

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Beleidsdoorlichting beleidsartikel 31.04 Verbetering van de
Waterkwaliteit
19 januari 2011

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Beleidsdoorlichting beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
G.N. (Nicolet) Luisman MSc.
ir. S. (Sas) Terpstra

Den Haag, 19 januari 2011
559007/JGN/SCH

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding beleidsdoorlichting beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit	1
1.2	Opdracht Twynstra Gudde	2
1.3	Aanpak en verantwoording	2
1.4	Opbouw rapport	8
2	Context verbetering van de waterkwaliteit	9
2.1	Goede ecologische en chemische kwaliteit oppervlaktewateren stroomgebieden Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde	9
2.2	Kaderrichtlijn Water (KRW)	10
3	Probleem en rol (rijks)overheid	12
3.1	Beschrijving en analyse probleem	12
3.2	Beschrijving en motivatie rol (rijks)overheid	16
4	Beleid in theorie: beleidsdoelstellingen en instrumenten	20
4.1	Beschrijving beleidsdoelstellingen	20
4.2	Beschrijving gehanteerde instrumenten	23
5	Beleid in praktijk: instrumenten en maatschappelijke effecten	28
5.1	Beschrijving uitvoering beleid	28
5.2	Beschrijving en analyse maatschappelijke effecten	31
6	Ingezette budgetten	39
6.1	Beschrijving ingezette budgetten	39
6.2	Onderbouwing ingezette budgetten	42
7	Conclusies en aanbevelingen	43
7.1	Conclusies en aanbevelingen onderdelen beleidsdoorlichting	43
7.2	Overige aanbevelingen	49

Literatuurlijst

Samenstelling begeleidingscommissie

Lijst deelnemende beleidsmakers werkbijeenkomst

Lijst geïnterviewde personen

Twynstra Gudde

Bijlagen

1. Beeld chemische en ecologische kwaliteit
2. Beleid vanaf het kanteljaar 2009
3. Beleid tot het kanteljaar 2009

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording en de opbouw van dit rapport.

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit

Schoon water is van levensbelang. Om de waterkwaliteit te verbeteren stelt de overheid – nationaal en internationaal – eisen en neemt ze maatregelen (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterkwaliteit>). De algemene doelstelling van het nationale integraal waterbeleid is: ‘het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten’ (Tweede Kamer, 2009-2010: 22). Het behalen van deze doelstelling heeft als effect dat er voldoende water is voor mens en natuur en de kwaliteit voldoet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water¹). Dit nationale integraal waterbeleid is beschreven in beleidsartikel 31 van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Tweede Kamer, 2009-2010).

In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is aangegeven dat een deel van beleidsartikel 31, namelijk beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit, in 2010 wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Het instrument beleidsdoorlichting is geïntroduceerd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) en nu geregeld in de Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2010. Een beleidsdoorlichting biedt de gelegenheid om op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te leren van ervaringen uit het verleden. Het instrument beleidsdoorlichting past in het streven naar enerzijds een toegankelijke begroting waarin heldere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, en anderzijds meer inzicht in de doelmatigheid van het overheidsbeleid door betere evaluaties.

¹) Daarnaast heeft het behalen van de doelstelling als effect dat Nederland beschermd blijft tegen water.

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde, als onafhankelijk organisatieadviesbureau, opdracht gegeven de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit uit te voeren. Het doel van de beleidsdoorlichting is in de opdrachtomschrijving omschreven als: ‘voldoen aan de verplichting zoals die gesteld is in de RPE 2006 op een dusdanige manier dat kan worden geleerd van de uitkomst bij het beleidsproces’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

De beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid
- beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan
- beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit bestaat uit meerdere onderwerpen. De beleidsdoorlichting is afgebakend tot het onderwerp: ‘Een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren te bereiken in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems (...), conform de voorschriften, zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water’ (Tweede Kamer, 2009-2010: 31)²). De focus is onder meer gericht op de rollen en verantwoordelijkheden van de rijkspartijen die betrokken zijn bij het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

De reden voor deze afbakening is dat aan dit onderwerp het grootste deel van het budget (ongeveer 70%) wordt besteed (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

1.3 Aanpak en verantwoording

1.3.1 Enkele opmerkingen vooraf

Karakter van een syntheseonderzoek

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek (overkoepelend overzicht). De beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit steunt dan ook zoveel mogelijk op (deel)onder-

²) De andere onderwerpen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit zijn: goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren van de Noordzee (KRM/OSPAR), goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems, waterveiligheid en herstel estuariene dynamiek in de zuidwestelijke Delta, en Inspectie Verkeer en Waterstaat (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010; Tweede Kamer, 2009-2010).

