.

1.2. Onderzoeksvragen en normenkader

Gezien bovenstaande zijn door de RKC de volgende centrale vragen geformuleerd:

In welke mate is het werken aan de realisatie van de KRW-doelen geïncorporeerd in het werk van het waterschap? In hoeverre slaagt het waterschap erin de KRW-doelen te verwezenlijken, ook in vergelijking met andere waterschappen? Welke sturingsmogelijkheden heeft de VV?

Hierbij is een aantal deelvragen geformuleerd:

- Beleidsreconstructie; inhoud en instrumentarium:
 - Wat is de opgave voor Rijnland en welke doelen ten aanzien van de waterkwaliteit (KRW) zijn daarbij geformuleerd in het algemeen en voor de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/wordt toegepast?



- Welk beleidsinstrumentarium en maatregelen heeft Rijnland vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW en in het bijzonder voor de twee casussen?
- Welk afwegingskader hanteert Rijnland voor de implementatie van KRW-synergie?
- Doelrealisatie:
 - Welke maatregelen dragen het meest bij aan de opgave van Rijnland ten aanzien van de waterkwaliteit en hoe efficiënt zijn deze maatregelen?
 - Hoe draagt de realisatie van de KRW-doelen bij aan een effectief, efficiënt waterbeheer van Rijnland?
 - Zijn fase 1 en 2 van de implementatie van KRW bij Rijnland geëvalueerd? En welke aanbevelingen zijn op basis hiervan gedaan?
- Bestuurlijke betrokkenheid:
 - Welke sturingsmogelijkheden heeft de VV als het gaat om implementatie van KRW-maatregelen, in het bijzonder bij de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/ wordt toegepast en in hoeverre worden deze sturingsmogelijkheden door de VV als toereikend ervaren?
- Lessen van andere waterschappen:
 - Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Rijnland en andere waterschappen voor wat betreft doelrealisatie? Welke leerpunten kunnen worden geformuleerd uit de vergelijking met andere waterschappen?
 - Wat zijn succesfactoren en leerpunten van stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten van andere waterschappen?

Op basis van deze onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld (bijlage 1). Dit normenkader vormt de basis voor een transparante oordeelsvorming.

1.3. Aanpak en verantwoording van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch en interviews. Voor de deskresearch is gekeken naar documenten met betrekking tot (o.a.) beleid, maatregelen, bestuursrapportages en documenten voor de specifieke projecten (casussen). Bijlage 2 bevat het overzicht van deze documenten. Daarnaast zijn interviews gehouden met (een vertegenwoordiging van) de VV, de betreffende portefeuillehouder, resultaatsmanager, beleidsmedewerkers en de projectleiders van de twee projecten die als casus dienen. Bij dit laatste gaat het om 'Reeuwijkse Plassen' en 'Amstelveense Poel'. Bijlage 2 bevat het overzicht van de geïnterviewde personen.

De twee casussen zijn uitvoeringsprojecten in KRW-waterlichamen die gerealiseerd zijn in de afgelopen twee KRW-fasen (2010-2021), waarmee ze zich lenen voor analyse. Het gaat hierbij om projecten die inhoudelijke gezien representatief zijn voor de KRW-opgave van Rijnland. Daarnaast heeft in beide projecten een gebiedsproces plaatsgevonden met een uiteenlopende omvang en complexiteit. Beide projecten zijn als casus gekozen in afstemming met de RKC en de ambtelijke organisatie. Dit onderzoek betreft geen evaluatie van deze projecten. De casussen worden gebruikt ter ondersteuning van het onderzoek en zijn aanvullend aan het algemene beeld dat op wordt gehaald.



1.4. De context van KRW

1.4.1. Algemeen

De EU heeft in 2000 vastgesteld dat alle lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om voor alle Europese wateren een goede chemische en ecologische toestand te bereiken. Daarnaast mogen de grondwatervoorraden niet in omvang afnemen en mag de zuiveringsinspanning voor drinkwaterbereiding uit grondwater niet toenemen. Ook moeten voor drinkwater-, zwemwater- en Natura 2000-gebieden de bijbehorende watercondities op orde zijn. Om in 2027 te voldoen aan de bovenstaande verplichtingen uit de KRW, hebben alle EU-lidstaten per stroomgebied beschreven welke doelen ze voor de wateren stellen en welke maatregelen ze uitvoeren om deze doelen te halen. Deze doelen en maatregelen worden elke zes jaar beschreven in zogenoemde stroomgebiedbeheerplannen en vervolgens uitgevoerd. Nederland is ingedeeld in de stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW.

1.4.2. Verantwoordelijkheden

De EU zal de lidstaat Nederland (dus het Rijk) er op aanspreken als de KRW-doelen niet gehaald (dreigen te) worden. Het Rijk heeft belangrijke instrumenten in handen om het doelbereik te beïnvloeden, waaronder kaderstelling, wet- en regelgeving, het beheer van de 'eigen' rijkswateren en financiële middelen¹. Als het Rijk meent dat het niet halen van doelen te wijten is aan decentrale overheden, kan het die overheden daar op aanspreken.

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het nemen van gebiedsgerichte maatregelen om de waterkwaliteit in regionale wateren te verbeteren, onder andere door inrichtingsmaatregelen, afvalwaterzuivering en vergunningverlening. Provincies stellen de doelen formeel vast en zijn betrokken bij het gebiedsgerichte beleid, bijvoorbeeld bij maatregelen in Natura2000 gebieden, het KRW-proof maken van 'eigen' vaarwegen en subsidiëring van maatregelen. Dat laatste gebeurt met name door toepassing van de POP3-subsidieregeling, waaraan in veel gevallen ook waterschappen financieel bijdragen. Gemeenten nemen in een beperkt aantal gevallen KRW-maatregelen en hebben indirect invloed via ruimtelijke ordening en vergunningverlening.

Ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben invloed op de waterkwaliteit, maar zij dragen geen verantwoordelijkheid voor het halen van de KRW-doelen. Met betrekking tot de agrarische sector betekent dit dat, indien er voor het realiseren van de KRW-doelen extra inspanning nodig is boven op de wettelijke vereisten (onder andere lozingsnormen), dit plaats dient te vinden op basis van bovenwettelijke maatregelen. Dit kan beperkt afgedwongen worden (door een waterschap) en bestaat vooral uit het stimuleren en faciliteren van de agrarische sector. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer is hiervan het belangrijkste voorbeeld.

¹ Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen, Stroomgebied Rijn-West



1.4.3. Hardheid van KRW-doelen

De KRW heeft een resultaatverplichting. De Europese Commissie kan een lidstaat aanspreken als de door de lidstaat zelf geformuleerde doelen in 2027 niet worden gehaald. Als het vermoeden bestaat dat het doel niet gehaald wordt schrijft de KRW voor dat een lidstaat²:

- De oorzaken onderzoekt van het eventuele niet halen van het doel;
- De betrokken vergunningen en toestemmingen onderzoekt en zo nodig herzielt;
- De monitoringsprogramma's toetst en zo nodig bijstelt;
- Eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen treft om de doelen te bereiken.

Als een lidstaat de KRW-doelen niet haalt in 2027 kan de Europese Commissie een boete uitschrijven. Het is voorlopig onduidelijk hoe streng de Commissie daarbij zal zijn, bijvoorbeeld in het geval er wel maatregelen zijn genomen maar ecologisch herstel langer duurt dan voorzien. Hiermee bestaat in ieder geval een resultaatverplichting ten aanzien van het nemen van maatregelen. Voor het realiseren van de doelen is dat dus nog onduidelijk. Mogelijk kan een lidstaat in bepaalde gevallen waarin de doelen in 2027 nog niet worden gehaald een beroep doen op artikel 4.4 voor fasering als gevolg van natuurlijke omstandigheden. Mogelijk kan tevens een beroep worden gedaan op artikel 4.7 (ingrepen van hoger openbaar belang). De Commissie heeft in 2014 wel aangegeven dat zij van verschillende lidstaten, waaronder Nederland, een meer systematische aanpak van emissies uit de landbouw verwacht.

1.4.4. Effectiviteit van beleid en maatregelen

Voor KRW-(inrichtings)maatregelen geldt dat ex ante en ex post niet volledig en kwantitatief te bepalen is wat het effect is. Dit is het gevolg van het feit dat de doorwerking van maatregelen veelal (enkele) jaren met zich meebrengt. Daarnaast speelt dat de monitoring grofmazig is, dat maatregelen in het ene gebied een ander effect hebben dan in het andere gebied (maatwerk) en dat invloeden van buitenaf aanwezig zijn. Dit is een belangrijke kanttekening bij evaluaties van KRW-beleid en maatregelen en heeft daarmee invloed op de mate waarin de effectiviteit voor Rijnland bepaald kan worden (hoofdstuk 3) en de sturing daarop (hoofdstuk 4).

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage volgt een beschrijving van de opgave, doelen en maatregelen van Rijnland voor de KRW; ofwel de beleidsreconstructie. In hoofdstuk 3 wordt beschreven in hoeverre beleid en maatregelen bijdragen aan het realiseren van de doelen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de bestuurlijke betrokkenheid bij de KRW en de sturingsmogelijkheden die de VV hierbij heeft. In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de lessen van andere waterschappen voor wat betreft doelrealisatie en stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen die daaruit volgen.

² Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen, Stroomgebied Rijn-West



2. Beleidsreconstructie KRW

2.1. Opgave en doelen voor waterkwaliteit en KRW

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Wat is de opgave voor Rijnland en welke doelen ten aanzien van de waterkwaliteit (KRW) zijn daarbij geformuleerd in het algemeen en voor de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/wordt toegepast?

2.1.1. Algemeen

De KRW is sinds 2000 van kracht. Voor wat betreft de beleidsreconstructie en de doelrealisatie is het van belang om de ontwikkelingen sinds die tijd in gedachten te houden. De KRW heeft een grote impuls gegeven aan het waterkwaliteitsbeheer en er is in de jaren vanaf de implementatie van de KRW veel kennis opgedaan over effecten van maatregelen en veel ervaring opgedaan met doelafleiding. Deze kennis en ervaring is bepalend voor de aanpak en keuzes van waterschappen door de jaren heen. In onderstaande tijdlijn staat een aantal belangrijke mijlpalen weergegeven en wordt de ontwikkeling in Nederland na de Europese vaststelling geschetst.



De opgave voor Rijnland voor de KRW valt binnen het programma 'Schoon en gezond water'. Het algemene doel van dit programma is: "Zorgen voor schoon en gezond water voor landbouw, natuur, woonomgeving en recreatie, zonder te veel vervuilende stoffen en voedingsstoffen"³.

³ MJP 2021-2026



In het huidige waterbeheerprogramma van Rijnland (2016-2021) staan voor dit programma vier doelen weergegeven, waarvan drie betrekking hebben op de KRW:

- We verminderen de watervervuiling;
- We beheren en onderhouden ons watersysteem ecologisch;
- Wij realiseren schone meren, plassen en natuurgebieden.

Het vierde doel is 'zwemwaterlocaties maken we schoon en veilig'.

Voor KRW specifiek geldt dat door Rijnland voor elke KRW-planperiode een nieuwe versie van de 'Nota Schoon Water' is vastgesteld, voor de derde beheerplanperiode is op dit moment een ontwerpnota vastgesteld⁴.

Rijnland maakt onderscheid tussen grotere wateren (waterlichamen) en kleinere wateren (overige wateren). Dit sluit aan bij de methode die in Nederland breed wordt toegepast sinds de invoering van de KRW. Bij de herijking van WBP4 (2010/2011) is door het bestuur van Rijnland besloten te stoppen met alle waterkwaliteitsmaatregelen behalve de maatregelen voor KRW1⁵. Voor de kleine wateren worden vanaf KRW3 ook doelen bepaald volgens de provinciale handreiking, samen met gebiedspartners⁶.

Rijnland heeft 40 waterlichamen gedefinieerd. Dit zijn de grote meren en plassen, de boezemkanalen, grote polderwatergangen, waterrijke gebieden en de Natura2000 gebieden. Hierover legt Nederland direct verantwoording af aan de Europese Unie⁷. De opgave voor Rijnland is vergelijkbaar met de opgave van omliggende waterschappen, die qua problematiek en typen water lijken op Rijnland. De grootste opgave is het terugbrengen van de belasting met nutriënten en het natuurlijker inrichten van de watersystemen, zodat deze weerbaarder zijn tegen de aanvoer van nutriënten⁸. Rijnland heeft gekozen om gefaseerd met de waterlichamen aan de slag te gaan. In de eerste planperiode (KRW1) nam Rijnland maatregelen in de waterlichamen die vallen binnen een Natura2000 gebied, wateren die geïsoleerd/isoleerbaar waren en alle andere waterlichamen waar mogelijkheden voor synergie zich voordoen. Dit waren er 7⁹. De belangrijkste reden om met deze waterlichamen te beginnen was de omvang en complexiteit van de opgave¹⁰. In de tweede planperiode (KRW2) zijn 8 waterlichamen geprioriteerd en een deel van de opgave uit KRW1 is doorgeschoven naar KRW2¹¹. Voor de derde planperiode (KRW3) zijn de 25 waterlichamen waar nog geen maatregelen zijn genomen geprogrammeerd¹².

In 2018 heeft binnen Rijnland het traject 'Kijk op waterkwaliteit' plaatsgevonden. Dit was een bestuurlijk traject met aandacht voor de inhoud van waterkwaliteit. Dit proces heeft geleid tot extra middelen.¹³

⁴ Nota Schoon Water 1 en 2 en de Ontwerpnota Schoon Water 3

⁵ Interviews ambtelijk

⁶ Waterbeheerplan 2016-2021

⁷ Waterbeheerprogramma 2016-2021

⁸ Interviews ambtelijk

⁹ Nota Schoon water 1

¹⁰ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

¹¹ Nota Schoon water 2

¹² Ontwerpnota schoon water 3

¹³ Kijk op Waterkwaliteit



Voor de KRW moeten ecologische doelen (door de provincies) en chemische doelen worden vastgesteld. De chemische doelen (normen) liggen vast voor heel Nederland. De ecologische doelen zijn tussen KRW1 en KRW2 en tussen KRW2 en KRW3 aangepast volgens de geldende handreikingen op de betreffende momenten. Voor KRW3 is de nieuwe Handreiking KRW-doelen gebruikt en de daarin voorgestelde Pragmatische methode (ook wel 'Praagse methode') om doelen te bepalen: het doel is de huidige toestand vermeerderd met het verwachte effect van alle te nemen maatregelen¹⁴. Dit is dus een afwijkende methode ten opzichte van de methode daarvoor, aangezien bij de Pragmatische methode niet vanuit een ideale maar vanuit de huidige situatie/referentie wordt gedacht. Deze doelafleiding is een technische en ambtelijke exercitie geweest, die wel opiniërend in de VV is besproken, maar niet ter besluitvorming is voorgelegd¹⁵ (zie paragraaf 4.1.1.). De mogelijkheid om technische doelaanpassingen te doen is gebruikt. Hiervoor is kennis gebruikt over de toestand van de watersystemen en de mogelijkheid of onmogelijkheid om hier iets aan te veranderen en de verwachte effecten van maatregelen¹⁶. Voor 2027 is in de ontwerpnota Schoon water als doel gesteld om voor alle 40 waterlichamen de afgesproken 'goede toestand' te gaan halen.

2.1.2. Casussen

Reeuwijkse Plassen

De Reeuwijkse Plassen waren geprogrammeerd in KRW1. Het gebied kent echter al een lange geschiedenis van onderzoek en contact met gebiedspartners over waterkwaliteit¹⁷. Het is een complex systeem van 12 grotere en kleinere plassen in laagveengebied. De waterkwaliteit en ecologie zijn volgens Rijnland onvoldoende. Hier zijn diverse oorzaken voor. In een laagveengebied als de Reeuwijkse Plassen gaat het om factoren en processen die op elkaar ingrijpen, zoals het nutriëntengehalte (voedselrijkdom) van het aangevoerde water, onvoldoende waterplanten, opgewoeld slib (door wind, bodemwoelende vissen en motorboten), natuurlijke afbraak van veen en onvoldoende diversiteit van planten en dieren¹⁸ (zie ook onderstaande figuur¹⁹). De omgeving kenmerkt zich door veel betrokken partijen en veel particuliere eigenaren, met in de uitvoering soms tegengestelde belangen²⁰.

¹⁴ Interviews ambtelijk

¹⁵ Interviews ambtelijk

¹⁶ Ontwerpnota schoon water 3

¹⁷ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

¹⁸ Uitvoeringsplan Reeuwijkse Plassen en omgeving

¹⁹ Uitvoeringsplan Reeuwijkse Plassen en omgeving

²⁰ Communicatieplan KRW Reeuwijk



Streefbeeld (§ 1.1)	Knelpunten / Aandachtspunten		
<ul style="list-style-type: none"> • Helder water • Voldoende oever- en waterplanten • Voldoende areaal aan natuurlijk ingerichte oevers • Merendeel plassen snoek-blankvoorn • Ondiep viswatertype 	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">➔</div> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"> </div> <ul style="list-style-type: none"> • Troebel water • Te weinig waterplanten / fytoplankton • Ongeschikte overinrichting • Onevenwichtige visstand • Algenbloei • Afkalving oevers • Lage biodiversiteit 	OORZAKEN (§ 1.3)	OPLOSSINGEN (§ 1.4)

De opgave voor de Reeuwijkse Plassen in KRW1 was om de fosfaat- en stikstofbelasting te verminderen door afsluiting van de plassen van de omgeving, het uitvoeren van een pilot voor het tegengaan van de interne eutrofiëring en aanleg van natuurvriendelijke oevers²¹. Bij KRW1 werd al voorzien dat in 2015 de goede toestand niet bereikt zou worden, in verband met na-ijleffecten²². Rijnland streeft voor 2027 naar een sterk verbeterde waterkwaliteit en biodiversiteit in de Reeuwijkse Plassen. Voor wat betreft de omgeving was de opgave om draagvlak voor de uitvoering van de projecten te verkrijgen²³. De samenvatting van de huidige toestand (2020) ten opzichte van de gestelde doelen in de ontwerpplannen voor KRW3 en de doelen gespecificeerd voor de biologie en de algemeen fysisch chemische parameters, staan in onderstaande tabellen weergegeven. Deze tabellen geven de opgave voor de Reeuwijkse Plassen weer, uitgedrukt in de KRW-scores. Samengevat zijn de belangrijkste opgaven het verbeteren van de score voor alle biologische kwaliteitselementen, dus vissen, waterplanten, macrofauna en algen en daarnaast het verlagen van de gehalten van de nutriënten fosfor en stikstof²⁴. Hierbij is de veronderstelling dat deze parameters 'vrijwel zeker' 'goed' of 'zeer goed' zijn in 2027 en deze doelen gehaald worden. Dit als gevolg van na-ijleffecten van al genomen maatregelen in KRW1 en de nog te nemen maatregelen in KRW3.

²¹ Interviews ambtelijk

²² Nota Schoon water 1

²³ Communicatieplan KRW Reeuwijkse Plassen

²⁴ Factsheet Reeuwijkse Plassen 2020 Waterkwaliteitsportaal



		Biologie en Algemeen fysische chemie	Chemie en Specifieke verontreinigende stoffen
	Blauw	Zeer goed 1)	Voldoet
	Groen	Goed	-
	Geel	Matig	-
	Oranje	Ontoereikend	-
	Rood	Slecht	Voldoet niet

1) Wordt niet gebruikt indien status sterk veranderd of kunstmatig.

Indien een oordeel ontbreekt is de betreffende cel niet gekleurd.

De aanduiding **X** geeft aan dat het betreffende toestandsoordeel niet afkomstig is uit Aquo-kit.

De aanduiding **A** geeft aan dat sprake is van een achteruitgang van de toestand ten opzichte van de vorige planperiode.

(Aquo-kit is een internetapplicatie voor waterbeheerders bij de gegevensverwerking en rapportage)

Totaaloordeel		Toestand 2009	Toestand 2015	Toestand 2020
Chemie	Chemie totaal	X		
	Ubiquitaire stoffen			
	Niet-Ubiquitaire stoffen			
Ecologie	Ecologie totaal	X		
	Biologie totaal	X		
	Fysische chemie	X		
	Specifieke verontreinigende stoffen	X		



Biologie	GEP	Toestand			Doel- bereik 2027
		2009	2015	2020	
Macrofauna (EKR)	≥ 0,45				vrijwel zeker
Overige waterflora (EKR)	≥ 0,30				vrijwel zeker
Vis (EKR)	≥ 0,20				vrijwel zeker
Fytoplankton (EKR)	≥ 0,20				vrijwel zeker

Algemeen fysische chemie

Fosfor totaal (zgm) (mg P/l)	≤ 0,08		A		vrijwel zeker
Stikstof totaal (zgm) (mg N/l)	≤ 3,00				vrijwel zeker
DIN (winterperiode) (mg N/l)	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT
Zoutgehalte (zgm) (mg Cl/l)	≤ 200				vrijwel zeker
Temperatuur (max. waarde) (gr.C)	≤ 25,0				vrijwel zeker
Zuurgraad (zgm) (-)	5,5 - 8,7				vrijwel zeker
Zuurstofverzadiging(sgraad)(zgm) (%)	60 - 120				vrijwel zeker
Doorzicht (zgm) (m)	≥ 0,30				vrijwel zeker

Amstelveense Poel

De Amstelveense Poel was geprogrammeerd voor KRW2. Het waterlichaam ligt in laagveengebied en bestaat uit de grote- en de kleine poel die met een verbindingssloot met elkaar zijn verbonden. Daarnaast hoort de watergang die naar de Nieuwe Meer in het noorden loopt ook bij het waterlichaam. De belasting met voedingsstoffen was te hoog, met als gevolg algengroei. Ook is er sprake van zwevend stof door bodemwoelende vissen, waardoor het lichtklimaat ongeschikt was voor de groei van ondergedoken waterplanten. De bodem levert ook nutriënten na aan het water.

De opgaven zijn als volgt geformuleerd²⁵:

- De externe belasting van nutriënten verminderen;
- Inzicht krijgen over de afwezigheid van waterplanten;
- Het aanpakken van de gehele waterbodem om de bodemvoedselrijkheid te verminderen;
- De visstand wijzigen;
- De habitatgeschiktheid behouden en verbeteren.

De relevante stakeholders zijn de gemeenten Aalsmeer en Amstelveen, de Dienst Amsterdamse Bos, de provincie Noord-Holland, het waterschap Amstel, Gooi & Vecht en de Hengelsportvereniging²⁶. De gemeenten willen graag dat de Amstelveense Poel kan fungeren als zwemplas²⁷.

²⁵ 'Concept memo Amstelveense Poel' en 'pilot KRW versnelling provincie NH'

²⁶ Interviews ambtelijk en bestuurlijk en 'verslag gebiedsproces Amstelveense Poel'

²⁷ Interviews ambtelijk en bestuurlijk



De samenvatting van de huidige toestand (2020) ten opzichte van de gestelde doelen in de ontwerpplannen voor KRW3 en de doelen gespecificeerd voor de biologie en de algemeen fysisch chemische parameters, staan in onderstaande tabellen weergegeven. Deze tabellen geven de opgave voor de Amstelveense Poel weer, uitgedrukt in de KRW-scores. Samengevat zijn de belangrijkste opgaven het verbeteren van de score voor alle biologische kwaliteitselementen, dus vissen, waterplanten, macrofauna en algen en het verlagen van de gehalten aan de nutriënten fosfor en stikstof en het doorzicht²⁸. Hierbij is de veronderstelling dat deze parameters 'vrijwel zeker' 'goed' of 'zeer goed' zijn in 2027 en deze doelen gehaald worden. Dit als gevolg van na-ijleffecten van al genomen maatregelen in KRW2.

Totaaloordeel		Toestand 2009	Toestand 2015	Toestand 2020
Chemie	Chemie totaal	X		X
	Ubiquitaire stoffen			X
	Niet-Ubiquitaire stoffen			
Ecologie	Ecologie totaal	X		
	Biologie totaal	X		
	Fysische chemie	X		
	Specifieke verontreinigende stoffen	X		

Biologie	GEP	Toestand			Doel-bereik 2027
		2009	2015	2020	
Macrofauna (EKR)	≥ 0,40				vrijwel zeker
Overige waterflora (EKR)	≥ 0,40				vrijwel zeker
Vis (EKR)	≥ 0,30				vrijwel zeker
Fytoplankton (EKR)	≥ 0,50				vrijwel zeker

Algemeen fysische chemie

Fosfor totaal (zgm) (mg P/l)	≤ 0,06				vrijwel zeker
Stikstof totaal (zgm) (mg N/l)	≤ 2,70				vrijwel zeker
DIN (winterperiode) (mg N/l)	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT
Zoutgehalte (zgm) (mg Cl/l)	≤ 200				vrijwel zeker
Temperatuur (max. waarde) (gr.C)	≤ 25,0				vrijwel zeker
Zuurgraad (zgm) (-)	5,5 - 8,0				vrijwel zeker
Zuurstofverzadiging(sgraad)(zgm) (%)	60 - 120				vrijwel zeker
Doorzicht (zgm) (m)	≥ 0,90				vrijwel zeker

²⁸ Factsheet Amstelveense Poel 2020 Waterkwaliteitsportaal



2.2. Beleidsinstrumentarium en maatregelen voor KRW

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Welk beleidsinstrumentarium en maatregelen heeft Rijnland vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW en in het bijzonder voor de twee casussen?

2.2.1. Algemeen

Rijnland zet een palet aan maatregelen en instrumenten in om de gestelde doelen voor de KRW te bereiken:

- Specifieke maatregelen in de waterlichamen (voorbeelden zijn het aanleggen van natuurvriendelijke oevers en het uitvoeren van slibmaatregelen);
- Generieke maatregelen die waterlichaamoverstijgend zijn:
 - Herziening van het lozingsbeleid van de afvalwaterzuiveringsinstallaties (AWZI's)
 - Het maken van afspraken met de landbouw over reductie van emissies, nu past dit in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer;
 - Aangepast beheer en onderhoud van bijvoorbeeld oevers (meekoppelkansen);
 - Aanscherpingen in vergunningverlening en handhaving.
- Communicatie en voorlichting;
- Samenwerking met gebiedspartners²⁹.

Zoals genoemd pakt Rijnland de waterlichamen gefaseerd aan over de verschillende planperiodes, dus per planperiode is een aantal waterlichamen geprioriteerd. Per planperiode is een pakket van maatregelen vastgesteld welke zouden moeten leiden tot de gestelde doelen. Onderstaand staan per planperiode de maatregelen en andere in te zetten instrumenten weergegeven die zijn vastgesteld.

KRW1:

- Specifieke maatregelen in 7 waterlichamen (inrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen);
- Maatregelen in alle overige waterlichamen waar zich mogelijkheden voor synergie voordoen;
- Voortzetting bestaand generiek beleid, aangevuld met maatregelen rond vergunningverlening en handhaving, onderzoek, communicatie en overleg;
- Voor de AWZI's zou na evaluatie van Rijnlands lozingsbeleid in 2009 besloten worden of maatregelen worden uitgevoerd in de periode 2009-2015³⁰.

KRW2:

- Samenwerken met gebiedspartners als belangrijke voorwaarde. Specifiek aan de slag met het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer voor de vijf relevante teelten (glastuinbouw, bollenteelt, boomteelt, veenweide en akkerbouw) en een samenwerking met gemeenten aan de afvalwaterketen;
- Gebiedsbreed een kwaliteitsslag maken. Specifiek een verbetering van de begroeiing en vis-habitat in niet geprioriteerde KRW-wateren middels meekoppelkansen;
- Inzet synergiemiddelen om uitvoering waterkwaliteitsmaatregelen door derden te stimuleren;

²⁹ Waterbeheerprogramma en 'Nota Schoon Water 1'

³⁰ Nota Schoon water 1



- In 8 geprioriteerde wateren al het nodige doen om de goede toestand te bereiken³¹.

KRW3 (ontwerp):

- Realisatiemaatregelen: inrichting, hydrologische maatregelen, technische installaties via projectgerichte aanpak;
- Generieke stimulering van emissieaanpak agrarische bedrijven;
- Generieke aanpak van overige emissies;
- Aanpak door inzet op maatregelen die lopen via andere realisatieprogramma's: vismigratievoorzieningen, gemalen, baggeren, AWZI-renovaties en verbeteringen waterkwaliteit 'overig water' (buiten KRW-waterlichamen), onder andere via watergebiedsplannen;
- Maatregelen, die anderen uitvoeren, zoals de provinciale vaarwegbeheerder;
- Maatregelen die anderen uitvoeren en Rijnland via het synergie-budget een bijdrage aan levert³².

Passend bij de landelijke ontwikkelingen en de groeiende inzichten, heeft Rijnland watersysteemanalyses een steeds grotere rol laten spelen bij het opstellen van de maatregelpakketten en doelen. In de eerste planperiode waren ook nog niet alle waterlichamen volledig onderzocht en werden meer expert-inschattingen gebruikt. De inzichten rondom het bepalen van effectieve maatregelen nemen dus toe en worden door Rijnland gebruikt. De constatering uit paragraaf 1.4.4., dat de effectiviteit van maatregelen ex post en ex ante beperkt kwantitatief in te schatten is, blijft echter van toepassing.

Door Rijnland zelf wordt aangegeven voor de totstandkoming van maatregelen, dat bij de eerste en tweede planperiode de interne afstemming over maatregelen niet altijd voldoende was³³. Planvorming en de uitvoering waren hiermee niet altijd voldoende op elkaar afgestemd. Dit heeft bij die planperiodes gezorgd voor het afvallen of wijzigen van maatregelen vanwege haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Bij het opstellen van het plan voor KRW3 zijn uitvoerders van KRW2 meer betrokken. Ook de watersysteembeheerders en gebiedscoördinatoren zijn betrokken bij de afweging van maatregelen met als doel een check op uitvoerbaarheid (of slimmere maatregelen).

2.2.2. Casussen

Reeuwijkse Plassen

Eind 2009 is door de VV het uitvoeringsprogramma Reeuwijkse Plassen en omgeving vastgesteld (KRW1). Dit plan omvat de uit te voeren KRW-maatregelen in de waterlichamen Reeuwijkse Plassen en Stein Weidegebied³⁴. Vastgesteld is dat het aanpakken van één of enkele van de oorzaken van de slechte waterkwaliteit niet leidt tot een duurzaam ecologisch herstel. Er is een pakket van maatregelen noodzakelijk dat ingrijpt op alle mogelijke oorzaken. De strategie van Rijnland rustte op twee pijlers (zie ook onderstaande afbeelding):

- Realisatie van een zelfvoorzienend watersysteem;
- Een gefaseerde uitvoering van een samenhangend maatregelenpakket per plas.

³¹ Nota Schoon water 2

³² Uitvoeringsprogramma KRW3

³³ Interviews ambtelijk

³⁴ Kredietaanvraag NVO Reeuwijk



Rijnland zag het als niet haalbaar om het Reeuwijkse Plassengebied in zijn geheel tegelijk op te knappen, vanwege de uitgestrektheid van het gebied. Vandaar dat gekozen is voor een gefaseerde aanpak. Een voordeel dat Rijnland hierbij zag is dat zo gedurende de implementatie van het uitvoeringsprogramma geleerd kon worden van de ervaringen en waar nodig de strategie voor de rest van het gebied bij te stellen³⁵.

➔		➔	➔	
		➔		
STREEFBELD (§ 1.1)	KNELPUNTEN (§ 1.2)	Oorzaken / onderlinge processen (§ 1.3)		Oplossingen (§ 1.4)
		<ul style="list-style-type: none"> • Externe eutrofiëring (vergroting van de voedselrijkdom door aanvoer vanuit omliggende polders) • Waterinrichting; aan- en afvoerwater (vanwege waterbeweging + waterkwaliteit) 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ ➔ ➔ 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfvoorzienend systeem • Optimaliseren waterinrichting + sturing regelkunstwerken <p style="text-align: right;">Pijler 1</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Interne eutrofiëring (vergroting van de voedselrijkdom door biologische afbraak veen, chemische nalevering) • Onvoldoende ecologische inrichting (harde oeverbescherming) • Windopzet (afkalving oevers, waterbeweging, opwoeling) • Bodemwoelende vissen (sediment in waterkolom) • Planktivore vis • Gemotoriseerde recreatievaart (opwoeling) • Muskus (of Bisam)ratten, ganzen (vraat) 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ ➔ ➔ ➔ ➔ ➔ ➔ 	<ul style="list-style-type: none"> • Slibmaatregelen • Aanleg natuurvriendelijke oevers • Actief biologisch beheer/beheervisserij • Gemotoriseerde recreatievaart geleiden • Rattenvangen continueren <p style="text-align: right;">Pijler 2</p>

De omgeving kenmerkte zich door veel betrokken partijen en veel particuliere eigenaren met in de uitvoering soms tegengestelde belangen. Er is daarom door Rijnland veel aandacht besteed aan het omgevingsmanagement. Ook in de circa twintig jaar voor de KRW-uitvoering is al veel energie gestoken in het met de omgeving tot consensus komen over maatregelen. Tijdens de uitvoering van de KRW-maatregelen ging het om draagvlak voor de uitvoering.

De insteek was dat er draagvlak moest zijn en dat alle maatregelen op basis van vrijwilligheid moesten worden genomen. Er was een grote nadruk op consensus en er zijn daardoor maatregelen niet genomen en afgeslankt.

Er is gekeken naar de mate van invloed en het belang dat gebiedspartners hebben en het plan voor het gebiedsproces is daarop aangepast. Ook is gezocht naar ambassadeurs voor Rijnland. Er is een communicatieplan opgezet en uitgevoerd en er is ingezet op het verbeteren van de relatie met de gebiedspartners met Rijnland. Dit is gedaan tijdens de periode waarin de plannen werden gemaakt en dit is doorgezet tijdens de uitvoering³⁶.

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma is rekening gehouden met de eigenaren, de recreanten, de natuurbelangen en de visserij. Het resultaat is een combinatie van verschillende functies, die - zonder dat er onderscheid in plaats en tijdstip wordt gemaakt - naast elkaar in dezelfde plassen

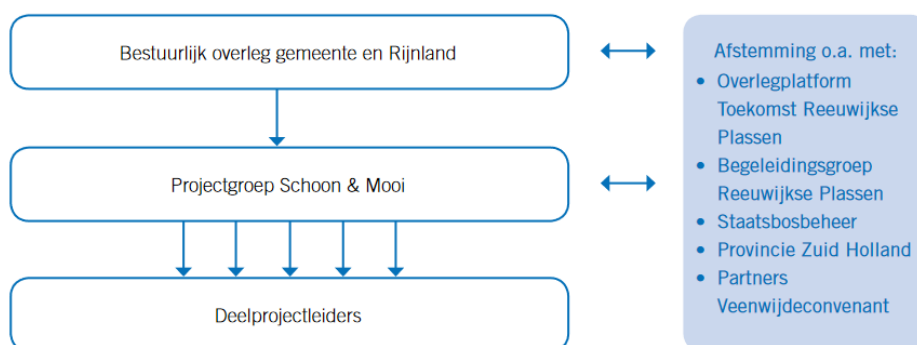
³⁵ Uitvoeringsplan Reeuwijkse Plassen en omgeving

³⁶ Communicatieplan Reeuwijk en interviews



mogelijk zijn. De verschillende belanghebbenden stelden specifieke randvoorwaarden aan de maatregelen die Rijnland wilde nemen. De inzet van Rijnland was om met deze belangen zoveel mogelijk rekening te houden. Voor wat betreft de uitvoeringsorganisatie hanteerde Rijnland het uitgangspunt dat tweemaal per jaar overleg plaatsvond met het overlegorgaan met alle belanghebbenden in gebied. Ook werd tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg gehouden om de voortgang te bewaken en waar nodig bij te sturen³⁷ (zie ook onderstaande figuur).

Bij de Reeuwijkse Plassen is dus veel energie gestoken in het gebiedsproces. Na uitvoering van de maatregelen heeft Rijnland deze inzet echter snel afgebouwd³⁸. Het niet laten doorlopen van de plan, do, check, act cyclus is ervaren als een gemiste kans, bijvoorbeeld om het onderhoud goed te beleggen. Overigens wordt voor de gebiedsprocessen in het algemeen de vraag gesteld of de verschillende gebiedsprocessen wel voldoende gestroomlijnd zijn (voor de fase van uitvoering naar monitoring). Er zijn verschillende mensen van Rijnland actief in de verschillende fasen en het is niet helder of er voldoende wordt afgestemd om ervoor te zorgen dat de gebiedspartners geloofwaardig worden meegenomen in het totaalproces.