Twynstra Gudde

zoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)-onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

In de beleidsdoorlichting worden witte vlekken in de onderzoeken naar doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, conform de opdracht expliciet gemaakt (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Omslagpunten in waterbeleid

Voor het nationale waterbeleid was 2009 een jaar met belangrijke omslagpunten. Het Nationaal Waterplan werd definitief vastgesteld, evenals de stroomgebiedbeheerplannen van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Samen geven de plannen de richting aan van het waterbeleid in Nederland voor de periode 2009-2015 en daarna. Ook instrumenteel werd een belangrijke stap gezet. In 2009 trad namelijk de Waterwet in werking. Acht oude wetten werden gebundeld tot één nieuwe wet (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Het jaar 2009 tekent zich daarmee af als een kanteljaar in het waterbeleid. In dat opzicht komt de beleidsdoorlichting vroeg. De beleidsdoorlichting is echter wel de gelegenheid om nog eens te kijken naar de logica van het beleid en daarover op een beknopte wijze verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd betekent dat het jaar 2009 zich aftekent als een kanteljaar in het waterbeleid niet dat er voor 2009 geen beleid was. De overheid stelde al eisen en nam al maatregelen. Het Nationaal Waterplan zet veel van het beleid in de voorgaande nota's waterhuishouding (de laatste was de Vierde Nota waterhuishouding) voort. Bijvoorbeeld het integraal waterbeheer en de watersysteembenadering (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

In de beleidsdoorlichting worden de beleidsdoelstellingen van begrotingsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit beschreven, evenals de gehanteerde instrumenten vanaf het kanteljaar 2009³⁾. Vervolgens wordt de vergelijking gemaakt met de beleidsdoelstellingen en de gehanteerde instrumenten tot het kanteljaar 2009 (periode van ongeveer vier tot zeven jaar).

Wat betreft de maatschappelijke effecten van de gehanteerde instrumenten worden de verwachte maatschappelijke effecten beschreven voor de gehanteerde instrumenten vanaf het kanteljaar 2009. Tevens worden de behaalde maatschappelijke effecten beschreven voor de gehanteerde instrumenten tot het kanteljaar 2009, voor zover bekend (inclusief de witte vlekken).

³⁾ Natuurlijk wordt in de beleidsdoorlichting ook het probleem dat aanleiding was voor het beleid beschreven en geanalyseerd, wordt de rol van de rijksoverheid beschreven en gemotiveerd en worden de budgetten die zijn ingezet beschreven (inclusief de uitgaven op het Infrastructuurfonds).

Verantwoordelijkheid en externe factoren

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het integrale waterbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt onder meer zorg voor de afstemming met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Daarnaast houdt de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht op de uitvoering van de betreffende wet- en regelgeving. Het behalen van de doelstelling van het nationale integraal waterbeleid hangt evenwel onder meer af van de acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten) (Tweede Kamer, 2009-2010), en ook van andere rijkspartijen.

De beleidsdoorlichting is afgebakend tot het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wel wordt in de beleidsdoorlichting ingegaan op de vraag hoe de verantwoordelijkheid(sverdeling) voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is vormgegeven en de vraag of instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten hebben.

Samenvoeging ministeries

Sinds 14 oktober 2010 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat met (delen van) het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook zijn het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit samengevoegd tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

In de beleidsdoorlichting, waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid, worden de 'oude' namen van de ministeries gebruikt.

1.3.2 Gefaseerde uitvoering

De beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is gefaseerd uitgevoerd. De beleidsdoorlichting is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat Waterdienst zijn vertegenwoordigd, evenals de Unie van Waterschappen. Achter in dit rapport is de samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen.

1. Achterhalen van de beleidstheorie

Na een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie, is in de eerste fase de beleidstheorie achterhaald via:

- . een bureaustudie naar relevante documenten; achter in dit rapport is een literatuurlijst opgenomen
- . een werkbijeenkomst met beleidsmakers; met betrokken beleidsmakers tot en vanaf het kanteljaar 2009 is op basis van de resultaten van de bureaustudie de beleidstheorie in beeld gebracht. Achter in dit rapport is

een lijst van deelnemende beleidsmakers aan de werkbijeenkomst opgenomen.

De vaste onderdelen waaruit een beleidsdoorlichting bestaat, komen in fase 1 aan de orde door de onderstaande vragen te beantwoorden:

1. 'Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6a. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?'

2. *Analyseren bestaand bronmateriaal*

In de tweede fase is het bestaande bronmateriaal geanalyseerd via een bureaustudie naar (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Achter in dit rapport is een literatuurlijst opgenomen.

De vaste onderdelen waaruit een beleidsdoorlichting bestaat, komen in fase 2 aan de orde door de onderstaande vragen te beantwoorden:

- 6b. 'Wat is er bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?'

De resultaten zijn in de vorm van een eerste conceptrapport besproken met de begeleidingscommissie. Ook is met de begeleidingscommissie een voorstel voor fase 3 besproken.

Vervolgens zijn de resultaten voor reactie ook voorgelegd aan de deelnemende beleidsmakers aan de werkbijeenkomst.

3. *Uitvoeren verdiepingsslag*

In de derde fase is een verdiepingsslag uitgevoerd om witte vlekken waar mogelijk weg te nemen en om vanaf enige afstand te kijken naar de logica van het beleid. De verdiepingsslag is uitgevoerd via vijf interviews met beleidsmakers, beleidsuitvoerders en deskundigen. Achter in dit rapport is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

4. *Synthese en opstellen rapport*

Twynstra Gudde

In de vierde fase is de veelheid aan waarnemingen verenigd tot een samenhangend beeld. De resultaten zijn beschreven in dit rapport met een bijbehorende hoofdlijnennotitie.