Amstelveense Poel

In het proces om tot een uitwerking van de opgaven voor de Amstelveense Poel (KRW2) te komen, zijn er verschillende fasen geweest waarin maatregelen werden geïnventariseerd. Dit gebeurde op basis van watersysteemanalyses door middel van een analyse met de ecologische sleutelfactoren³⁹. De volgende maatregelen zijn vastgelegd:

- Actief biologisch beheer;
- Behoud en beheer oeverbegroeiing;
- Onderzoek naar achterblijven vegetatie;
- Onderzoek slibmaatregelen;
- Resultaten onderzoek kwaliteitsverbetering Nieuwe Meer op Amstelveense Poel bespreken en implementeren;
- Onderzoek overschrijding norm ammonium⁴⁰.

³⁷ Uitvoeringsplan Reeuwijkse Plassen en omgeving

³⁸ Interviews ambtelijk

³⁹ ESF Amstelveense Poel

⁴⁰ Factsheet Amstelveense Poel 2016-2021 Waterkwaliteitsportaal



Tijdens uitvoering van KRW2 bleek dat er in de praktijk weinig ruimte was voor het realiseren van extra natuurvriendelijke oevers (veel is al natuurlijk). Op een plek waar wel mogelijkheden waren is deze maatregel wel uitgevoerd. Omdat een deel van de voorgestelde maatregelen dus weinig perspectief bood (niet uitvoerbaar of twijfelachtig effect) is verder gekeken en ontstond het idee om een defosfateringsinstallatie aan te leggen om de aanvoer van nutriënten te beperken. Hiervoor is een proef uitgevoerd en uiteindelijk is deze defosfateringsinstallatie ook gerealiseerd. Het plan om voor de Nieuwe Meer de verbinding met de Ringvaart te knijpen om de invloed van fosfaat op de Nieuwe Meer te beperken, is niet uitgevoerd. De maatregel die het gewenste effect zou geven zou grote invloed hebben op de scheepvaart (verbinding Amsterdam-Rijnlandse Boezem).

Voor wat betreft het gebiedsproces zijn er meerdere bijeenkomsten georganiseerd. Er is in de uitvoering hoofdzakelijk samengewerkt met de gemeente Amstelveen en Het Amsterdamse Bos. Er is ook contact geweest met bijvoorbeeld de Hengelsportvereniging Amsterdam die het visrecht heeft. Met Waterschap Amstel, Gooi & Vecht is ook contact geweest, want zij zijn afhankelijk van onder andere water uit de Amstelveense Poel voor haar polders. De gemeenten willen graag dat de Amstelveense Poel een recreatieve functie krijgt waarbij zwemmen mogelijk is. De gemeenten willen graag dat er gebaggerd wordt. Rijnland heeft echter twijfels bij de effectiviteit van de maatregel (op dit moment) en de hoge kosten van de maatregel.

2.3. KRW-synergie: afwegingskader

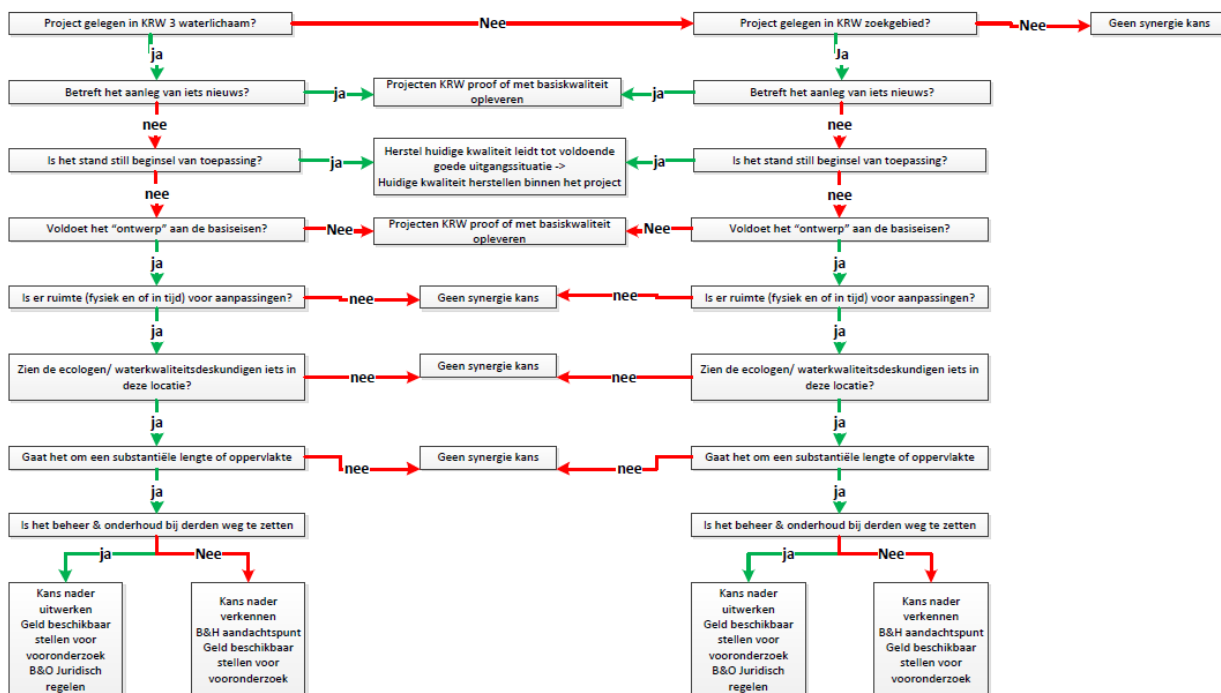
In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Welk afwegingskader hanteert Rijnland voor de implementatie van KRW-synergie?

Het programma KRW-synergie is bedacht met het idee dat, als Rijnland dit geld ter beschikking stelde, er naast de geprioriteerde waterlichamen in KRW1 en -2 toch vast geïnvesteerd kon worden in de andere waterlichamen, als er kansen waren voor waterkwaliteit vanuit andere initiatieven. In 2018 werd besloten om ook te investeren in de overige wateren en dat hier ook waterkwaliteitsmaatregelen genomen konden worden vanuit KRW-synergie. Er is toen een nieuwe checklist opgesteld door een werkgroep. Deze werkgroep beoordeelde of ideeën in aanmerking kwamen voor een financiële bijdrage of niet. De ecologische check stond hierbij voorop en het bleef maatwerk.

Het budget is bedoeld voor Rijnland zelf en voor andere organisaties, maar niet voor particulieren. Voor deze laatste bestaat de subsidieregeling natuurvriendelijke oevers. Het doel van programma KRW-synergie is dus het benutten van waterkwaliteitskansen die zich aandienen in andere lopende ontwikkelingen en projecten. Bij het uitvoeren van projecten in niet-geprioriteerde waterlichamen worden kansen benut die de KRW-doelen voor deze waterlichamen dichterbij brengen. Verder geeft het de mogelijkheid voor Rijnland om meer betrokken te zijn bij gebiedsinitiatieven⁴¹.

Voor het beoordelen van aanvragen wordt een afwegingskader gebruikt. Dit afwegingskader staat onderstaand weergegeven. Het idee achter het afwegingskader is dat op basis van een stroomschema waarin een aantal vragen wordt beantwoord, bepaald kan worden of een project kan vallen binnen KRW-synergie. Bepalend zijn (onder andere) locatie, ecologische meerwaarde en omvang. Dit afwegingskader is ambtelijk tot stand gekomen en niet bestuurlijk vastgesteld.

⁴¹ Interviews ambtelijk en 'VV mei KRW synergie'



In de eerste jaren werd een miljoen euro per jaar gereserveerd voor KRW-synergie, maar bij de meerjarenraming 2016-2021 is dit aangepast naar 500.000 euro per jaar (ter referentie: de kosten van KRW3, exclusief subsidies, bedragen circa €41 miljoen). De reden hiervoor was dat er geen miljoen euro was uitgegeven, omdat er niet zoveel kansen bleken te zijn om dit bedrag weg te zetten⁴².

Het effect van het programma KRW-synergie op de KRW-doelen is niet specifiek bepaald. Het positieve effect op biodiversiteit is helder, de effecten op waterkwaliteit zijn niet altijd helder. Dit kan komen omdat de effecten niet zijn opgetreden of nog niet zijn opgetreden⁴³.

2.4. Conclusies

Voor de beleidsreconstructie zijn de volgende normen geformuleerd:

- De algemene opgave en doelen van Rijnland rondom de waterkwaliteit en de KRW zijn vastgesteld;
- Per casus is vastgesteld wat de doelen ten aanzien van de waterkwaliteit/KRW zijn;
- Voor de gebiedsgerichte aanpak in de casussen is gekozen voor een passende coalitie/samenwerkingsvorm;
- De in te zetten instrumenten en maatregelen zijn vastgesteld en deze zijn geprogrammeerd;
- Er is een afwegingskader vastgesteld op basis waarvan besluiten over de KRW-synergie kunnen worden genomen.

⁴² Interviews ambtelijk

⁴³ Interviews ambtelijk



Voor de eerste norm geldt dat wordt voldaan. Rijnland heeft in de leidende documenten (Waterbeheerplannen door de jaren heen) doelen gesteld ten aanzien van waterkwaliteit en dit geconcretiseerd aan de hand van het programma Schoon en gezond water. De doelen ten aanzien van waterkwaliteit hebben grotendeels betrekking op de opgave voor KRW. De specifieke opgave voor KRW is eveneens bepaald. Het gaat om 40 waterlichamen, die verdeeld over de drie planperiodes (7, 8 en 25 waterlichamen) op worden gepakt. Hierbij geldt dat gestart is met de meest complexe (inhoud en proces) waterlichamen. De nota's Schoon water zijn per planperiode leidend voor Rijnland en op basis hiervan wordt per planperiode een uitvoeringsprogramma opgesteld. Hierin zijn specifieke maatregelen opgenomen (voor waterlichamen en generiek beleid), waarmee voldaan wordt aan de vierde norm. De ecologische doelen voor KRW zijn tussen KRW1 en KRW2 en tussen KRW2 en KRW3 aangepast volgens de geldende handreikingen op de betreffende momenten. Dit betekent onder andere dat voor KRW3, op basis van de Praagmatische methode, gekozen is als doel te nemen: de huidige toestand vermeerderd met het verwachte effect van alle te nemen maatregelen. Dit is een verandering ten opzichte van eerdere werkwijzen, waarmee gekozen is voor een meer realistische aanpak. Inzichten en ontwikkelingen die in de loop van de jaren (landelijk) zijn ontstaan voor KRW, zijn door Rijnland toegepast.

Ook aan de tweede norm wordt voldaan. Voor de casussen zijn doelen ten aanzien van KRW/waterkwaliteit vastgesteld. Dit voorafgaand aan de planperiode waarin deze opgepakt zijn. De uitvoeringsplannen en factsheets voor KRW bevatten deze informatie.

Voor wat betreft de gebiedsprocessen in de casussen geldt dat Rijnland de KRW-opgave vooral regisserend en vanuit een directieve coalitie aangevlogen is. Het is op basis van de eigen opgave en ambitie aan de slag gegaan en afhankelijk van de invloed en belangen van stakeholders in een gebied, is gekeken welke samenwerking en/of afstemming nodig is om de doelen te bereiken. Bij de Reeuwijkse Plassen heeft dit ertoe geleid dat er een uitgebreid gebiedsproces is doorlopen, met daarbij een grote nadruk op draagvlak en consensus. Dit gezien de grote invloed van bijvoorbeeld grondeigenaren op het kunnen nemen van maatregelen. Bij de Amstelveense Poel was de invloed en betrokkenheid van stakeholders beperkter en was het proces minder complex. De wensen van de betrokken gemeenten zijn hier vooral bekeken als mogelijke meekoppelmogelijkheden.

Voor wat betreft KRW-synergie, de vijfde norm, geldt dat er een afwegingskader bestaat voor Rijnland om te bepalen of een project in aanmerking komt. Dit is een inhoudelijk en beleidsmatig logisch kader. Dit kader is niet bestuurlijk vastgesteld of besproken. Wel is het aan de VV om periodiek het budget voor KRW-synergie vast te stellen. De betrokkenheid van de VV bij KRW-synergie beperkt zich dus tot het financiële aspect.



3. Doelrealisatie KRW

3.1. Effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen en bijdrage KRW aan waterbeheer

Rijnland

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Welke maatregelen dragen het meest bij aan de opgave van Rijnland ten aanzien van de waterkwaliteit en hoe efficiënt zijn deze maatregelen?

De doelrealisatie van Rijnland

Om de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen van Rijnland te beoordelen, is het allereerst goed om de mate van doelrealisatie te beschrijven. De chemische en ecologische toestand van de waterlichamen in het beheergebied van Rijnland is als volgt (2020):

- Van de 40 waterlichamen is de chemische toestand bij zeven waterlichamen in orde. In bijna alle waterlichamen zijn verhoogde concentraties van stoffen in het water of de waterbodem aanwezig. Het oordeel voor de chemische toestand kan wijzigen doordat vanaf 2021 op nieuwe stoffen moet worden getoetst;
- Drie van de 40 waterlichamen voldoen op dit moment aan de biologische doelstelling voor 2027. Voor 28 waterlichamen is de toestand bijna op het gewenste niveau en voor negen waterlichamen is dit niet het geval⁴⁴.

Ondanks het nemen van maatregelen in de afgelopen jaren, is de doelrealisatie beperkt. Hierbij geldt dat vervuiling aan de bron een belangrijke rol speelt en dit niet weggenomen kan worden met inrichtingsmaatregelen in waterlichamen. De waterkwaliteit wordt sterk beïnvloed door emissies uit de landbouw. Veruit het grootste praktische waterkwaliteitsprobleem wordt veroorzaakt door de hoge concentraties aan meststoffen (stikstof en fosfor)⁴⁵. De landbouwgebieden dragen het meest bij aan de belasting op het Rijnlands watersysteem (72% van de fosfor- en 47% van de stikstofbelasting; dit betreft deels actuele bemesting, maar ook deels nalevering van fosfaat, afbraak van veengronden en kwel), gevolgd door de lozingen vanuit de AWZI's (11% resp. 18%).

De bijdrage van specifieke maatregelen in waterlichamen wordt daarmee beperkt. Rijnland zet daarom extra energie op het stimuleren van de agrarische sector voor het nemen van emissiereducerende maatregelen. Daarnaast wordt via het RBO (Regionaal Bestuurlijk Overleg) en de Unie van Waterschap lobby gevoerd met betrekking tot het vierde nitraatactieplan, gewasbeschermingsconvenanten en voortzetting van de KRW.

Eveneens beperkend voor (het bepalen van) de effectiviteit van maatregelen, is dat persistente stoffen (stoffen die lang en aanhoudend aanwezig zijn en langzaam afbreken) bijna overal in West-Nederland in de bodems en waterbodems aanwezig zijn en de toegestane gehalten daarvoor laag zijn.

Beperkt inzicht in effectiviteit

⁴⁴ Ontwerpnota Schoon water 3

⁴⁵ WBP effect en middelenmonitor 2020



Er ligt dus nog een grote opgave voor Rijnland om de KRW-doelen in 2027 te realiseren. Dat maakt de vraag naar de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen extra relevant. Het beantwoorden van deze vraag is, zoals in hoofdstuk 1 van dit onderzoek al is genoemd, echter niet makkelijk en kan geen eenduidig antwoord opleveren. Dit geldt niet alleen voor Rijnland, maar is een algemene opgave. Passend bij de tijdlijn in paragraaf 2.1.1. is er weliswaar steeds meer kennis over effectiviteit van maatregelen (onder andere door landelijke onderzoeksprogramma's), maar er zijn ook nog vragen en onduidelijkheden.

Dit hangt deels samen met de (on)mogelijkheden van monitoring. Om de doelrealisatie en de effectiviteit van maatregelen te bepalen, voert Rijnland de vanuit de KRW verplichte monitoring van de biologische en chemische toestand uit. Deze monitoring laat echter niet altijd (direct) zien of er een verbetering optreedt na het nemen van maatregelen. Soms treden de effecten van maatregelen pas later op en soms zijn de effecten niet goed zichtbaar door de methodiek van de verplichte monitoring. Rijnland voert daarom ook extra monitoring uit (projectmonitoring), onder andere om te volgen of maatregelen werken zoals de bedoeling was (zoals bij een defosfateringsinstallatie bijvoorbeeld). Ook zijn er experimenten gedaan om het effect van bepaalde maatregelen, waarvan de werkzaamheid niet voldoende bekend was, beter in te schatten.

Alles overziend zet Rijnland wel (extra) in op het inzichtelijk maken van de effectiviteit van maatregelen, maar is het beperkt mogelijk hier uitspraken over te doen.

Bewezen maatregelen als voorkeur, maar maatwerk als kanttekening

Wat ondanks de beperking ten aanzien van het inzicht in de effectiviteit van maatregelen genoemd kan worden, is de mate waarin het nemen van de meest effectieve maatregelen uitgangspunt is voor Rijnland. Rijnland kiest er voor om in te zetten op een aantal bewezen effectmaatregelen, waarvan het effect in de KRW-scores direct te zien is. Dit om toch een zichtbare bijdrage te leveren aan de KRW-doelen. Dit heeft de voorkeur van de VV en wordt ook door de ambtelijke organisatie gedragen⁴⁶. Het gaat om maatregelen die zorgen voor meer oppervlak aan plantbedekking en het aanleggen van defosfateringsinstallaties, die zorgen voor een verlaging van de nutriëntenbelastingen en -concentraties.

Voor deze bewezen maatregelen dient echter de kanttekening gemaakt te worden dat het effect per waterlichaam verschilt en er beperkt sprake is van maatregelen die in alle gevallen effectief zijn. Zo is het inzicht ontstaan dat het baggeren van grotere plassen, bijvoorbeeld Klein Vogelenzang en Reeuwijk, weinig oplevert en de bagger snel terugkomt. Terwijl deze maatregel in sloten wel een goede maatregel is gebleken⁴⁷. Maatregelen en de effecten hiervan zijn dus maatwerk per gebied⁴⁸. Lange termijn monitoring is nodig om de effecten van de pakketten aan maatregelen vast te stellen en te zien of deze leiden tot een algehele verbetering van de waterkwaliteit⁴⁹.

Dit laatste is ook leidend bij het bepalen van de noodzaak om nieuwe maatregelen te nemen in waterlichamen uit eerdere planperiodes. Rijnland bekijkt steeds het effect van genomen maatregelen voordat nieuwe maatregelen worden voorgesteld. Voor KRW3 wordt nu bijvoorbeeld een aantal extra maatregelen voorgesteld voor waterlichamen die waren geprioriteerd voor KRW1, omdat er nog niet voldoende verbetering is opgetreden.

⁴⁶ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁴⁷ Interviews ambtelijk

⁴⁸ Interviews ambtelijk en Ontwerpnota Schoon water 3

⁴⁹ Beeldnota D&H



Effectiviteit versus draagvlak en haalbaarheid

Rijnland heeft oog voor de effectiviteit van maatregelen en dat is vooral het geval in de planvormingsfase. Hieruit volgen dus in principe de maatregelen die het meest effectief blijken en waarmee de doelen het best gerealiseerd kunnen worden. Echter, dit is vooral een theoretische werkelijkheid. In de praktijk, op het moment dat maatregelen richting de uitvoering gaan, spelen draagvlak en praktische haalbaarheid eveneens een rol. Het kan hiermee voorkomen dat effectief veronderstelde maatregelen niet genomen worden, omdat ze in de praktijk niet haalbaar blijken. De uitvoering van effectieve maatregelen moet passen binnen de functie. Het niet uitvoeren van de maatregel om voor de Nieuwe Meer de verbinding met de Ringvaart te 'knijpen' om de invloed van fosfaat te beperken, is hier een voorbeeld van⁵⁰. Deze maatregel zou grote invloed hebben op de scheepvaart (verbinding Amsterdam-Rijnlandse Boezem). Rijnland zet in om dit 'gat' tussen planvorming en realisatie te verkleinen, door medewerkers uit de realisatiefase in een vroegtijdig stadium aan te laten sluiten bij de planvorming.

Efficiëntie van maatregelen

Voor wat betreft efficiëntie is de landelijke afspraak voor KRW3 dat kosten geen overweging zijn bij het wel of niet vaststellen van maatregelen. Onderliggende gedachte hierbij is dat gedurende de uitvoering van KRW3 nog tijd is om de benodigde financiële middelen te verkrijgen. Alle maatregelen die een significant ecologisch effect hebben (en passend zijn bij de status van het water en geen significant negatieve effecten op andere functies hebben) moeten worden opgenomen in de plannen. Als in 2027 blijkt dat de kosten voor de maatregel disproportioneel is gevonden en de maatregel daarom niet is uitgevoerd, dan dient in 2027 doelverlaging gemotiveerd te worden. Als daar geen goede grond voor is, dan handel je in strijd met de richtlijn⁵¹.

Deze afspraak betekent dat efficiëntie in principe in beperkte mate een rol speelt bij de afweging van maatregelen. Alleen indien er de keuze is tussen maatregelen waarmee dezelfde doelen gerealiseerd worden, kan efficiëntie een reden zijn om de ene maatregel wel uit te voeren en de andere niet. In de praktijk van Rijnland blijkt efficiëntie wel degelijk een rol te spelen bij het nemen van maatregelen. "Het zoeken naar maatregelen is een match vinden tussen de problematiek en een uitvoerbare oplossing. Daarin wordt efficiëntie zeker meegenomen"⁵². Gevolg hiervan is dus dat er in voorkomende gevallen maatregelen zijn afgefallen, omdat het oordeel was dat de baten niet tegen kosten opwogen.

3.2. Bijdrage KRW aan waterbeheer Rijnland

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Hoe draagt de realisatie van de KRW doelen bij aan een effectief, efficiënt waterbeheer van Rijnland?

De huidige doelen van het programma Schoon en gezond water, waar KRW onder valt, in het huidige waterbeheerprogramma (2016-2021) zijn:

- We verminderen de watervervuiling;
- We beheren en onderhouden ons watersysteem ecologisch;
- Wij realiseren schone meren, plassen en natuurgebieden;

⁵⁰ Interviews ambtelijk

⁵¹ Document veel gestelde vragen Handreiking KRW-doelen

⁵² Interviews ambtelijk



- Zwemwaterlocaties maken we schoon en veilig.

Voor het realiseren van deze doelen van het programma geldt⁵³:

- We verminderen de watervervuiling: De totale belasting van het watersysteem met stikstof en fosfor neemt verder af en de waterkwaliteit wordt nog steeds beter. Fosfor is momenteel de meest beperkende stof voor het realiseren van de doelen. Ondanks de verbetering, voldoet het watersysteem veelal niet aan de normen voor de nutriënten en veel andere stoffen. De emissies van de AWZI's voldoen nog aan de wettelijke eisen, maar zijn de afgelopen jaren tijdelijk verslechterd door wijzigingen in het beheer en door het ingezette renovatieprogramma.
- We beheren en onderhouden ons watersysteem ecologisch: alle boezemgemalen zijn sinds 2020 naast visvriendelijk ook vispasseerbaar. Dit is belangrijk voor de vismigratie. Van de 366 polder- en vakgemalen was in 2015 33% visveilig. Vissterfte staat met 172 meldingen (+38%) in de top-5 van meldingen bij Rijnlands klantcontactcentrum.
- Wij realiseren schone meren, plassen en natuurgebieden: Voor de onderdelen van de ecologische maatstaf van de Kaderrichtlijn Water ziet men in de afgelopen acht jaar positieve ontwikkelingen: het percentage waterlichamen met een goede toestand voor algen en waterplanten in 2020 is toegenomen ten opzichte van 2010. Ten opzichte van de tweede planperiode zijn de doelen aangepast en bijgesteld rekening houdend met achtergrondbelasting en natuurlijke belasting. Hierdoor zijn de doelen veelal lager dan in de tweede planperiode en is doelbereik realistischer geworden.
- Zwemwaterlocaties maken we schoon en veilig: Qua bacteriologische kwaliteit hadden 40 (91%) van de officiële zwemwaterlocaties in Rijnland in 2020 een goede of uitstekende zwemwaterkwaliteit. Twee locaties (4,5%) hadden een aanvaardbare kwaliteit. Eén locatie (2,3%) heeft nog een slechte kwaliteit. In 2020 is het aantal zwemwaterlocaties in de categorie goed of uitstekend twee meer dan in 2019. Daarmee voldoen we grotendeels aan onze doelstelling uit het WBP5, maar niet aan de EU-norm dat in 2015 alle zwemwaterlocaties minimaal de klasse "aanvaardbaar" hebben.

De WBP5-effect en middelenmonitor 2020 zegt over het programma schoon en gezond water het volgende (algemene tussenstand): "Dit programma is een aandachtspunt. Van de 40 waterlichamen voldoen er 0 aan het eindoordeel KRW in 2020. Voor de ecologische toestand voldoen er 7 waterlichamen in 2020. Andere waterschappen in het westen van Nederlanden hebben gelijkwaardige scores op het eindoordeel op de KRW" en "De effecten van de genomen (inrichtings)maatregelen hebben tijd nodig en kristalliseren zich de komende jaren nog uit. De bacteriologische kwaliteit van het zwemwater is over het algemeen uitstekend of goed, maar de overlast van blauwalgen neemt toe. Voor het verminderen van de voedselrijkdom in onze wateren verwachten we veel van bronmaatregelen van andere partijen (eigenaren, landbouw, gemeenten), die daartoe meestal niet verplicht zijn."

Concluderend geldt dat dit programma, en daarmee waterkwaliteit, ondanks de inzet die Rijnland pleegt op KRW, aandacht behoeft. Doelen lijken (nog) niet altijd binnen handbereik en de mate waarin Rijnland hier zelf invloed op heeft is in sommige gevallen beperkt.

⁵³ WBP5-effect en middelenmonitor 2020



3.3. Evaluaties KRW; lessen en aanbevelingen uit het verleden

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vragen centraal: Zijn fase 1 en 2 van de implementatie van KRW bij Rijnland geëvalueerd? En welke aanbevelingen zijn op basis hiervan gedaan?

KRW is geen onderdeel geweest van een expliciete evaluatie bij Rijnland. Dat wil zeggen, op beleidsniveau. Wel is ingezet op het inzichtelijk maken van de effecten van maatregelen en de stand van zaken van waterlichamen waar maatregelen genomen zijn (bijvoorbeeld met de D&H Beeldnota). Dat er geen expliciete evaluatie plaatsgevonden heeft naar het KRW beleid, betekent niet dat er in de loop van de jaren (en na iedere planperiode) geen inzichten en ervaringen zijn opgedaan en meegenomen in een volgende periode.

Zo geldt voor wat betreft de doelaflading van de waterlichamen dat in de voorbereiding op KRW2 en -3, op basis van opgedane ervaringen en kennis, aanpassingen plaats hebben gevonden. Volgens de methodiek die landelijk werd gehanteerd, is gekeken naar aanpassingen die nodig waren. Zo zijn begrenzings van waterlichamen aangepast en zijn de doelen technisch aangepast. Voorbeelden van redenen voor technische doelaanpassing waren het verwerken van achtergrondemissies in de doelen en de Pragmatische methode van doelen afleiden (huidige toestand plus het verwachte effect van alle maatregelen) ten opzichte van de koninklijke methode (geredeneerd vanaf een referentiesituatie) die eerst werd gehanteerd⁵⁴.

De kennis die bij Rijnland zelf en landelijk is opgedaan over effecten van maatregelen op de ecologie en waterkwaliteit is meegenomen in de doelen en maatregelpakketten die voor KRW2 en -3 zijn opgesteld⁵⁵. Ecologische doelen kunnen worden aangepast, chemische doelen niet. Concreet betekent het dat voor waterplanten en macrofauna lagere doelen gelden voor KRW3 ten opzichte van KRW2 en dat stikstof- en fosfaatnormen aangepast zijn vanwege niet of moeilijk beïnvloedbare bronnen⁵⁶.

Ook voor wat betreft fasering en uitvoering zijn nieuwe inzichten ontstaan en meegenomen door Rijnland. Zo is voor de uitvoering van maatregelen geconstateerd dat in de eerste en tweede planperiode de meeste maatregelen tot uitvoering kwamen in de laatste twee jaren van de zesjarige planperiode. Voor KRW3 is daarom voorgenomen om de maatregelen intensiever voor te bereiden en uit te voeren om zodoende alle maatregelen uitgevoerd te krijgen voor 2027. Er is onder andere geconstateerd dat de voorbereiding van maatregelen met belanghebbenden en omwonenden veel tijd kost.

Verder stelt Rijnland voor KRW3 dat het afspreken van maatregelen met agrarische bedrijven nodig is. Het gaat hierbij grotendeels om bovenwettelijke maatregelen. Op basis van pilots, uitgevoerd in de eerste twee planperiodes, is ervaring opgedaan met haalbaarheid van en draagvlak voor deze maatregelen⁵⁷.

⁵⁴ Ontwerpnota schoon water 3 en interviews

⁵⁵ Nota Schoon water 2

⁵⁶ Ontwerpnota schoon water 3

⁵⁷ Uitvoeringsprogramma KRW3



3.4. Conclusies

Voor de doelrealisatie zijn de volgende normen geformuleerd:

- Het is duidelijk wat het effect van individuele maatregelen van Rijnland is op de waterkwaliteit;
- Rijnland zet in op de maatregelen waarmee tegen zo laag mogelijke kosten de doelen worden gerealiseerd;
- Het realiseren van de KRW-doelen draagt bij aan de algemene doelen van Rijnland en het waterbeheer dat het daarvoor voert;
- Er heeft een (ambtelijke) evaluatie plaatsgevonden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het KRW-beleid en uitvoering van Rijnland in fase 1 en 2;
- Hieruit volgende aanbevelingen zijn overgenomen door Rijnland.

Voor de maatregelen die Rijnland neemt (norm 1) geldt dat ex ante en ex post niet volledig en kwantitatief te bepalen is wat het effect is. Dit is een beperking die in het algemeen geldt voor KRW en het gevolg is van het feit dat de doorwerking van maatregelen veelal (enkele) jaren met zich meebrengt. Daarnaast speelt dat de monitoring grofmazig is, dat maatregelen in het ene gebied een ander effect hebben dan in het andere gebied (maatwerk) en dat invloeden van buitenaf aanwezig zijn. De kennis en inzichten over het effect van maatregelen is de laatste jaren toegenomen door landelijke onderzoeken en door extra aandacht van Rijnland zelf.

Concluderend, zet Rijnland wel (extra) in op het inzichtelijk maken van de effectiviteit van maatregelen, maar is het beperkt mogelijk uitspraken te doen over welke maatregel in welke mate effectief is. Desondanks kan wel gezegd worden dat Rijnland het nemen van bewezen effectieve maatregelen als belangrijk uitgangspunt hanteert. Rijnland kiest er voor om in te zetten op een aantal bewezen effectmaatregelen, waarvan het effect in de KRW-scores direct te zien is. Echter, ook voor de bewezen maatregelen geldt dat het grotendeels maatwerk per waterlichaam is en dat de effectiviteit daarmee varieert.

Ook spelen in de praktijk de haalbaarheid en het draagvlak voor maatregelen een rol, naast effectiviteit. Ook effectief beoordeelde maatregelen kunnen dus afvallen als de haalbaarheid in de realisatiefase beperkt is.

Voor de tweede norm geldt de landelijke afspraak dat kosten in principe geen overweging mogen zijn bij het wel of niet nemen van maatregelen. Alle maatregelen die een significant ecologisch effect hebben (en passend zijn bij de status van het water en geen significant negatieve effecten op andere functies hebben) moeten worden opgenomen. Dit betekent in principe dat efficiëntie in beperkte mate een rol kan spelen bij de afweging van maatregelen. In de praktijk blijkt efficiëntie wel degelijk een rol te spelen voor Rijnland en is het zoeken naar maatregelen het vinden van een match tussen de problematiek en een uitvoerbare oplossing. Hierbij zijn maatregelen gekozen of juist afgefallen, met het oog op een balans tussen kosten en baten.

Voor de derde norm geldt dat, ondanks de inzet van Rijnland op KRW, de doelen voor de waterkwaliteit/het programma Schoon en gezond water nog niet gerealiseerd zijn. Dit programma is een aandachtspunt voor Rijnland, gezien de huidige doelrealisatie. Maatregelen en beleid hebben tijd nodig om effect te hebben en daarnaast is Rijnland voor een belangrijk deel afhankelijk van bronbeleid, waar het andere partijen voor nodig heeft.



Voor wat betreft de vierde en vijfde norm geldt dat hieraan niet voldaan wordt. Er heeft geen expliciete evaluatie op beleidsniveau plaatsgevonden voor KRW. Wel zijn op project- en maatregelniveau onderzoeken gedaan naar effecten. Er is binnen Rijnland echter wel oog geweest voor nieuwe kennis en inzichten, die zich in de loop van de jaren ontwikkeld heeft in Nederland in het algemeen en bij Rijnland in het bijzonder. Onder andere nieuwe inzichten ten aanzien van doelafleiding, effecten van maatregelen en de fasering van maatregelen, zijn meegenomen in nieuwe planperiodes.



4. Bestuurlijke betrokkenheid

4.1. Sturingsmogelijkheden Verenigde Vergadering

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: Welke sturingsmogelijkheden heeft de Verenigde Vergadering als het gaat om implementatie van KRW-maatregelen, in het bijzonder bij de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/ wordt toegepast?

4.1.1. Algemeen

Algemeen gesteld heeft de VV een ontwikkeling doorgemaakt als het gaat om de betrokkenheid bij KRW⁵⁸. Geconstateerd wordt dat KRW, ecologie en waterkwaliteit in de aanloop naar de eerste KRW-periode beperkt speelden bij de VV. De bestuurlijke urgentie hiervoor is in de loop van de jaren gegroeid. Inmiddels is KRW een onderwerp dat op de nodige belangstelling van de VV kan rekenen. Bij deze belangstelling valt een aantal zaken op. Allereerst geldt dat een groot deel van de VV de KRW-opgave complex vindt⁵⁹. Dit onder andere vanwege de diversiteit van waterlichamen, de beperkte mogelijkheden om vooraf het effect van maatregelen te bepalen en de afhankelijkheid van andere partijen als het gaat om bronbeleid.

Ten tweede geldt dat het beperkte inzicht in de effecten van maatregelen een terugkerende discussie is in de VV⁶⁰. Een deel van de VV voelt zich door dit beperkte inzicht niet goed in staat om besluiten te nemen over en kaders te stellen voor KRW-beleid en maatregelen. De VV zoekt hierbij vooral naar zekerheid en heeft een aantal keer de voorkeur uitgesproken voor het nemen van bewezen maatregelen, met een direct effect (zoals plantenbedekkingen). Onderzoeksprojecten en pilots hebben hierbij niet de voorkeur.

Ten derde geldt dat discussies over KRW vaak onbevredigend verlopen en niet het gewenste resultaat opleveren⁶¹. Dit doordat een deel van de VV sterk de inhoud in duikt en het hierdoor vooral een technische discussie wordt. Een ander deel van de VV is geneigd om in het gesprek over KRW vooral 'politieke' standpunten en de belangen van stakeholders uit te wisselen. Vooral de vraag in hoeverre de agrarische sector bij moet dragen, krijgt hierbij aandacht.

Tot slot geldt dat de VV oordeelt dat het werken aan de KRW-opgave in 2027 niet klaar is⁶². Het nemen van de voorziene maatregelen wordt niet voldoende geacht om de gestelde KRW-doelen te realiseren. De opgave wordt vooral gezien bij het wegnemen van vervuiling bij de bron. Het gesprek over deze doorkijk na 2027 wordt vooralsnog niet gevoerd in de VV.

Bovenstaande aspecten werken door in de wijze waarop de VV haar rol invult en in kan vullen. Hier wordt onderstaand verder op ingegaan.

⁵⁸ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁵⁹ Interviews bestuurlijk

⁶⁰ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁶¹ Interviews bestuurlijk

⁶² Interviews bestuurlijk



Kaderstellende rol VV

De kaderstellende rol van de VV van Rijnland is voor KRW in principe aan de orde bij de voorbereiding van een nieuwe KRW-planperiode (het opstellen van een Stroomgebiedbeheerplan met regionale partners en nota Schoon water door Rijnland) en bij het vaststellen van de specifieke maatregelen en de kredieten daarvoor. Bij het eerste wordt een besluit genomen over het KRW-programma van Rijnland voor een uitvoeringstermijn van zes jaar. Het gaat hierbij zowel om de inhoud van het beleid/de maatregelen als de uitgaven daarvoor. Dit is tot op heden drie keer aan de orde geweest voor de VV (nota's Schoon water 1, 2 en 3) en al die keren is hier door de VV een besluit over genomen⁶³. De besluitvorming over KRW3 heeft hierbij het meest recent plaatsgevonden, namelijk in 2020. Hiervoor heeft een BOB-traject (vanaf 2019) met de VV plaatsgevonden. In het beeldvormende deel is de VV meegenomen in de verplichtingen van de KRW en de consequenties hiervan voor Rijnland, de besluiten over KRW in het verleden, de aanpak en resultaten tot dat moment en het proces om te komen tot het Stroomgebiedbeheerplan 3 en de nota Schoon water 3⁶⁴. Ook is verdiepend gesproken over inzet op AWZI's versus inzet op landbouw.