Het concept rapport is besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is het concept rapport voorgelegd aan het ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt.

1.3.3 Toelichting Inspectie Verkeer en Waterstaat

De Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2010 regelt dat bij elke beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke een toelichting zal geven op zijn of haar betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting.

Voor de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit wordt de toelichting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat meegestuurd naar de Tweede Kamer.

1.4 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de context van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

De volgende hoofdstukken beschrijven de verschillende onderdelen van de beleidsdoorlichting. Hoofdstuk 3 beschrijft (de analyse van) het probleem dat aanleiding was voor het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit, evenals de (motivering van) de rol van de (rijks)overheid. Hoofdstuk 4 beschrijft het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit in theorie: de onderzochte beleidsdoelstellingen en de gehanteerde instrumenten.

Hoofdstuk 5 beschrijft het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit in praktijk: de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.

Hoofdstuk 6 beschrijft de budgetten die zijn ingezet.

Hoofdstuk 7 presenteert de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op wat geleerd kan worden van de ervaringen uit het verleden.

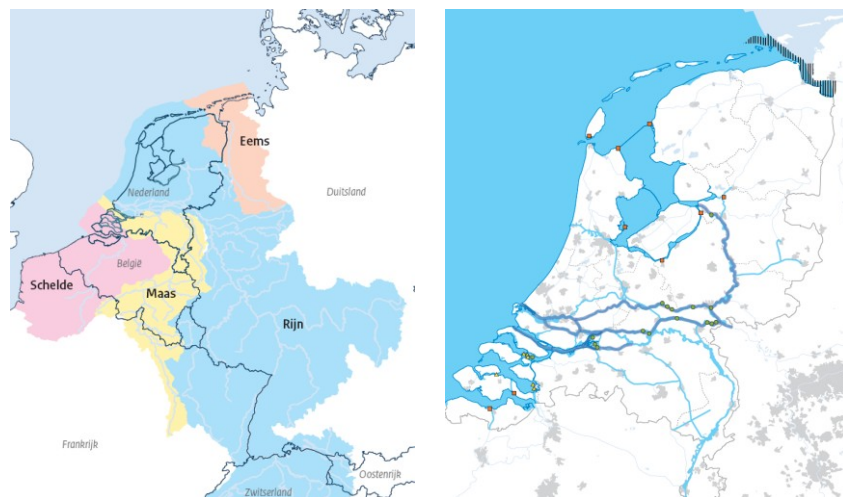
2 Context verbetering van de waterkwaliteit

Dit hoofdstuk beschrijft de context van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

2.1 Goede ecologische en chemische kwaliteit oppervlaktewateren stroomgebieden Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde

De beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is afgebakend tot het onderdeel goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. De oppervlaktewateren in deze stroomgebieden in Nederland zijn door de waterbeheerders opgedeeld in 737 waterlichamen. Beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit heeft wat de uitvoering betreft alleen betrekking op de Rijkswateren die in beheer zijn van Rijkswaterstaat (ruim 65.000 km²).

Zie figuur 1 voor de ligging van de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde in Nederland en daarbuiten, en voor de ligging van de Rijkswateren.



Figuur 1. Ligging stroomgebieden Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde (links) en Rijkswateren (rechts) (Rijkswaterstaat, 2009)

Het beleid conform beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is (dus) niet het enige beleid met betrekking tot bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Ook een deel van het beleid in de buurlanden en van de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten) heeft hierop direct betrekking. Daarnaast draagt het beleid van andere departementen direct of indirect bij aan een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Zoals het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de vorm van het Vierde Nederlandse Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2010-2013), het gewasbeschermingbeleid en het beleid met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000. En het beleid van het ministerie van VROM in de vorm van vergunningverlening op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het waterbodemsaneringsbeleid.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de vraag hoe de verantwoordelijkheid (sverdeling) is vormgegeven. En in hoofdstuk 4 op de vraag of instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten hebben.

2.2 Kaderrichtlijn Water (KRW)

De beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is afgebakend tot het onderdeel goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde *conform de voorschriften, zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water*. Op grond van de Kaderrichtlijn Water dient elke lidstaat voor zijn grondgebied een stroomgebiedbeheerplan op te stellen. Dit gebeurt in afstemming met de andere landen in het stroomgebied. De Kaderrichtlijn Water schrijft nauwkeurig voor wat er in een stroomgebiedbeheerplan moet worden opgenomen.

Op 27 november 2009 zijn de stroomgebiedbeheerplannen voor de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde door het kabinet vastgesteld. De plannen stroomgebiedbeheerplannen vormen een bijlage bij het Nationaal Waterplan.

De Kaderrichtlijn Water heeft vooral gezorgd voor aanzienlijke veranderingen in (de uitvoering van) het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit: een nieuwe indeling in waterlichamen, andere monitoring en beoordeling, nieuwe doelen, een verplichtend maatregelpakket, intensivering van publieke participatie en versterkte regionale samenwerking. De Kaderrichtlijn Water geeft een belangrijke impuls aan de ecologische en hydromorfologische kwaliteit door het vastleggen van ecologische doelen per waterlichaam en door het treffen van inrichtingsmaatregelen om deze doelen te bereiken. Alle te maken afwegingen en motiveringen worden aan strikte Europese regels gebonden (Rijkswaterstaat, 2009).

Strikt genomen is het beleid met betrekking tot bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water dus pas een jaar in uitvoering. In dat opzicht komt de beleidsdoorlichting vroeg.

Maar ook voor 2009 stelde de overheid al eisen en nam al maatregelen⁴). Zo was de hoofddoelstelling van de Vierde Nota Waterhuishouding: ‘Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Het Nationaal Waterplan zet veel van het beleid in de Vierde Nota waterhuishouding voort. Wel is er sprake van een accentverschuiving: ‘Wat betreft het oppervlaktewater, komt met de Kaderrichtlijn Water, meer dan in het verleden, het zwaartepunt bij het verbeteren van de inrichting te liggen’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

⁴) In de werksessie met beleidsmakers is aangegeven dat Nederland al sinds 1970, met de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewater, een actief beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit voert. In de loop der tijd is de aandacht verschoven van puntbronnen naar diffusie bronnen. Met de Derde en Vierde Nota waterhuishouding zijn ook de aandacht voor en investeringen in de ecologische kwaliteit toegenomen. Hierdoor is de waterkwaliteit de afgelopen decennia sterk verbeterd.

3 Probleem en rol (rijks)overheid

Dit hoofdstuk beschrijft (de analyse van) het probleem dat aanleiding was voor het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit, evenals de (motivering van) de rol van de (rijks)overheid.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

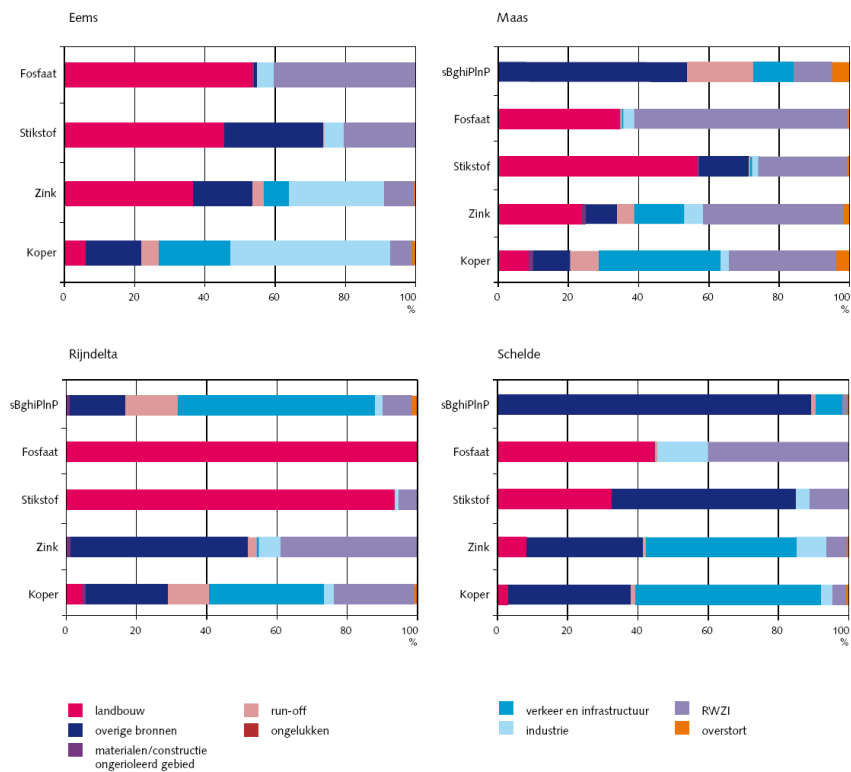
- wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
- wat is de oorzaak van het probleem?
- waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

3.1 Beschrijving en analyse probleem

Het probleem dat aanleiding is voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit, is dat de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde niet goed (genoeg) is. In Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water wordt het onvoldoende ecologisch functioneren van de watersystemen als belangrijkste probleem in Nederland genoemd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). In het Nationaal Waterplan wordt beschreven hoe in het verleden als gevolg van een toename van de verontreiniging van het oppervlaktewater (en grondwater) problemen ontstonden in de vorm van sterfte van waterorganismen, stank, ernstige vervuiling van waterbodems en beperking van de gebruiksmogelijkheden van zowel oppervlaktewater als grondwater. En als gevolg van het ingrijpend veranderen van veel watersystemen in de loop der tijd ten behoeve van de inrichting van Nederland en het gebruik van bodem en water, is het zelfreinigende vermogen van het water verminderd en zijn habitats van planten en dieren verdwenen of zo versnipperd dat soorten nauwelijks kunnen overleven (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009). Hoewel de waterkwaliteit de afgelopen decennia sterk is verbeterd, is de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde nog niet goed (genoeg). De oorzaken van het nog onvoldoende ecologisch functioneren van de watersystemen zijn gelegen in 'de combinatie van een onnatuurlijke inrichting van de watersystemen, de eutrofiëring en mogelijk ook de chemische kwaliteit' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008: 26).

In Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water wordt het probleem dat aanleiding is voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit als volgt nader beschreven: ‘Nederland heeft de hoogste dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport in Europa. Vooral om die reden is de belasting van bodem, grond- en oppervlaktewater en natuur in Nederland met zuur, stikstof en fosfor het hoogst in Europa. Op al deze terreinen heeft Nederland moeite met het halen van de bestaande EU-verplichtingen. Om te kunnen voldoen aan Europese milieukwaliteitseisen van de KRW zijn naar verwachting maatregelen nodig die veelal verder zullen gaan dan wat gemiddeld in de Europese Unie nodig zal zijn, juist vanwege die hoge druk. De ecologische kwaliteit van veel Nederlandse watersystemen staat verder onder druk door de sterk kunstmatige inrichting en de onnatuurlijke waterhuishouding. Hoewel de waterkwaliteit de afgelopen decennia sterk is verbeterd, worden de bestaande nationale chemische waterkwaliteitsdoelen (MTR) in veel Nederlandse wateren nog niet gehaald. Bovendien stagneert de verbetering al een aantal jaren.’ (Planbureau voor de leefomgeving, 2008: 25-26). In de werksessie met beleidsmakers is deze beschrijving van het probleem dat aanleiding is voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit bevestigd.

Wat betreft de belasting van de oppervlaktewateren in de in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde zijn in figuur 2 de belastingen en bronnen per stroomgebied weergegeven.

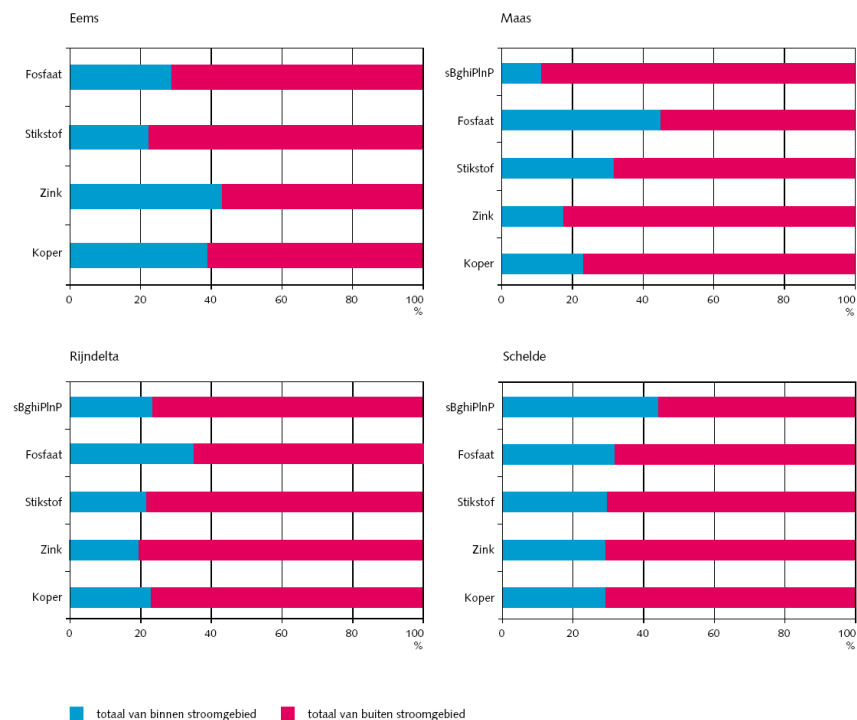


Figuur 2. Belastingen en bronnen per stroomgebied (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

Van de fysisch chemische parameters zijn vooral de hoge concentraties stikstof en fosfaat een probleem. Van de oppervlaktewaterlichamen in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde voldoet circa 50% niet aan de normen voor stikstof en fosfaat. In de stroomgebieden van de Eems en Rijn(delta) voldoet ook het doorzicht geregeld niet. En in het stroomgebied van de Rijn(delta) voldoet de temperatuur niet.

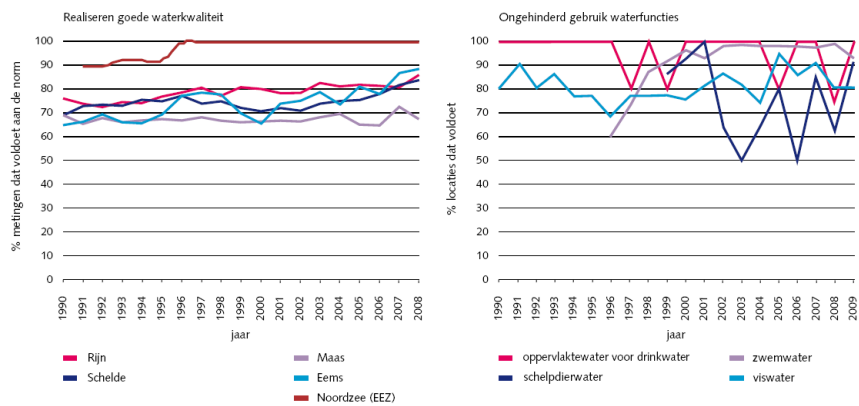
Ruim driekwart van de oppervlaktewaterlichamen wordt significant beïnvloed door stoffen vanuit landbouwgronden. Het gaat dan vooral om nutriënten en zware metalen. Voor een aanzienlijk deel van de waterlichamen zijn ook afspoeling van vuil van wegen en uitlaatgassen van verkeer belangrijke diffuse bronnen. Verder levert het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties – als puntbronnen – nog een aanmerkelijke belasting van de waterlichamen. Bij vergelijking van het relatieve belang van de (nationale) belastingen blijkt dat de stoffen vanuit landbouwgronden in meer dan de helft van alle oppervlaktewaterlichamen de belangrijkste bron zijn (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Omdat Nederland in de delta van de rivieren Eems, Maas, Rijn en Schelde ligt, komt een groot deel van het water en dus ook een deel van de belastingen uit het buitenland (zie figuur 3). Dit wordt afwenteling genoemd.