Vanaf de opiniebijeenkomst vonden VV-vergaderingen digitaal plaats vanwege Covid-19. In de opiniebijeenkomst is gesproken over een haalbaar en betaalbaar basispakket, dat past binnen de financiële kaders van het coalitieakkoord⁶⁵. Het gaat hierbij om:

- De focus voor de uitvoering van maatregelen die Rijnland in de derde KRW planperiode gaat uitvoeren te leggen bij de 25 waterlichamen waarin nog geen maatregelen zijn uitgevoerd;
- Beperkt in te grijpen bij de waterlichamen Nieuwkoopse plassen, Reeuwijkse Plassen en Broekvelden-Vettenbroek uit de eerste KRW planperiode;
- Nu geen extra maatregelen op te nemen voor de in de tweede KRW planperiode geprioriteerde waterlichamen.

Binnen dit basispakket kan de VV andere accenten leggen. De volgende keuzemogelijkheden zijn besproken (waarbij wordt uitgegaan van een verschuiving van circa € 3 miljoen in de budgetten):

- Meer oeverinrichting, ten koste van een deel van aanpak landbouwemissies;
- Meer landbouwemissies aanpakken, ten koste van een deel van oeverinrichting;
- Instellen van een stimuleringsbudget van minimaal € 3 miljoen (synergie), middelen uit landbouwaanpak, oevers en civieltechnische maatregelen.

Naar aanleiding van het gesprek over bovenstaande vragen, wordt in de opiniebijeenkomst geconcludeerd dat de VV behoefte heeft aan meer meetbare kennis over de effecten van maatregelen, aan inzicht in de wijze waarop anderen kunnen worden verleid om te participeren of zelf maatregelen te nemen (inwoners, agrariërs) en wat het betekent als er meer wordt ingezet op synergie⁶⁶.

Het besluit dat uiteindelijk genomen is door de VV, betreft⁶⁷ :

1. Een uitvoeringspakket vast te stellen voor de derde KRW-planperiode (2022-2027). Daarvoor:
2. Bij vier KRW1-waterlichamen aanvullende maatregelen uit te voeren.

⁶³ VV besluiten ten aanzien van Nota's schoon water

⁶⁴ Documenten ten aanzien van Beeldvormende bijeenkomst op 18 december 2019

⁶⁵ Documenten ten aanzien van opiniërende bijeenkomst op 24 juni 2020

⁶⁶ Verslag VV vergadering 24 juni 2020

⁶⁷ Documenten ten aanzien van besluitvorming VV op 23 september 2020



3. Nog geen aanvullende maatregelen te nemen bij de KRW2-waterlichamen.
4. Maatregelen in de 25 zogenoemde KRW3-waterlichamen uit te voeren.
5. Het uitvoeringspakket te laten bestaan uit: Inrichtingsmaatregelen, hydrologische maatregelen en stimuleringsmaatregelen om landbouwemissies terug te dringen en in het algemeen derden te stimuleren waterkwaliteitsmaatregelen te nemen.
6. Hiervoor € 41 miljoen zoals vastgesteld in coalitieakkoord te benutten en aan te vullen met eventueel binnen te halen subsidies; Subsidies van derden komen ten goede aan het KRW budget.
7. Hiermee de ontwerpnota Schoon Water 3 vast te stellen.

Naar aanleiding van dit BOB-traject kan ten eerste geconstateerd worden dat de VV vooral betrokken is bij het stellen van kaders ten aanzien van het maatregelenpakket. Dat wil zeggen dat de VV bij de doelafleiding geen besluitvormende rol heeft gehad. Dit is vooral een ambtelijke en technische exercitie geweest⁶⁸.

Daarnaast geldt dat de VV in haar uiteindelijke besluit rondom het KRW-beleid van de komende planperiode vooral aangesloten is bij het voorstel dat door het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden (D&H) in de opiniebijeenkomst is ingebracht. Een aantal amendementen kreeg geen meerderheid. Aanvullende (inhoudelijke of financiële) kaders zijn niet gesteld, mede doordat de VV van mening is dat het te weinig inzicht heeft over effecten en consequenties. Wel is een aantal aandachtspunten meegegeven, onder andere met betrekking tot de effectiviteit van maatregelen en lessen uit vorige projecten. Besproken is om dit mee te nemen in het Uitvoeringsprogramma KRW3 en hier nader over door te spreken bij de besluitvorming hierover in maart 2021⁶⁹.

De besluitvorming over dit laatste in de VV heeft recent plaatsgevonden, waarbij de VV het uitvoeringsprogramma vastgesteld heeft. In de stukken voor de VV hiervoor valt op dat een toelichting op de voorziene maatregelen en de effecten hiervan ontbreken⁷⁰. Voor een toelichting op de maatregelen wordt verwezen naar het waterkwaliteitsportaal.

Naast het stellen van kaders voor een nieuwe KRW-planperiode, is de kaderstellende rol van de VV in principe ook aan de orde bij het vaststellen van de concrete KRW-maatregelen en de kredieten hiervoor. Dit is een moment waarop de VV de kaders voor concrete maatregelen mee kan geven. De ervaring is dat vooral in het verleden de VV op deze momenten soms vraagtekens plaatste bij het effect van bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers). Ook op die (kaderstellende) momenten had de VV dus behoefte aan meer inzicht in effecten van maatregelen om een besluit te kunnen nemen over de wenselijkheid van een maatregel en de kaders daarvoor.

Controlerende rol VV

De controlerende rol van de VV is vooral in de fase van de uitvoering van KRW-maatregelen aan de orde, als het gaat om de uitvoering binnen de gestelde (inhoudelijke, financiële, overige) kaders. Het gaat hierbij in eerste instantie om de wijze waarop en de mate waarin de VV wordt geïnformeerd over de voortgang en doelrealisatie. Hierover vindt bij Rijnland in principe geen informatievoorziening aan de VV plaats buiten de documenten van de planning & control cyclus⁷¹. Bij deze documenten gaat het om de Programmajaarrekening, het Meerjarenperspectief (inclusief Programmabegroting) en de WBP

⁶⁸ Interviews ambtelijk

⁶⁹ Verslag VV vergadering 23 september 2020

⁷⁰ Stukken VV-vergadering 24 maart 2021

⁷¹ Interviews ambtelijk en bestuurlijk



effecten- en middelenmonitor. In de Programmajaarrekening wordt vooral verantwoording afgelegd over de inzet en middelen van specifieke maatregelen die in uitvoering zijn⁷². Op inhoudelijke resultaten en doelrealisatie gaat deze niet in. Het Meerjarenperspectief kijkt (logischerwijs) vooral vooruit en beschrijft op hoofdlijnen de trends/situatie voor de waterkwaliteit⁷³. De WBP effecten- en middelenmonitor gaat van deze documenten het diepst in op doelrealisatie en dit betreft vooral de algemene opgave voor waterkwaliteit⁷⁴. Aangegeven wordt dat de behandeling van deze documenten in de VV vrijwel nooit leidt tot agendering van KRW⁷⁵.

Voor deze informatievoorziening kan dus geconstateerd worden dat er geen structurele aandacht is voor het informeren van de VV over de effecten van specifieke maatregelen en de toestand van de waterkwaliteit van de KRW-waterlichamen. Ook een prognose/doorkijk naar doelrealisatie in 2027 (per waterlichaam en de totale opgave) wordt hiermee niet gegeven.

4.1.2. Casussen

Reeuwijkse Plassen

Volgend op bovenstaande heeft de VV voor de uitvoering van maatregelen voor de Reeuwijkse Plassen op een aantal momenten kaders kunnen stellen. Het gaat hierbij om te beginnen om de besluitvorming ten aanzien van KRW1/de nota Schoon water 1 (2008), waar de Reeuwijkse Plassen onderdeel van uitmaakt. Hiermee heeft de VV ingestemd met het KRW-maatregelenpakket en de doelen voor de periode tot 2015, inclusief de te volgen strategie (fasering) en een eerste kostenraming voor dit maatregelenpakket. Voor het totale uitvoeringsplan Reeuwijkse Plassen ging het hierbij om € 10,25 miljoen⁷⁶. In 2009 is vervolgens het Uitvoeringsprogramma Reeuwijkse Plassen door de VV vastgesteld. In de daaropvolgende jaren is op verschillende momenten krediet voor dit project vastgesteld door de VV. Betrokkenen geven voor deze momenten aan dat er weliswaar regelmatig discussie is gevoerd over de kosten en effecten van specifieke maatregelen en de KRW in het algemeen, maar dat er geen sprake is geweest van gewijzigde kaders of besluiten⁷⁷.

Voor wat betreft de informatievoorziening en de betrokkenheid bij de uitvoering van het project, en daarmee de controlerende rol van de VV, geldt dat gerapporteerd is over de voortgang van het project in de planning & control documenten. Het gaat hierbij vooral om informatie met betrekking tot de projectvoortgang; activiteiten, budget, planning. Daarnaast is tenminste eenmaal (2012), op verzoek van de commissie Veiligheid & Gezond Water, gerapporteerd over de voortgang van het KRW-project Reeuwijkse Plassen⁷⁸. Deze informatievoorziening had betrekking op dezelfde aspecten en bevatte daarnaast een korte toelichting op het gebiedsproces. Betrokkenen geven aan dat de informatievoorziening tijdens de uitvoering van dit project, niet geleid heeft tot agendering van het onderwerp door de VV⁷⁹.

⁷² Programmajaarrekening 2019

⁷³ Meerjarenperspectief 2021-2024

⁷⁴ WBP effecten- en middelenmonitor 2018

⁷⁵ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁷⁶ Begroting en Meerjarenraming 2010-2013

⁷⁷ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁷⁸ Voortgangsrapportage Uitvoeringsprogramma KRW Reeuwijkse Plassen en Stein Weidegebied

⁷⁹ Interviews ambtelijk en bestuurlijk



Bij het opleveren van het project (2015) is er geen evaluatie van het project geagendeerd in de VV⁸⁰.

Voor de Reeuwijkse Plassen geldt dat er aanvullende maatregelen wenselijk zijn en genomen worden in de derde KRW-planperiode. Het besluit hiervoor is genomen met het vaststellen van de nota Schoon water 3. Ondanks dat er bij een aantal VV-leden onvrede bestaat over het feit dat er opnieuw maatregelen genomen moeten worden in waterlichamen uit de eerste planperiode⁸¹, is dit specifieke onderdeel van de nota geen onderwerp van discussie geweest (opinie en besluitvorming) in de VV⁸².

Amstelveense Poel

Ook voor de Amstelveense Poel is een aantal momenten van belang met betrekking tot het stellen van kaders door de VV. Het gaat hierbij ten eerste om de besluitvorming ten aanzien van KRW2/de nota Schoon water 2 (2014). De kosten van de maatregelen voor dit waterlichaam werden hiermee vastgesteld op € 1 miljoen⁸³. In de jaren daarna is op verschillende momenten krediet voor dit project vastgesteld door de VV. Betrokkenen geven voor deze momenten aan dat geen sprake is geweest van gewijzigde kaders of besluiten⁸⁴.

Voor wat betreft de informatievoorziening en de betrokkenheid bij de uitvoering van het project, geldt dat gerapporteerd is over de voortgang van het project in de planning & control documenten. Het gaat hierbij, net als bij de Reeuwijkse Plassen, vooral om informatie met betrekking tot de projectvoortgang. Betrokkenen geven ook hier aan dat de informatievoorziening tijdens de uitvoering van dit project, vooralsnog niet geleid heeft tot agendering van het onderwerp door de VV⁸⁵.

4.2. Toereikendheid van sturingsmogelijkheden

In deze paragraaf staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: in hoeverre worden de sturingsmogelijkheden van de VV door de VV als toereikend ervaren?

Kaderstellende rol

Deze vraag wordt beantwoord op basis van de geschetste sturingsmogelijkheden in de vorige paragraaf. Het gaat hierbij allereerst om de kaderstellende rol die de VV heeft aan de voorkant van een nieuwe KRW-planperiode, bij de totstandkoming van een nieuwe nota Schoon water. Voor het BOB-traject dat plaats heeft gevonden voor de derde planperiode, is al geconstateerd dat er weliswaar aandachtspunten mee zijn gegeven voor het uitvoeringsprogramma, maar dat in het besluit vooral aangesloten is bij het voorstel van D&H. De leden van de VV zelf hebben wisselende beelden bij dit BOB-traject en de mate waarin ze hierin sturend zijn geweest (waarbij aangegeven wordt dat ook de

⁸⁰ Interviews ambtelijk

⁸¹ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁸² Verslagen VV vergadering 24 juni en 23 september 2020

⁸³ Nota schoon water 2

⁸⁴ Interviews ambtelijk

⁸⁵ Interviews ambtelijk en bestuurlijk



digitale setting als gevolg van Covid-19 niet in positieve zin bijdroeg)⁸⁶. Over het BOB-traject in het algemeen wordt door een deel van de VV geoordeeld dat er weinig ruimte was voor verdiepende vragen en daarnaast dat de informatiedeling te beperkt was. Er was een behoefte aan inzicht in "wat is er in het verleden goed gegaan en welke maatregelen hebben effect gehad?". Doordat dit naar mening van een deel van de VV niet voldoende gegeven werd, ging het volgens hen vooral over nieuwe maatregelen. Dit in plaats van doelrealisatie en lessen uit het verleden. Een deel van de VV is inmiddels van mening dat het steviger op had moeten treden en aan de bel had moeten trekken om het BOB-traject beter aan te laten sluiten op hun wensen. Er worden wel vraagtekens geplaatst bij de ruimte die de VV hier in het algemeen voor krijgt van D&H.

Over de keuzeruimte in het BOB-traject, de discussie daarover en het uiteindelijke besluit is de VV relatief eensgezind⁸⁷. Gezien wordt dat er met het basispakket en de mogelijkheid te 'schuiven' wel degelijk keuzeruimte is geboden in het voorstel waar de VV een besluit over heeft genomen. Ook het niveau waarop keuzes mogelijk waren wordt gewaardeerd. Echter, de leden van de VV geven aan dat het gesprek dat daarover gevoerd is niet voldoende is. Een deel van de VV is van mening dat er onvoldoende inzicht was in effecten van maatregelen, waardoor het geen onderbouwde keuze kon maken. De discussie had wat dit betreft weinig diepgang en had beter gevoed moeten worden met informatie over consequenties en risico's van bepaalde keuzes. Geconstateerd kan worden dat deze behoefte een terugkerende behoefte is op het moment dat de VV gevraagd wordt kaders te stellen voor KRW.

Hiervoor geldt dat dit niet alleen voor Rijnland een knelpunt is, want ook andere waterschappen worstelen met het ontbreken van inzicht in effecten, consequenties en risico's. Zo volgt uit rekenkameronderzoek van waterschap Rivierenland dat het Algemeen Bestuur moeite heeft te sturen op hoofdlijnen bij KRW⁸⁸. Het AB van Rivierenland heeft onvoldoende beeld van wat er nodig is om de KRW-doelen te halen en ook te weinig op de effectiviteit van maatregelen. De AB-leden kijken hierdoor vooral naar de kosten en baten van individuele maatregelen (bijvoorbeeld naar de vraag of natuurvriendelijke oevers kosteneffectiever zijn dan baggeren of vispassages), terwijl het geheel van maatregelen en het bereiken van een goede waterkwaliteit weinig aandacht krijgt.

Naast het beperkte zicht op effecten en doelrealisatie, wordt door een deel van de VV van Rijnland genoemd dat de discussie over KRW-maatregelen snel gaat over politieke standpunten ten aanzien van de bijdrage van de landbouw⁸⁹. Dit wordt op zich een belangrijk onderwerp gevonden, maar de wijze waarop hierover gesproken is draagt niet bij aan een constructieve discussie op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden.

Controlerende rol

Voor de controlerende rol tijdens de uitvoering van KRW-maatregelen, wordt door een deel van de VV aangegeven dat deze op dit moment onvoldoende ingevuld wordt voor KRW⁹⁰. De informatievoorziening bestaat vooral uit de voortgang van maatregelen (output), terwijl de behoefte (ook) ligt bij de

⁸⁶ Interviews ambtelijk en bestuurlijk

⁸⁷ Interviews bestuurlijk

⁸⁸ Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water bij Waterschap Rivierenland, rapport rekenkamercommissie waterschap Rivierenland, 2018

⁸⁹ Interviews bestuurlijk

⁹⁰ Interviews bestuurlijk



outcome; de effecten die maatregelen hebben op de waterkwaliteit en de mate waarin er sprake is van doelrealisatie. Aangegeven wordt dat een deel van de oplossing hierbij gezocht kan worden in het vooraf vaststellen van de punten en de wijze waarop de VV geïnformeerd wil worden.

Onder andere als gevolg van de huidige informatievoorziening, geeft een deel van de VV aan een informatieachterstand te hebben voor KRW⁹¹. Dit, en de complexiteit van KRW, maakt het moeilijk om daadwerkelijk een controlerende rol te nemen en bij te sturen.

4.3. Conclusies

Voor de bestuurlijke betrokkenheid zijn de volgende normen geformuleerd:

- De sturingsmogelijkheden voor de Verenigde Vergadering zijn vastgesteld en bekend bij betrokkenen (Verenigde Vergadering, DB en ambtelijk betrokkenen);
- De sturingsmogelijkheden stellen de Verenigde Vergadering in de mogelijkheid om tijdig (bij) te sturen;
- De sturingsmogelijkheden worden voldoende benut door de Verenigde Vergadering.

Voor de eerste norm geldt dat de feitelijke sturingsmogelijkheden voor de VV vastgesteld en duidelijk zijn bij Rijnland. KRW als opgave kent een duidelijke en grotendeels lineaire systematiek. Hieruit volgt dat er iedere zes jaar beleid en maatregelen geformuleerd moeten worden en dat dit uitwerking dient te krijgen in een uitvoeringsprogramma. Voor de uitvoering van maatregelen dienen kredieten vastgesteld te worden. Het is duidelijk dat de VV op deze momenten een rol heeft en hierover bestaat geen discussie bij Rijnland.

Daarnaast geldt een controlerende rol gedurende de uitvoering van maatregelen, die invulling krijgt door middel van informatievoorziening via de P&C documenten.