Figuur 3. Herkomst verschillende belastingen per stroomgebied (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is de actualiteit en het structurele karakter van dit probleem dat aanleiding is voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit bevestigd. Lozingen (vooral landbouw (overbemesting) en rioolwaterzuiveringsinstallaties) en de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen zijn de belangrijkste oorzaken van het probleem. In de interviews is gesteld dat weliswaar een deel van de belastingen uit het buitenland komt, maar ook dat een significant deel van de belastingen van binnen de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde komt. De belastingen uit het buitenland zijn dan ook geen excuus om in Nederland minder of niets te doen (*'we kunnen niet achteroverleunen'*). Dat het probleem dat de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde niet goed (genoeg) is nog steeds actueel is, blijkt ook uit de twee indicatoren die voor beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit worden gebruikt (zie figuur 4)⁵). De indicator voor een goede waterkwaliteit is het aantal oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van het totaal aantal oppervlaktewaterlichamen, waarvan de gemeten waarden (chemische en ecologische parameters) voldoen aan de geldende normen van (onder meer) de Kaderrichtlijn Water. De indicator voor het ongehinderde gebruik van waterfuncties is het aantal oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van het totaal aantal oppervlaktewaterlichamen, waarvan de actuele waterkwaliteit voldoet aan de geldende normen voor de bestemde gebruiksfuncties.



Figuur 4. Indicatoren beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit: realiseren goede waterkwaliteit (links) en ongehinderd gebruik waterfuncties (rechts) (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

⁵) In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2011 zijn drie nieuwe (effect)indicatoren opgenomen. Zie ook hoofdstuk 5.

Zie ook bijlage 1 voor een samenvattend beeld van de chemische en ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde.

In de werksessie met de beleidsmakers en in de interviews is wel de kanttekening geplaatst dat het urgentiegevoel om de waterkwaliteit te verbeteren in de afgelopen decennia iets is afgenomen. De ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde is zeker niet meer zo slecht als veertig jaar geleden (*'gifgroene kleur en schuim op het water'*). Toch stagneert de verbetering al een aantal jaren en zijn maatregelen nodig (vergelijk Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). *'Er is nog een stap nodig in de kwaliteit van matig naar goed.'*

Tot slot wat betreft de aanvullende maatregelen in de Rijkswateren. Deze worden in het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015 als volgt gemotiveerd (met de Kaderrichtlijn Water komt het zwaartepunt op de inrichting van het watersysteem te liggen): 'De Rijkswateren wijken bijna allemaal hydromorfologisch sterk af van de natuurlijke situatie. Het maatschappelijk nut rechtvaardigt ingrepen zoals bedijking, kanalisatie en peilbeheer. Deze ingrepen zijn voor de KRW dan ook als onomkeerbaar beoordeeld en leiden tot aangepaste doelstellingen. Tegelijk zijn wel veel verbeteringen mogelijk via gerichte inrichtings- en herstelmaatregelen. Daarom wordt de komende planperiode ingezet op de uitvoering van een ambitieus pakket aan ecologische herstelmaatregelen' (Rijkswaterstaat, 2009: 51).

3.2 Beschrijving en motivatie rol (rijks)overheid

Waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om het probleem op te lossen, wordt in het beleid met betrekking het verbeteren van de waterkwaliteit niet uitgebreid gemotiveerd. In beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit wordt gesteld dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zorg draagt voor een gezamenlijke, gecoördineerde aanpak van de nationale waterproblematiek door de verschillende publieke en private partijen om de vitale functies in het landelijke en stedelijke gebied zoals veiligheid, economie, wonen, landbouw, recreatie en natuur te waarborgen (Tweede Kamer, 2009-2010). Daarnaast is de overheid zelf beheerder van wateren.

In de werksessie met beleidsmakers is naast de (Europese en nationale) wettelijke verantwoordelijkheid ook marktfalen als motivatie voor de rol van de (rijks)overheid genoemd. Het niet goed (genoeg) zijn van de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde is een probleem dat niet zelfstandig door de markt wordt opgelost.

De rijksoverheid (de minister van Verkeer en Waterstaat) is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het integrale waterbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt onder meer zorg voor de afstemming met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Daarnaast houdt de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht op de uitvoering van de betreffende wet- en regelgeving.

In de werksessie met beleidsmakers is de verantwoordelijkheid op rijksniveau samengevat als ‘systeemverantwoordelijk’ voor het integrale watersysteem, naast de verantwoordelijkheid voor de Rijkswateren. De verantwoordelijkheid ligt echter niet alleen op rijksniveau. De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn en het behalen van de doelstelling van het nationale integraal waterbeleid hangt onder meer af van de acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten) (Tweede Kamer, 2009-2010).

In de (samenvatting van) *Stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015* wordt de wijze waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid als volgt beschreven: ‘Om de Kaderrichtlijn Water goed te kunnen implementeren, heeft in Nederland intensief overleg plaats gevonden tussen de betrokken overheden en belangenorganisaties. (...) Omdat in Nederland het waterbeheer sterk gedecentraliseerd is en de waterschappen een eigen bestuur en financieringssysteem hebben, is gekozen voor een nieuwe samenwerkingsstructuur. Daarbij geeft het rijk de landelijke kaders en zorgt voor de internationale afstemming. De waterbeheerders hebben de rol gekregen om per waterlichaam doelstellingen en maatregelen te formuleren waarmee aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water kan worden voldaan.’ En: ‘Het grootste deel van het aanvullende maatregelenprogramma komt voor rekening van de waterbeheerders. Rijkswaterstaat is de waterbeheerder van het hoofdwatersysteem, de waterschappen zijn de beheerders van het regionale oppervlaktewatersysteem en ondiep grondwater. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatregelen aan de riolering, het afkoppelen van hemelwater en het beheer van het stedelijke water. Ook kunnen gemeenten diffuse lozingen beperken door de toepassing van niet-uitlogende bouwmaterialen en het verminderen van chemische onkruidbestrijding. (...) Provincies en gemeenten spelen ook een belangrijke rol bij de ruimtelijke inpassing van de maatregelen’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009: 10, 29).

Voor de afstemming met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde hebben in elk van deze internationale stroomgebieden de landen gezamenlijk een overkoepelend stroomgebiedbeheerplan opgesteld. Hierin wordt onder meer beschreven welke problemen er in het stroomgebied spelen en welke maatregelen er door de landen gezamenlijk genomen worden (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie

Twynstra Gudde

van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is gesteld dat de winst van de Kaderrichtlijn Water is dat nationale en internationale samenwerking veel beter is vormgegeven. Niet zozeer de verantwoordelijkheidsverdeling is veranderd, als wel het planstelsel waarmee aan de verantwoordelijkheid (sverdeling) invulling wordt gegeven. Dit geeft meer duidelijkheid over wie waarvoor aan de lat staat. Daarbij geeft de Kaderrichtlijn Water een belangrijke impuls aan de ecologische en hydromorfologische kwaliteit door het vastleggen van ecologische doelen per waterlichaam en door het treffen van inrichtingsmaatregelen om deze doelen te bereiken. Alle te maken afwegingen en motiveringen worden aan strikte Europese regels gebonden (vergelijk Rijkswaterstaat, 2009).

In de interviews is wel de kanttekening geplaatst dat het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit nog altijd over meerdere departementen is verdeeld. Er wordt gepleit voor het in één departement onderbrengen van het waterbeleid en het natuurbeleid. En in de werksessie met beleidsmakers zijn door enkele deelnemende beleidsmedewerkers vraagtekens geplaatst bij de rol van de rijksoverheid met betrekking tot de gehanteerde instrumenten stimuleringsregeling synergie en het innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water, omdat de bijbehorende middelen vooral worden ingezet voor maatregelen in niet-Rijkswateren (zie ook hoofdstuk 4). Andere deelnemende beleidsmakers stellen dat ook deze instrumenten, weliswaar indirect, bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

4 **Beleid in theorie: beleidsdoelstellingen en instrumenten**

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit in theorie: de onderzochte beleidsdoelstellingen en de gehanteerde instrumenten.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

4.1 **Beschrijving beleidsdoelstellingen**

Beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit bestaat uit meerdere onderwerpen. De beleidsdoorlichting ervan is afgebakend tot het onderdeel goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde ⁶⁾. De doelstellingen die de overheid met betrekking tot dit onderwerp heeft geformuleerd worden in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit als volgt beschreven (Tweede Kamer, 2009-2010)⁷⁾:

- behoeden aquatische ecosystemen en gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van deze ecosystemen voor verdere achteruitgang
- verbeteren aquatisch milieu door onder meer een forse vermindering van lozingen en emissies
- bevorderen duurzaam gebruik (bescherming van beschikbare waterbronnen op lange termijn).

⁶⁾ De andere onderwerpen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit zijn: goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren van de Noordzee (KRM/OSPAR), goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems, waterveiligheid en herstel estuariene dynamiek in de zuidwestelijke Delta, en Inspectie Verkeer en Waterstaat (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010; Tweede Kamer, 2009-2010).