Bij de mogelijkheden om hiermee ook daadwerkelijk te sturen door de VV, de tweede norm, kunnen kanttekeningen geplaatst worden. KRW is zowel qua inhoud als proces een complexe opgave. Geconstateerd kan worden dat de VV beperkt in staat is om deze complexiteit te doorgronden. Dat is, met het oog op een VV die stuurt op hoofdlijnen, ook niet nodig. Dit vraagt echter wel dat met de VV gezocht wordt naar een wijze van betrokkenheid en informatievoorziening, waar de VV zich prettig bij voelt en die bijdraagt aan sturing door de VV op het juiste niveau. Geconstateerd kan worden dat dit op dit moment niet volledig voldoet voor Rijnland. Informatievoorziening (bij besluitvorming en over de voortgang van de uitvoering) heeft vooral betrekking op de output van maatregelen, terwijl de outcome van maatregelen (effecten, consequenties, risico's) en de mate van doelrealisatie onderbelicht blijft. Zowel kaderstelling als controleren van de uitvoering zouden een ander karakter kunnen krijgen als dit laatste meer centraal staat. Hierin is Rijnland overigens niet uniek, want andere waterschapsbesturen lopen tegen hetzelfde probleem aan. Dit heeft te maken met de beperkte mogelijkheden om voor maatregelen (in specifieke waterlichamen) een voorspelling te doen van de effecten.

Door de huidige wijze van informatievoorziening en betrokkenheid van de VV, kan voor het doorlopen BOB-traject voor KRW3 geconstateerd worden dat dit niet het optimale resultaat heeft opgeleverd. Ondanks dat een BOB-traject passend is en dat hiermee de mogelijkheid geboden is aan de VV om zelf daadwerkelijk keuzes te maken, is door de VV vooral aangesloten bij keuzes vanuit D&H. Het gevoel

⁹¹ Interviews bestuurlijk



leeft dat hierover niet het goede gesprek is gevoerd. Hierbij lijkt de VV vooral te willen sturen op het nemen van de meest effectieve maatregelen, op basis van inzichten uit het verleden. Dit is echter beperkt mogelijk voor KRW.

Daarnaast is de VV vooral betrokken geweest bij de besluitvorming over het maatregelenpakket en over de doelafleiding voor de KRW-waterlichamen (en daarmee bijvoorbeeld de vraag hoe pragmatisch dit mag zijn). Dit ondanks dat in de Handreiking KRW-doelen van STOWA aangegeven is dat dit een maatschappelijke afweging is en bestuurlijke besluitvorming hierbij gewenst is.

Voor de controlerende rol geldt dat de VV met de huidige informatievoorziening vooral in de mogelijkheid wordt gesteld om te sturen op de uitvoering van projecten. Hiervoor bestaat in de standaarddocumenten veel aandacht en deze worden structureel gedeeld met de VV. Een structurele informatievoorziening ten aanzien van doelrealisatie, prognoses en effectiviteit en efficiëntie van maatregelen wordt echter niet geboden. Hierdoor ontbreekt sturing van de VV op doelrealisatie, kosteneffectiviteit en de doorkijk op de mogelijke opgave na 2027.

De mate waarin de sturingsmogelijkheden voldoende worden benut, norm drie, volgt voor een belangrijk deel uit bovenstaande. De VV voelt aan dat het geen volledige grip heeft op de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van KRW en hetgeen dat oplevert. Dit door de wijze waarop het geïnformeerd wordt over KRW, waardoor het naar eigen zeggen onvoldoende inzicht heeft. Geconstateerd moet ook worden dat op de momenten dat de VV keuzes kan maken en kan sturen op doelrealisatie en financiële kaders (bijvoorbeeld tijdens het BOB-traject), het onvoldoende lukt om deze keuzes op het juiste niveau te doorgronden en bespreekbaar te maken. Daarnaast lukt het de VV onvoldoende om aan te geven waarop het wil sturen in de uitvoering. Kaders worden hiervoor niet meegegeven aan D&H.



5. Lessen van andere waterschappen

5.1. De doelrealisatie bij andere waterschappen

In deze paragraaf staat het beantwoorden van deze vragen centraal: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het hoogheemraadschap van Rijnland en andere waterschappen voor wat betreft doelrealisatie? Welke leerpunten kunnen worden geformuleerd uit de vergelijking met andere waterschappen?

Doelrealisatie Rijnland

In hoofdstuk 3 is al beschreven in hoeverre de doelen van Rijnland gerealiseerd zijn. Daaruit bleek dat in 2020 van de veertig waterlichamen de chemische toestand bij zeven waterlichamen in orde is (18%). In bijna alle waterlichamen zijn verhoogde concentraties van stoffen in het water of de waterbodem aanwezig. De chemische doelen zijn lastig te behalen voor Rijnland: het gaat om persistente stoffen die bijna overal in West-Nederland in de bodems en waterbodems aanwezig zijn en de toegestane gehalten daarvoor zijn laag. Daarnaast voldoen drie van de veertig waterlichamen op dit moment aan de biologische doelstelling voor 2027 (8%). Voor 28 waterlichamen is de toestand bijna op het gewenste niveau en voor negen waterlichamen is dit niet het geval.

Met het oog op deze (beperkte) doelrealisatie (mate waarin doelen 2027 momenteel behaald zijn) van Rijnland, is het interessant om de vergelijking te maken met de doelrealisatie van een tweetal vergelijkbare waterschappen (qua ligging en karakter van beheergebied); Delfland en Amstel, Gooi & Vecht. Daarnaast is het zinvol een beeld te hebben van de doelrealisatie in het algemeen in Nederland. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

Doelrealisatie algemeen

Voor de doelrealisatie voor KRW (regionale wateren) in het algemeen in Nederland, kan gesteld worden dat grotendeels nog niet wordt voldaan aan de KRW-doelen⁹². Het percentage wateren dat voldoet voor de ecologische kwaliteit, varieert per soortgroep. Voor algen voldoet (in 2018) circa 45% van de wateren, voor vissen 40% en voor macrofauna en waterplanten minder dan 30%. Als de formele KRW-methode wordt gebruikt, die voorschrijft dat alle kwaliteitsmaatlaten 'goed' moeten scoren (het one out, all out-principe), voldoet 6% van alle wateren.

Kijkend naar 2027 wordt gesteld dat met het huidige beleid het doelbereik in regionale wateren landelijk toeneemt tot 30-60% (afhankelijk van de biologische kwaliteits-maatlat). Met de aanvullende maatregelen die de waterbeheerders en het DAW voorzien voor de periode 2022-2027, stijgt het aandeel regionale wateren dat goed scoort naar circa 30-65% in 2027.

Voor de fysisch-chemische kwaliteit van het oppervlaktewater geldt dat deze bij ruim een derde van de waterlichamen goed is. Bij de andere waterlichamen is de kwaliteit matig, ontoereikend of slecht. Voor de chemische toestand geldt dat in Nederland in 75% van de waterlichamen de waterkwaliteit onvoldoende is, doordat één of meerdere stoffen de norm overschrijden (one out/all out). De beoordeling van de chemische kwaliteit geeft een ongunstiger beeld dan in 2009. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat sommige normen zijn aangescherpt en er meer stoffen zijn beoordeeld.

⁹² Nationale Analyse Waterkwaliteit, Planbureau voor de Leefomgeving



Met het oog op doelrealisatie in 2027 geldt de verwachting dat, ondanks de huidige inzet, niet overal in Nederland de doelen gerealiseerd worden⁹³. Hierbij gelden vier knelpunten⁹⁴: het overschrijden van de normen voor het oppervlaktewater voor stikstof en fosfor, de aanvoer van nutriënten en andere stoffen via beken vanuit het buitenland, het steeds vaker signaleren van medicijnresten in oppervlaktewater én grondwater en de aanwezigheid van andere opkomende stoffen (dit is een grote diversiteit aan stoffen, bijvoorbeeld uit bestrijdingsmiddelen van de landbouw of afvalwaterlozingen van huishoudelijke producten).

Geconstateerd kan worden dat Rijnland zowel voor de ecologische als voor de chemische waterkwaliteit in de lijn van het landelijk gemiddelde scoort (huidige toestand en verwachte doelrealisatie). Er volgen dan ook niet direct lessen vanuit dit landelijke beeld voor wat betreft de doelrealisatie van Rijnland. Wel geldt dat in een aantal stroomgebieden/Regionale Bestuurlijke Overleggen er sterker ingezet wordt op het inzichtelijk maken van de bijdrage van de landbouwsector aan de waterkwaliteit, wat bijdraagt aan het gesprek dat hier landelijk over wordt gevoerd met de ministeries van I&W en LNV. Het onderzoek van Wageningen Environmental Research voor RBO Maas naar de manier waarop de landbouw in de Maasregio (Noord-Brabant en Limburg) aan de KRW-doelen in 2027 kan voldoen, is hiervan een voorbeeld.

Doelrealisatie Delfland en Amstel, Gooi & Vecht

Voordat ingezoomd wordt op de doelrealisatie van de twee waterschappen, is het interessant te bekijken hoe Rijnland het ten opzichte van Delfland en Amstel, Gooi & Vecht doet als het gaat om het uitvoeren van maatregelen. Dit om een beeld te hebben van de aanpak van deze waterschappen, voor het realiseren van de doelen. Hiervoor geldt dat Rijnland substantieel meer maatregelen heeft gepland dan de andere waterschappen (peildatum 2020)⁹⁵. Rijnland voert namelijk 126 maatregelen uit, tegenover 53 voor Delfland en 71 voor Amstel, Gooi & Vecht⁹⁶. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat het beheergebied van Rijnland groter is dan dat van Amstel, Gooi & Vecht en Delfland. Wat hierbij wel opvalt is dat Rijnland van deze drie waterschappen weliswaar de meeste maatregelen uitgevoerd heeft (43), maar dat het ook (in relatieve en absolute zin) veruit de meeste maatregelen nog moet starten (na 2020). Het gaat hierbij om 59 maatregelen voor Rijnland, 2 voor Delfland en 19 voor Amstel, Gooi & Vecht. De fasering van Rijnland, waarin bewust is gekozen om in de eerste twee periodes een beperkt aantal waterlichamen op te pakken, speelt hierbij een rol. In andere waterschappen zijn hiervoor andere keuzes gemaakt.

Voor wat betreft de doelrealisatie bij Delfland geldt dat, ondanks dat er al veel gebeurt om de waterkwaliteit te verbeteren, voor het realiseren van de KRW-doelen de komende planperiode nog volop maatregelen nodig zijn⁹⁷. De ecologische toetsing laat verschuivingen zien, maar voor het totaalplaatje verandert er nog weinig. Voor een substantieel aantal waterlichamen wordt nog niet voldaan aan de doelen. De soortgroep waterplanten scoort het slechtst, met scores in de categorieën

⁹³ Kamerbrief "Delta-aanpak waterkwaliteit" 10 mei 2021

⁹⁴ Kamerbrief "Delta-aanpak waterkwaliteit" 10 mei 2021

⁹⁵ Waterkwaliteitsportaal

⁹⁶ Deze maatregelen zijn onderling goed vergelijkbaar qua aard en omvang

⁹⁷ Waterkwaliteitsrapportage 2019 Delfland



“matig” en “ontoereikend” en soms zelfs “slecht”. Voor het behalen van de KRW-doelen is een behoorlijke verbetering nodig.

Daarnaast geldt dat in lokaal water veel meetpunten nog niet voldoen aan de normen voor stikstof en fosfaat. Voor stikstof voldoen 25% van de 197 meetpunten aan de norm en voor fosfor 13%. In 2019 is de norm van 11 bestrijdingsmiddelen overschreden en dit is het laagste aantal sinds Delfland bestrijdingsmiddelen meet. Desondanks worden bestrijdingsmiddelen en meststoffen nog altijd in te hoge concentraties in het oppervlaktewater aangetroffen. Dit belemmert op veel plaatsen de ontwikkeling van een gezond ecosysteem.

Veel waterlichamen voldoen daarnaast niet aan de eisen vanuit de KRW voor prioritaire stoffen, specifiek verontreinigende stoffen. Per waterlichaam zijn het andere stoffen die de knelpunten veroorzaken. Naar het principe “one out, all out”, scoren alle waterlichamen een onvoldoende, ondanks dat ze voor een aantal stoffen wel voldoen.

Voor Amstel, Gooi & Vecht geldt dat het uitvoeren van KRW-maatregelen in een aantal wateren heeft geleid tot vooruitgang in de ecologische toestand⁹⁸. Toch voldoet geen van de wateren met de status ‘KRW-waterlichaam’ op dit moment al aan de ecologische doelen voor 2027. Bij ongeveer de helft van de waterlichamen gaat de score voor algen, macrofauna en vis nog steeds achteruit. Voor waterplanten is dat ongeveer een vijfde. In de meeste wateren zijn de omstandigheden voor groei van waterplanten ongunstig. Een van de oorzaken hiervan is hoge voedselrijkdom, door stedelijk afvalwater, te veel inlaatwater of nutriëntverliezen van percelen. Ook het gebrek aan natuurlijke inrichting van oevers, bijvoorbeeld in stedelijk gebied en (te) intensief maai-onderhoud, dragen bij aan ongunstige omstandigheden voor waterplanten. De KRW-waterlichamen hebben wel de potentie om de goede ecologische toestand in 2027 te bereiken. Maatregelen in SGBP-3 zijn daarvoor nodig. Ook de chemische doelen worden nog nergens gehaald door Amstel, Gooi & Vecht. Het gaat hierbij vooral om overschrijding voor PAK’s (in boezemwateren), zink en ammonium (emissies vanuit agrarische sector).

Dit overziend geldt dat Rijnland andere keuzes heeft gemaakt voor wat betreft de fasering van maatregelen en daarmee (in relatieve en absolute zin) een groter aantal maatregelen nog uit heeft te voeren dan Delfland en Amstel, Gooi & Vecht. Echter, in vergelijking met de genoemde waterschappen, vertoont het geen afwijkend beeld voor wat betreft doelrealisatie. Ook hier zijn niet direct lessen uit te trekken.

5.2. Stimuleringsregelingen voor blauwe diensten: lessen van andere waterschappen

In deze paragraaf staat het beantwoorden van deze vraag centraal: wat zijn succesfactoren en leerpunten van stimuleringsregelingen voor blauwe diensten van andere waterschappen?

Rijnland erkent dat emissies vanuit de agrarische sector medebepalend zijn voor de oppervlaktewaterkwaliteit in het beheergebied⁹⁹. Samenwerking met de agrarische sector is daarom nodig bij het behalen van de waterkwaliteitsdoelen. Dit vindt onder andere plaats met behulp van Europese gelden uit het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP3), waarmee bovenwettelijke

⁹⁸ Waterbeheerprogramma Amstel, Gooi & Vecht 2022-2027

⁹⁹ VV besluitnota Tijdelijke subsidieverordening Samenwerken aan Bodem & Water Noord-Holland



maatregelen gesubsidieerd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan inrichtingsmaatregelen op het erf om erfemissies te voorkomen of maatregelen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Rijnland is co-financier op deze maatregelen; de provincies zijn penvoerder. Rijnland geeft hiervoor aan dat over het algemeen vooral veehouders een beroep doen op blauwe dienstencontracten en op subsidies. Deze veehouders bevinden zich in het beheergebied van Rijnland met name in Zuid-Holland (en minder in Noord-Hollandse deel)¹⁰⁰. Voor Noord-Holland geldt wel dat met provincie en buurwaterschappen een goed subsidieportaal opgezet is. Er is daar een laagdrempelige regeling en er vindt veel mond-op-mond reclame plaats. Hierdoor doen in Noord-Holland, vooral in het beheergebied van Hollands Noorderkwartier, grote aantallen bedrijven mee. In Zuid-Holland is dit minder het geval en doen, ondanks dat het gebied veel veehouders kent en er dus de meeste winst is te behalen, relatief weinig agrariërs mee. Rijnland pleit daarom al enkele jaren voor eenzelfde landbouwportaal en laagdrempelige regeling, maar de provincie Zuid-Holland en de andere waterschappen staan daar niet voor open. Dit heeft ertoe geleid dat Rijnland dit voor Zuid-Holland nu zelfstandig gaat doen (VV-besluit). Waarbij veel aandacht zal zijn voor communicatie en het verspreiden van informatie over goede voorbeelden. Het zoekt hierbij evengoed ook naar samenwerkingskansen met de andere schappen in Rijn-West.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier geeft zelf de volgende adviezen, naar aanleiding van de succesvolle aanpak in dit gebied¹⁰¹:

- Regionaliseer het Landbouwportaal met foto's vanuit herkenbare gezichtspunten in de eigen regio, deelnemers moeten zich 'thuis' voelen in het portaal.
- Organiseer binnen het waterschap een robuust bemenst subsidiebureau dat uitvoering geeft aan de eigen subsidieverordening. Beleg onder andere rollen als administratieve behandeling, beheersing beschikbare middelen, juridische deskundigheid, inhoudelijke deskundigheid voor beoordeling subsidieaanvragen en (eind) controles van de uitvoering van de maatregelen op het erf of perceel.
- Investeer binnen het waterschap in de bekendheid van de regeling en leg aan de hand van de opgaven in de eigen kerntaken uit waarom wij de agrarische sector helpen te verduurzamen. Ook de buitenmedewerkers zijn op de hoogte van de regeling in de contacten met de agrarische sector en dragen dit positief uit.
- Creëer bekendheid over de regeling via alle relevante media en laat in live bijeenkomsten de agrarische sector zelf zoveel mogelijk het gezicht zien, ook om de opgave waar we voorstaan te benoemen.
- Middelen dienen meerjarig en flexibel beschikbaar te zijn.

Daarnaast speelt voor Rijnland dat, buiten veehouders, veel andere agrarische bedrijven en sectoren weinig voelen voor de blauwe diensten¹⁰². Dit terwijl in Rijnland ook veel nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit de boomteelt- en bollengebieden komen. Hier wordt op gericht met pilots, maar het succes hiervan en de betrokkenheid van de sector blijft beperkt. In andere delen van Nederland waar sprake is van grootschalige bollenteelt zijn de resultaten niet beter. Rijnland werkt in het Landelijk Milieuoverleg Bloembollen (LMB) samen aan het verminderen van gewasbeschermingsmiddelen en fosfaat in het oppervlaktewater. Dit onder andere met de provincies

¹⁰⁰ Interviews ambtelijk

¹⁰¹ Uiteenzetting impact deelname Samenwerking B&W Noord-Holland

¹⁰² Interviews ambtelijk



Zuid- en Noord- Holland en Drenthe, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Waterschap Vechtstromen en de KAVB (Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur). Er is dus al afstemming met deze partijen over de aanpak die het best gekozen kan worden.

5.3. Conclusies

Voor de lessen van andere waterschappen, zijn de volgende normen geformuleerd:

- Aanpak en resultaat van andere waterschappen voor KRW doelrealisatie zijn bekend bij Rijnland en Rijnland heeft oog voor de leerpunten die hieruit volgen;
- Succesfactoren en leerpunten voor stimuleringsregelingen blauwe diensten zijn bekend bij Rijnland en Rijnland heeft oog voor de eventuele optimalisatiemogelijkheden die hieruit volgen.

Voor norm één, de doelrealisatie, geldt dat Rijnland niet fundamenteel afwijkt van landelijke gemiddelden en vergelijkbare waterschappen (huidige toestand en verwachte doelrealisatie 2027). In heel Nederland blijkt het tot op heden erg lastig om de gestelde doelen te realiseren. Rijnland heeft voor de waterschappen (en andere waterbeheerders) in het stroomgebied Rijn-West in beeld hoe het staat met het uitvoeren van maatregelen en het realiseren van doelen. Kennis en goede voorbeelden hierin worden gedeeld in RBO en RAO. Buiten dit stroomgebied valt op dat sommige andere stroomgebieden sterk inzetten op het in beeld krijgen van de bijdrage van de landbouwsector en het voeden en faciliteren van het gesprek met de ministeries van I&W en LNV hierover.

Voor de stimuleringsregelingen van blauwe diensten, de tweede norm, geldt dat men in de provincie Noord-Holland succesvoller is met het betrekken van veehouders dan in Zuid-Holland. Rijnland is bekend met deze successen en heeft de stap genomen om ook in Zuid-Holland een laagdrempelig subsidieportaal op te zetten en sterker in te zetten op communicatie. Dit zijn in Noord-Holland succesvol gebleken activiteiten. Hiermee wordt met name ingezet op veehouders. Voor de boom- en bollenteelt bestaat vooralsnog geen succesvolle aanpak in Rijnland voor wat betreft blauwe diensten. Er is wel oog voor lessen van en samenwerking met andere overheden/waterschappen die met deze problematiek te maken hebben, maar ook de aanpak elders leidt niet tot andere resultaten.



6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Hoofdconclusie

Centraal in dit rekenkameronderzoek staat het beantwoorden van de volgende twee vragen:

- In hoeverre slaagt het waterschap erin de KRW-doelen te verwezenlijken, ook in vergelijking met andere waterschappen? In welke mate is het werken aan de realisatie van de KRW-doelen geïncorporeerd in het werk van het waterschap?
- Welke sturingsmogelijkheden heeft de VV?

Beleid, realisatie en incorporatie KRW-doelen Rijnland

In antwoord op de eerste vraag geldt dat een belangrijke kanttekening gemaakt moet worden bij het beoordelen van de mate van realisatie van de KRW-doelen. Voor KRW-(inrichtings)maatregelen geldt dat het lastig is om volledig en kwantitatief te bepalen wat het effect is. Voorafgaand aan het uitvoeren van een maatregel is niet exact te voorspellen wat het effect is. Achteraf is niet exact te herleiden wat het effect is van één afzonderlijke maatregel. Dit is het gevolg van het feit dat de doorwerking van maatregelen veelal (enkele) jaren kost, de monitoring grofmazig is en dat invloeden van buitenaf aanwezig zijn. Dit is een belangrijke kanttekening bij evaluaties van KRW-beleid en -maatregelen en heeft daarmee invloed op de mate waarin de effectiviteit hiervan voor Rijnland bepaald kan worden. Verwacht kan worden dat Rijnland de KRW doelen in 2027 niet gerealiseerd zal hebben. Op dit moment is van de veertig waterlichamen de chemische toestand bij zeven waterlichamen in orde (18%). In bijna alle waterlichamen zijn verhoogde concentraties van stoffen in het water of de waterbodem aanwezig. Daarnaast voldoen drie van de veertig waterlichamen op dit moment aan de biologische doelstelling voor 2027 (8%). Voor 28 waterlichamen is de toestand bijna op het gewenste niveau en voor negen waterlichamen is dit niet het geval.

In het licht van bovenstaande geldt echter dat de genomen maatregelen en het beleid tijd nodig hebben om zicht-/meetbaar effect te hebben. Daarnaast is het belangrijk te realiseren dat Rijnland voor een belangrijk deel afhankelijk is van bronbeleid, waar het andere partijen voor nodig heeft. Het gaat hierbij met name om de agrarische sector. Deze punten in ogeschouw nemende kan niet gesteld worden dat de inzet van Rijnland onvoldoende is.

Uit de vergelijking met het landelijke beeld en andere waterschappen, blijkt dat Rijnland qua (voorlopige) doelrealisatie niet zeer afwijkt van landelijke gemiddelden of van vergelijkbare waterschappen. De keuze van Rijnland om maatregelen sterk te faseren en een groot deel van de waterlichamen in de laatste/komende planperiode op te pakken, zorgt niet voor een achterblijvende voortgang.

Wat betreft de incorporatie van KRW door Rijnland is het van belang te noemen dat KRW en waterkwaliteit sterk zijn ontwikkeld in de afgelopen twee decennia. De KRW is sinds 2000 van kracht en heeft een grote impuls gegeven aan het waterkwaliteitsbeheer. Er is in de jaren vanaf de implementatie van de KRW veel kennis opgedaan over effecten van maatregelen en veel ervaring met doelafleiding. Deze kennis en ervaring zijn bepalend voor de aanpak en keuzes van waterschappen door de jaren heen en daarmee dus ook voor de incorporatie van KRW door Rijnland. Gesteld kan worden dat waterkwaliteit in het algemeen en KRW in het bijzonder tien tot vijftien jaar geleden nog weinig urgent



waren en beperkt op de (bestuurlijke) agenda van Rijnland stonden. Rijnland heeft een sterke ontwikkeling doorgemaakt in deze urgentie en in de kennis en ervaring met het onderwerp. Hieruit volgt dat KRW ambtelijk inmiddels goed geïncorporeerd is in het werk van Rijnland. Het hoogheemraadschap heeft in de leidende documenten doelen gesteld ten aanzien van waterkwaliteit en KRW en dit geconcretiseerd aan de hand van het programma 'Schoon en gezond water'. De specifieke opgave voor KRW is eveneens bepaald en er wordt projectmatig gewerkt aan het realiseren van de gekozen inrichtingsmaatregelen. Er is daarnaast binnen Rijnland oog voor nieuwe kennis en inzichten. Onder andere nieuwe inzichten ten aanzien van doelafleiding, effecten van maatregelen en de fasering van maatregelen zijn meegenomen in nieuwe planperiodes. Dit ondanks dat het KRW-beleid als geheel niet geëvalueerd is.

Sturing en betrokkenheid VV

Ook bestuurlijk is de nodige ontwikkeling doorgemaakt en is KRW een belangrijk onderwerp op de bestuurlijke agenda. De wijze van betrokkenheid van de VV is voor zowel de kaderstellende als de controlerende rol echter nog niet altijd optimaal. De sturing van de VV op het onderwerp is daarmee beperkt en een aanzienlijk deel van de VV heeft het gevoel dat er weinig grip is op het onderwerp. De kaderstellende en controlerende rol van de VV is sterk gericht op maatregelen en bijbehorende budgetten en op de realisatie van de maatregelen. Het gesprek in de VV is minder gericht op het effect van de maatregelen en nauwelijks op de onzekerheden en op de relatief grote marges van de onzekerheden. Voor wat betreft de afstemming tussen VV en ambtelijke organisatie geven beide aan de behoefte te hebben dit intensiever en frequenter plaats te laten vinden.

6.2. Beleid, realisatie en incorporatie KRW-doelen Rijnland

Conclusie **Rijnland gaat de doelen voor KRW en waterkwaliteit naar verwachting niet realiseren in 2027. Deze doelrealisatie is in lijn met de landelijke trends.**

Ondanks de inzet op KRW en de reeds uitgevoerde maatregelen is doelrealisatie voor Rijnland nog niet binnen handbereik. Zoals hierboven vermeld presteert Rijnland echter niet ondermaats vergeleken met landelijke gemiddelden en andere waterschappen en binnen de mogelijkheden die het heeft. Dit laatste gezien de complexiteit en afhankelijkheid van externe factoren. Het werkt met passende maatregelen en oog voor effectiviteit aan de waterkwaliteit in de waterlichamen. Gevoerde gebiedsprocessen kennen daarnaast een balans tussen draagvlak en doeltreffendheid. Rijnland zet in op kansen vanuit initiatieven van derden en heeft aandacht voor de successen bij andere waterschappen. Het KRW-beleid van Rijnland is daarmee grotendeels logisch en passend en door toenemende inzichten steeds meer gericht op haalbaarheid en pragmatisme. Wat betreft dit laatste geldt voor het KRW-beleid een aandachtspunt. Er vallen in de uitvoeringsfase maatregelen af, vanwege haalbaarheid, draagvlak of kosten, die volgens de KRW-doelafleidingsmethodiek wel zouden moeten worden uitgevoerd.

Aanbevelingen:

- *Werk met de huidige focus en inzet door aan de KRW-opgave. Blijf hierbij inzetten op de extra aandacht voor effectiviteit van maatregelen en het monitoren van effecten. Blijf ook oog hebben voor de ontwikkelingen, resultaten en successen bij andere waterschappen.*
- *Bepaal in hoeverre en op welke wijze de, in de uitvoeringsfase geconstateerde, haalbaarheid van maatregelen een rol mag spelen in de keuze voor het schrappen van maatregelen. Een suggestie*



is om meerdere maatregelen op te nemen vanuit de gedachte dat er altijd maatregelen af kunnen vallen. Stel hiervoor de benodigde kaders vast.

Conclusie **Rijnland heeft aandacht voor het stimuleren van maatregelen in de landbouwsector, maar het gesprek over rol en bijdrage kan steviger gevoerd worden.**

De realisatie van de KRW-doelen wordt voor Rijnland, net als andere waterbeheerders in Nederland, sterk beperkt door emissies uit de landbouwsector. Het besef is aanwezig dat alleen het nemen van inrichtingsmaatregelen hierdoor niet voldoende is om KRW-doelen te realiseren. Rijnland zet daarom in op het stimuleren van de landbouwsector om emissies terug te dringen. De mogelijkheden hiervoor zijn echter beperkt. Dit brengt andere waterschappen in Nederland ertoe om samen met de betreffende provincie(s) sterk in te zetten op de lobby richting het Rijk, om hier steviger beleid op te voeren en afspraken te maken met de landbouwsector. Dit wordt gevoed door bijvoorbeeld onderzoeken over de vervuiling vanuit de landbouw. RBO Maas en de daarin gelegen waterschappen zijn hierin een goed voorbeeld. De inzet van Rijnland op dit gebied is niet van die intensiteit en aard.

Aanbevelingen:

- *Zet steviger in op het voeren van het gesprek over rol en bijdrage van de landbouwsector en gebruik hiervoor de samenwerking binnen RBO Rijn-West. Neem hierin ook zelf het initiatief door in beeld te brengen op welke wijze de landbouwsector in de regio aan de KRW-doelen in 2027 kan voldoen.*
- *Voer dit gesprek ook in het licht van het feit dat inmiddels duidelijk is dat het realiseren van KRW-doelen in 2027 niet overal haalbaar is en er nagedacht dient te worden over de opgave na 2027.*

6.3. Sturing en betrokkenheid VV

Conclusie **Bij KRW is het mogelijk om als waterschap kaders te stellen en (politieke) keuzes te maken. Door de grote focus op maatregelen en realisatie lukt het de VV niet voldoende om deze rol in te vullen.**

KRW is een onderwerp waarin periodiek kaders gesteld moeten worden en richting gekozen moet worden. Dit is aan de orde bij het bepalen van het KRW-beleid per planperiode en de doorvertaling van beleid naar maatregelen. Ook buiten deze vaststaande momenten is er ruimte voor en behoefte aan kaderstelling. Afwegingen rondom een pragmatische doelafleiding is zo'n voorbeeld uit het verleden. Het bepalen van een houding ten opzichte van de opgave na 2027 is een voorbeeld als gekeken wordt naar de toekomst. Vooralsnog lukt het de VV op deze momenten onvoldoende om daadwerkelijk de regie te pakken en sturend te zijn. Bijvoorbeeld het BOB-traject en de keuzeruimte die met het basispakket en te verschuiven accenten voorlag bij KRW3, bood hiervoor wel de gelegenheid. Echter, de behoefte van de VV aan meer inzicht in effecten van maatregelen maakt dat het op die momenten moeilijk tot keuzes kan komen. Deze behoefte aan inzicht is op zich logisch, maar beseft moet worden dat dit inzicht bij KRW slechts tot op een bepaalde hoogte gegeven kan worden. Garanties over effectiviteit kunnen niet gegeven worden, een maatregel blijft maatwerk en het is vaak een kwestie van effect op de langere termijn. Dit besef dient aanwezig te zijn bij de VV en bedacht moet worden wat de VV ondanks deze onzekerheid nodig heeft om sturend te kunnen zijn.



Aanbevelingen:

- *Voer in aanloop naar kaderstellende momenten als VV met D&H het gesprek over de complexiteit van KRW en de bijbehorende onzekerheden. Geef hierin als VV mee welke inzichten ten aanzien van (onder andere) effectiviteit, risico's en consequenties van maatregelen wenselijk zijn. D&H en ambtelijke organisatie kunnen hierin aangeven wat mogelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bandbreedtes voor te verwachten effectiviteit van specifieke maatregelen.*
- *Heb als VV oog voor meer dan alleen specifieke maatregelen en de effecten hiervan. De effectiviteit van maatregelen zijn weliswaar (mede)bepalend voor de mate van doelrealisatie en daarmee belangrijk om op te sturen, maar de grotere (politieke) keuzes zijn gelegen in de aard van het KRW-beleid: wat zijn de doelen voor 2027 en daarna, welke inzet verlangt Rijnland van andere partners, hoe pragmatisch mag het beleid zijn? Het is zinvol om ook hier een rol in te nemen als VV en kaders te stellen.*

Conclusie **De informatievoorziening aan de VV is vooral gericht op de output van maatregelen en biedt de VV onvoldoende mogelijkheden om haar controlerende rol te vervullen.**

De informatievoorziening aan de VV over KRW is vooral gericht op het bieden van inzicht in de projectmatige voortgang van inrichtingsmaatregelen. Het gaat hierbij om budgetuitputting, planning, etc. Dit roept nauwelijks aandacht van de VV op en de controlerende rol van de VV wordt hiermee voor de uitvoering van KRW niet ingevuld. De VV heeft duidelijk andere beelden van wat de informatievoorziening in moet houden, waarbij het gaat om effecten van maatregelen en daarmee de mate van doelrealisatie. Ook aandacht voor gemaakte keuzes in het verleden is gezien de lange looptijd van KRW wenselijk volgens de VV. Ondanks dat het deze beelden heeft, brengt de VV deze behoefte niet ter sprake. Vraag en aanbod zijn hiermee dus niet op elkaar afgestemd.

Aanbevelingen:

- *Voer het gesprek met D&H over de behoefte rondom de informatievoorziening als VV en geef hierin kaders mee aan D&H en de ambtelijke organisatie.*
- *Zorg hiermee dat de VV op basis van deze kaders kan sturen op aspecten die passen bij de controlerende rol. Dit is de projectvoortgang bij individuele waterlichamen, maar daarnaast (en vooral) gaat het hierbij om de mate van doelrealisatie (op systeemniveau), de bijdrage van maatregelen van het hoogheemraadschap in combinatie met de invloed van externe factoren en (nieuwe) inzichten ten aanzien van de effectiviteit van maatregelen.*

Conclusie **KRW is een belangrijk, maar complex onderwerp voor de VV. Het volledig (inhoudelijk) doorgronden van KRW is nauwelijks mogelijk, maar deze complexiteit vraagt wel aandacht.**

KRW is een complex onderwerp vanwege de technisch-inhoudelijke aard van de opgave, de invloed van externe factoren en de lange looptijd van de opgave. Dit maakt het volledig kunnen doorgronden van KRW als opgave, de doelrealisatie en het formuleren van benodigd beleid en maatregelen voor een VV-lid vrijwel onmogelijk. Toch bestaat vanuit de VV de behoefte om grip op deze complexe materie te hebben, om zo passende kaders te stellen en te sturen op voortgang. Het vinden van de juiste balans in het doorgronden van KRW en de grip van de VV op het onderwerp, vraagt structureel aandacht. Dit omdat dit bepalend is voor de rol die de VV kan spelen rondom KRW.



Aanbevelingen:

- *Voer periodiek, bijvoorbeeld één keer in de twee jaar, een regiegesprek in de VV over KRW. Bepaal op basis van de behoefte van de VV welke betrokkenheid en sturing van de VV gewenst is en wat er nodig is om hierin te voorzien. Evalueer vooral de afspraken naar aanleiding van onderhavig rapport met de aanbevelingen behorend bij de twee voorgaande conclusies en maak zo nodig nieuwe of aanvullende afspraken.*
- *Heb in dit regiegesprek aandacht voor de verantwoordelijkheden en verplichtingen bij de KRW-opgave en daarmee de invloed die Rijnland daadwerkelijk heeft. Rijnland is voor een belangrijk deel verantwoordelijk en aan zet om de KRW-doelen te realiseren, maar de rol van partneroverheden en bijvoorbeeld de landbouwsector is essentieel. Dit is bepalend voor doelrealisatie en de sturing van de VV daarop.*
- *Om de KRW-opgave van Rijnland in het juiste perspectief te plaatsen, is het zinvol om in dit gesprek ook te bespreken wat relevante ontwikkelingen en daarnaast landelijke trends, knelpunten en voortgang zijn. Mede op basis hiervan kan de benodigde sturing door de VV bepaald worden.*



Bijlage 1: Normenkader

Onderdeel	Deelvraag	Norm(en)
Beleidsreconstructie	Wat is de opgave voor het hoogheemraadschap van Rijnland en welke doelen ten aanzien van de waterkwaliteit (KRW) zijn daarbij geformuleerd in het algemeen en voor de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/ wordt toegepast?	<ul style="list-style-type: none"> De algemene opgave en doelen van Rijnland rondom de waterkwaliteit en de KRW zijn vastgesteld. Per casus is vastgesteld wat de doelen ten aanzien van de waterkwaliteit/KRW zijn. Voor de gebiedsgerichte aanpak in de casussen is gekozen voor een passende coalitie/samenwerkingsvorm.
	Welk beleidsinstrumentarium en maatregelen heeft het hoogheemraadschap van Rijnland vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW en in het bijzonder voor de twee casussen?	<ul style="list-style-type: none"> De in te zetten instrumenten en maatregelen zijn vastgesteld en deze zijn geprogrammeerd.
	Welk afwegingskader hanteert het hoogheemraadschap van Rijnland voor de implementatie van KRW-synergie?	<ul style="list-style-type: none"> Er is een afwegingskader vastgesteld op basis waarvan besluiten over de KRW-synergie kunnen worden genomen.
Doelrealisatie	Welke maatregelen dragen het meest bij aan de opgave van het hoogheemraadschap van Rijnland ten aanzien van de waterkwaliteit en hoe efficiënt zijn deze maatregelen?	<ul style="list-style-type: none"> Het is duidelijk wat het effect van individuele maatregelen van Rijnland is op de waterkwaliteit. Rijnland zet in op de maatregelen waarmee tegen zo laag mogelijke kosten de doelen worden gerealiseerd.
	Hoe draagt de realisatie van de KRW doelen bij aan een effectief, efficiënt waterbeheer van het hoogheemraadschap van Rijnland?	<ul style="list-style-type: none"> Het realiseren van de KRW-doelen draagt bij aan de algemene doelen van Rijnland en het waterbeheer dat daarvoor voert.
	Zijn fase 1 en 2 van de implementatie van KRW bij het hoogheemraadschap van Rijnland geëvalueerd? En welke aanbevelingen zijn op basis hiervan gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> Er heeft een (ambtelijke) evaluatie plaatsgevonden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het KRW-beleid en uitvoering van Rijnland in fase 1 en 2 plaatsgevonden. Hieruit volgende aanbevelingen zijn overgenomen door Rijnland.
Bestuurlijke betrokkenheid	Welke sturingsmogelijkheden heeft de Verenigde Vergadering als het gaat om implementatie van KRW-maatregelen, in het bijzonder bij de twee casussen waar een gebiedsgerichte aanpak is/ wordt toegepast en in hoeverre worden deze sturingsmogelijkheden door de Verenigde Vergadering als toereikend ervaren?	<ul style="list-style-type: none"> De sturingsmogelijkheden voor de Verenigde Vergadering zijn vastgesteld en bekend bij betrokkenen (Verenigde Vergadering, DB en ambtelijk betrokkenen) De sturingsmogelijkheden stellen de Verenigde Vergadering in de mogelijkheid om tijdig (bij) te sturen op financiën, tijd, risico's en de samenwerking met partners. De sturingsmogelijkheden worden voldoende benut door de Verenigde Vergadering.



Lessen andere waterschappen	Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het hoogheemraadschap van Rijnland en andere waterschappen voor wat betreft doelrealisatie? Welke leerpunten kunnen worden geformuleerd uit de vergelijking met andere waterschappen?	<ul style="list-style-type: none">• Aanpak en resultaat van andere waterschappen zijn bekend bij Rijnland en Rijnland heeft oog voor de leerpunten die hieruit volgen.
	Wat zijn succesfactoren en leerpunten van stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten van andere waterschappen?	<ul style="list-style-type: none">• Succesfactoren en leerpunten zijn bekend bij Rijnland en Rijnland heeft oog voor de eventuele optimalisatiemogelijkheden die hieruit volgen.



Bijlage 2: Documenten en interviews

Interviews:

- Projectmanager Reeuwijkse Plassen
- Portefeuillehouder KRW: Waldo von Faber
- Beleidsadviseur KRW
- Beleidsadviseur KRW-synergie
- Projectmanager Amstelveense Poel
- 2 Resultaatmanagers KRW
- Verenigde Vergadering Rijnland; afvaardiging

Documenten:

- Adviesnota schoon water 2 redeneerlijnen
- Adviesnota schoon water 2 samenvatting
- Adviesnota schoon water 2
- Facsheets 2015
- Facsheets 2020
- KRW synergie plus op de klus (website)
- KRW synergie zoekgebieden
- Maatregelenprogramma Rijn 2016-2021
- Nationaal Kader
- Nota Schoon water 2 Rijnland
- Ontwerpnota schoon water 3 Rijnland
- KRW richtlijn
- STOWA handreiking
- SGBP Rijn 2016-2021
- SGBP Rijn 2009-2015
- Uitvoeringsprogramma KRW 3
- VV besluitnota KRW synergie
- Waterbeheerplan Rijnland 5
- Vv besluit KRW synergie
- KRW in beeld Stichtse Rijnlanden
- Evaluatie Effectiviteit Natuurvriendelijke Oevers Delfland
- Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water bij Waterschap Rivierenland
- Kredietaanvraag NVO Reeuwijk
- D&H Beeldnota
- MJP 2021-2024
- Programmajaarrekening 2019



- Onderzoek informatievoorziening Waterkwaliteit Kaderrichtlijn Water
- Verzamelkrediet Gezond water 2012
- Verzamelkrediet Gezond water 2013
- VV voorstel verzamelkrediet gezond water 2012
- VV voorstel verzamelkrediet gezond water 2015
- WBP5 effect en middelenmonitor
- Voortgangsrapportage Uitvoeringsprogramma KRW Reeuwijkse Plassen en Stein Weidegebied
- Voorbereidingskrediet maatregelen uitvoering Europese Kaderrichtlijn Water, 2009 eerste tranche
- Verzamelkrediet voorbereiden en uitvoeren maatregelen KRW 2010
- Verzamenkrediet Programma gezond water
- Uitvoeringsplan Reeuwijkse plassen en omgeving
- Communicatieplan Reeuwijkse plassen
- Communicatie & Omgevingsplan Reeuwijkse plassen
- Procesanalyse KRW maatregelen Amstelveense Poel
- Amstelveense poel technisch document
- Verslag gebiedsproces waterlichaam Amstelveense Poel
- Gebiedsdocument Amstelveense Poel
- Rapportage onderzoek KRW maatregelen Nieuwe meer en Apoel
- Reeuwijkse plassen brochure
- Scopewijziging programma KRW
- Beslisschema KRW synergie
- Stappenschema KRW synergie
- Uitnodiging beeld VV
- KRW presentatie beeld VV
- VV opinienota
- KRW presentatie opinie
- VV besluitnota KRW nota schoon water 3
- Notulen VV opinie
- Waterkwaliteitsportaal stukken AGV en Delfland



Bijlage 3: Bestuurlijke reactie op rekenkamercommissie onderzoek KRW



Hoogheemraadschap van
Rijnland

uw kenmerk:

uw brief van:

ons kenmerk:

bijlagen:

inlichtingen:

doorkiesnummer:

onderwerp:

21.047887

Linda Frinking

+31650034968

Bestuurlijke reactie op
Rekenkamercommissie onderzoek
KRW

Rekenkamercommissie Rijnland
T.a.v. secr. A. van der Meij
Postbus 156
2300AD LEIDEN

Leiden, 15 juli 2021

Geachte Rekenkamercommissie,

Dank voor de gelegenheid die wij als college krijgen om een reactie te geven op het onderzoek dat u heeft gedaan naar de KRW.

Allereerst willen wij u complimenteren voor de heldere wijze waarop u de taken, verantwoordelijkheden en werkwijze van Rijnland schetst voor de KRW. Met dit onderzoek wordt het inzicht verhoogd over hoe het werken aan een betere waterkwaliteit, en dan met name de KRW-doelen, geïncorporeerd is in ons werk en welke sturingsmogelijkheden de VV heeft. Zoals u ook in het rapport aangeeft werken we hard aan de verbetering van de waterkwaliteit en is de realisatie van een goede waterkwaliteit een complexe zaak. We hebben niet alleen te maken hebben met specifieke kenmerken van 40 waterlichamen die maatwerk vragen en met een lange responstijd in ons watersysteem, maar ook met een omgeving met een grote diversiteit aan stakeholders en belangen.

U signaleert de moeilijkheid om de KRW doelen te halen in Rijnland en dan met name de chemische doelen. Dit is in lijn met de landelijke inzichten en was ook een belangrijk discussiepunt met de minister in het waterdebat dat zij heeft gevoerd met de Tweede kamer op 9 juni 2021. Er zijn politieke besluiten op Nationaal of Europees niveau nodig om te komen tot transities die duurzaam effect hebben op de waterkwaliteit. Dit vergt tijd.

We vonden het prettig te lezen dat de keuze die Rijnland heeft gemaakt om de uitvoering van maatregelen te spreiden over de drie planperiodes, niet leidt tot een achterblijvende voortgang op de doelrealisatie in vergelijking met onze buurwaterschappen

Hieronder vindt u onze reactie op de conclusies en aanbevelingen.

6.1 Beleid, realisatie en incorporatie KRW-doelen Rijnland

Er wordt terecht gesteld dat we voor het halen van de KRW-doelen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van bronbeleid. Zoals we ook aangeven in de ontwerp-Nota Schoon Water 3 (paragraaf 3.1.2) zijn onze emissiebronnen de nalevering uit de bodems, agrarisch gebruik, zuiveringsinstallaties, riooloverstorten, afspoeling van wegen,

Archimedeeweg 1
Postbus 156
2300 AD Leiden

KvK nr:51137747

telefoon: (071) 30 63 063
telefax: (071) 51 23 996
internet: www.rijnland.net
e-mail: post@rijnland.net

BTW nr: NL83766928B01

Rijnland streeft naar een transparant relatiebeheer met duidelijke regels over belangenverstrengeling en het aannemen van giften.

Meer weten? Wij verwijzen u graag naar onze Algemene Voorwaarden.



Hoogheemraadschap van Rijnland

21.047887

(vergunde)lozingen bij bedrijven, zinken dakgoten en verf tegen algen (antifouling) op boten. De agrarische sector is een van de partners die we nodig hebben om de emissies te verminderen. Onze eigen verantwoordelijkheid nemen o.a. op onze zuiveringen. We investeren in het verwijderen van medicijnresten en zoeken continu naar een verbetering in de verwijdering van stoffen uit het effluent. De inspanningen die we doen met het baggeren van watergangen draagt ook bij aan het verwijderen van stoffen uit het watersysteem.

6.2.1 Rijnland gaat de doelen voor KRW en waterkwaliteit naar verwachting niet realiseren in 2027. Deze doelrealisatie is in lijn met de landelijke trends.

Het halen van alle KRW-doelen in 2027 zal lastig worden. Dit heeft onder andere te maken met de toetsingsystematiek. Het one-out-all-out principe maakt het bijna onmogelijk om voor alle stoffen te voldoen aan de normen. De chemische stoffenlijst blijft in ontwikkeling en wordt steeds langer. Het one-out-alle-out principe is al vanaf de start van het KRW-traject in 2009 onderwerp van discussie.

Dit betekent voor alle waterschappen dat we veel meer overschrijdingen zullen meten. Voor het terugdringen van de bronnen zijn wettelijke kaders nodig die grotendeels buiten ons domein liggen.

Onze inzet is in belangrijke mate gericht op het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit. We zetten vanaf KRW 1 haalbare en effectieve maatregelen in op locaties, binnen waterlichamen en daarbuiten. We zoeken daarbij steeds actief naar de medewerking van partners. Met deze pragmatische aanpak kunnen we vaart maken. We hebben nog maar één planperiode (2022-2027) te gaan, en zo zetten we onze middelen doelgericht en resultaatgericht in.

Uw voorstel in de tweede aanbeveling, om meerdere maatregelen op te nemen om enkele te kunnen schrappen, heeft niet onze voorkeur. Met het opnemen van maatregelen in ons beleidsplan, de Nota Schoon Water 3, en het waterkwaliteitsportaal gaan wij de resultaatsverplichting aan om deze uit te voeren in de betreffende planperiode. Jaarlijks rapporteren wij hier, via het waterkwaliteitsportaal, verplicht over richting de EU. Ons uitgangspunt is dat we voor de derde planperiode opnieuw hebben afgewogen welke maatregelen effectief zijn. Ervaringen vanaf 2009, de benchmark met collega-waterschappen (tijdens KRW 1 en 2), draagvlak onder stakeholders en de meegegeven bestuurlijke kaders (bewezen technieken en doelmatigheid) zijn hierbij bepalend geweest. Deze maatregelen hebben we opgenomen in het waterkwaliteitsportaal en daarover gaan we de resultaatsverplichting aan om ze uit te voeren. Daar waar de effectiviteit nog onduidelijk is hebben we onderzoeksmaatregelen opgevoerd.

6.2.2 Rijnland heeft aandacht voor het stimuleren van maatregelen in de landbouwsector, maar het gesprek over rol en bijdrage kan steviger gevoerd worden.

Rijnland is zeer actief en stevig in gesprek met de landbouwsector, zij zijn immers een belangrijke partner om te komen tot een lagere belasting van nutriënten en stoffen in ons watersysteem.

Pagina 2 van 5



We benutten:

- het landelijke en regionale DAW-spoor;
- de RBO-samenwerking om samen met de sector te komen tot constructieve maatregelen;
- structureel overleg met de Greenports;
- informele overleggen vanuit de organisatie (het landbouwteam) met de sector.

Met de agrarische sector hebben wij recent een Gebiedsdocument Agrarisch Wateropgave (GAW) opgesteld en met de ondertekening van een intentieverklaring hebben agrarische sectoren en Rijnland zich geïmmiteerd aan het uitvoeren van maatregelen. In 2022 zal het GAW uitvoeringsprogramma worden vastgesteld.

Ook voeren we een actieve lobby richting LNV ten behoeve van het 8^e Nitraatactieprogramma. LNV is ambtelijk uitgenodigd voor een werkbezoek aan onze Inspiratiepolder in de Duin- en bollenstreek om onder de aandacht te brengen wat de opgaven zijn in een zandgebied in het westen van Nederland.

Met onze gebiedsgerichte ervaringen voeden we de landelijke trajecten over de transitie van de landbouw, de EU-landbouwsubsielstromen (GLB) en de nitraatactieprogramma's.

In Unie-verband wordt voorgesorteerd op versterking van het wettelijk spoor voor het terugdringen van emissies. Omdat implementatie van een versterkt wettelijk kader nog enige tijd vergt en onze KRW-verplichting loopt tot en met 2027, bewandelen we twee parallelle sporen.

Ten aanzien van uw aanbeveling om alvast voor te sorteren op een vierde planperiode: landelijk heeft de Unie met de minister de afspraak gemaakt hier vooralsnog niet op te gaan voorsorteren, omdat het de urgentie van doelrealisatie in 2027 kan beïnvloeden. Bovendien is het op dit moment niet duidelijk of de EU-commissie zal gaan voorstellen te komen tot een vierde planperiode.

6.3.1 Bij KRW is het mogelijk om als waterschap kaders te stellen en (politieke) keuzes te maken. Door de grote focus op maatregelen en realisatie lukt het de VV niet voldoende om deze rol in te vullen.

We begrijpen heel goed de worsteling van de VV met de sturing op de KRW en het formuleren van de kaders omdat dit ook politiek beargumenteerd en gemotiveerd is. Het is niet meer dan logisch dat dit schuurt. De complexiteit van de systematiek en de beschikbare tijd maakt dit niet eenvoudiger. Daarnaast loopt de KRW vanaf 2009 en overstijgt opeenvolgende bestuursperiodes. In al die tijd is de VV zoveel mogelijk meegenomen in de keuzes.

We brengen in herinnering:

- de bespreking van de effectiviteit van de aanleg van natuurvriendelijke oevers in de vorige bestuursperiode;
- de VV-excursie van 2019 naar de Langeraarse plassen, een locatie waar het effect van de realisatie van oevers zichtbaar is;
- het BOB traject;



Hoogheemraadschap van Rijnland

21.047887

- het Meerjarenperspectief (MJP) en de programmabegrotingen (BURAP) waarin periodiek gerapporteerd wordt over de voortgang en investeringen.

Het is ons opgevallen dat u de Effectmonitor 2018 heeft betrokken bij uw analyses. De Effectmonitor is in 2019 aangepast. In de BURAP rapporteren we over voortgang van maatregelen en in de Effectmonitor is het sinds een aantal jaren mogelijk om trendontwikkeling te zien.

Door COVID was de opiniërende bijeenkomst in 2020 met de VV digitaal en we begrijpen het gevoel dat het gesprek onvoldoende op gang is gekomen. We versterken graag de verbinding met de VV op dit dossier. In de MIDTERM 2021 is daarom afgesproken om een KRW-klankbordgroep te formeren.

6.3.2 De Informatievoorziening aan de VV is vooral gericht op de output van maatregelen en biedt de VV onvoldoende mogelijkheden om haar controlerende rol te vervullen.

De KRW heeft als doel om te komen tot de verbetering van de waterkwaliteit in ons hele watersysteem, en specifiek in 40 waterlichamen. Het terugdringen van de nutriënten in ons systeem is een belangrijke randvoorwaarde voor de verbetering van de waterkwaliteit. Hierop zijn naast het landbouwbeleid ook het functioneren van onze zuiveringen, het op orde hebben van het beheer en onderhoud van het watersysteem en het verminderen van lozingen van belang. Door de lange responstijd van het watersysteem en het werken op alle fronten blijft het lastig om te sturen op outcome van KRW-maatregelen. In de bestuursrapportages (BURAP) en de effectmonitor wordt inzicht gegeven in de trends van de nutriëntengehaltes in de boezem en de polders. De resultaatsverplichting die we zijn aangegaan met het indienen van onze maatregelenpakketten aan de EU betreft de realisatie van maatregelen. In deze lijn is het ook logisch om de informatievoorziening naar de VV te richten op de voortgang van de uitvoering van deze maatregelen.

Bovenstaande geeft het dilemma aan. Het instellen van een KRW-klankbordgroep geeft ons de mogelijkheid om invulling te geven aan voorgenoemde vraagstukken.

6.3.3 KRW is een belangrijk, maar complex onderwerp voor de VV. Het volledig (inhoudelijk) doorgronden van KRW is nauwelijks mogelijk, maar deze complexiteit vraagt wel aandacht.

Als college staan we, als altijd, open voor het gesprek met de VV over de behoefte aan meer informatie over de voortgang en effectiviteit. Naast de tot nu toe gehanteerde communicatiemogelijkheden (de commissie, werkbezoeken, gelegenheid tot tussentijds vragen stellen) hopen we dat de op te richten klankbordgroep een stevige stap voorwaarts op dit punt is en geven deze graag met de VV vorm. Mocht u nog suggesties hebben, dan horen wij deze graag.

Pagina 4 van 5



Hoogheemraadschap van
Rijnland

21.047887

Concluderend kunnen wij stellen dat de analyse en aanbevelingen voor zowel VV als college aandachtspunten benoemen. We gaan graag met de VV in gesprek over het vervolg.

Met vriendelijke groet,
dijkgraaf en hoogheemraden,

Rogier van der Sande,
dijkgraaf

Mariël Middendorp,
Secretaris /Algemeen Directeur