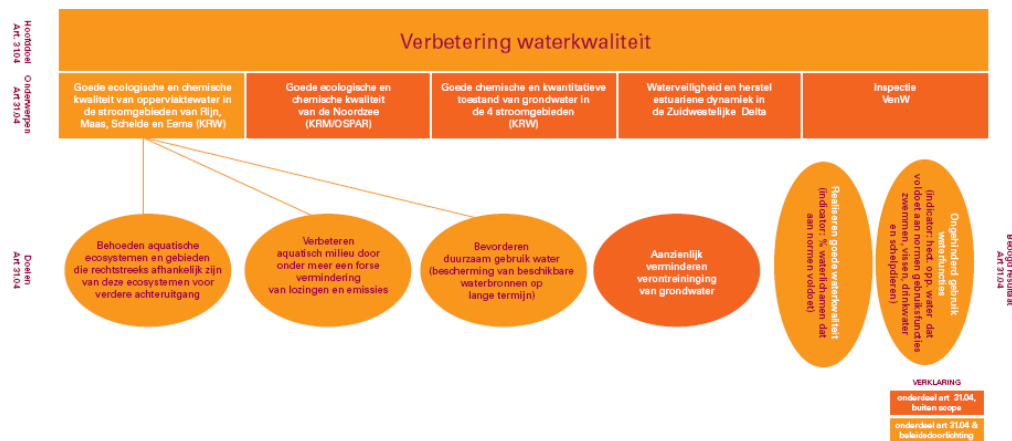
⁷⁾ Daarnaast is als doelstelling geformuleerd het aanzienlijk verminderen van de verontreiniging van grondwater (Tweede Kamer, 2009-2010). Deze doelstelling valt echter buiten de afbakening van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

In de werksessie met beleidsmakers is de samenhang tussen deze doelstellingen aangegeven. De eerste doelstelling is gericht op het niet verslechteren van de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. De tweede en derde doelstelling zijn gericht op het verbeteren van de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in deze vier stroomgebieden. Door duurzaam gebruik van water te bevorderen wordt ook bijgedragen aan het behalen van de andere doelstellingen.

De bijbehorende twee indicatoren zijn (vergelijk hoofdstuk 3):

- voor een goede waterkwaliteit: het aantal oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van het totaal aantal oppervlaktewaterlichamen, waarvan de gemeten waarden (chemische en ecologische parameters) voldoen aan de geldende normen van (onder meer) de Kaderrichtlijn Water
- voor het ongehinderd gebruik van waterfuncties: het aantal oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van het totaal aantal oppervlaktewaterlichamen, waarvan de actuele waterkwaliteit voldoet aan de geldende normen voor de bestemde gebruiksfuncties.

In figuur 5 zijn de onderdelen, doelstellingen en indicatoren van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit schematisch weergegeven.



Figuur 5. Onderdelen, doelstellingen en indicatoren beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit (zie voor grotere weergave bijlage 2)

De normen met betrekking tot de chemische kwaliteit (toestand) van de oppervlaktewateren zijn voor alle Europese wateren gelijk (prioritaire stoffen). Met het bereiken van de goede chemische toestand (GCT) zijn de concentraties van schadelijke chemische verbindingen in water zodanig, dat ze geen negatieve effecten hebben op de ecologie en de mens. In de Richtlijn Prioritaire Stoffen zijn voor verschillende stoffen normen opgenomen. Een waterlichaam dat aan al deze normen voldoet, heeft voor de Kaderrichtlijn Water de goede chemische toestand bereikt (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Omdat in Nederland de meeste wateren zijn aangemerkt als sterk veranderd dan wel kunstmatig aangelegd, is met betrekking tot de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren per waterlichaam een aangepaste doelstelling bepaald (onderbouwd volgens de voorschriften van de Kaderrichtlijn Water). Of een waterlichaam ecologisch gezond is, wordt weergegeven door vast te stellen in hoeverre waterlichamen de goede ecologische toestand (GET) of het goed ecologisch potentieel (GEP) halen. Er worden vijf klassen onderscheiden waarin een waterlichaam zich kan bevinden (zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht). In vrijwel ongewijzigde waterlichamen wordt gestreefd naar de goede ecologische toestand. In sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen wordt gestreefd naar het goed ecologisch potentieel (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is aangegeven dat het bepalen van een (aangepaste) doelstelling met betrekking tot de ecologische kwaliteit veel lastiger is dan het vaststellen van normen met betrekking tot de chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren. De natuurlijke eigenschappen van watersystemen verschillen namelijk. Hiermee moest bij het bepalen van de doelstelling rekening worden gehouden.

In de werksessie met beleidsmakers is opgemerkt dat in de doelstellingen zoals beschreven in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit herkenbaar zijn, maar dat de aandacht vooral uitgaat naar de (chemische) kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Aandacht voor de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen komt niet herkenbaar terug in de beschrijving van de doelstellingen, terwijl dit wel één van de belangrijkste oorzaken van het probleem is. Ook aandacht voor het (ongehinderd) gebruik van de waterfuncties – oppervlaktewater voor drinkwater, zwemwater, schelpdierwater en viswater – wordt gemist in de beschrijving van de doelstellingen. In de interviews is (echter) gesteld dat bij het bepalen van de doelstellingen wel rekening is gehouden met de gebruiksfuncties. Overigens voldoet meer dan 90% van de locaties aan de geldende normen voor oppervlaktewater voor drinkwater, zwemwater en schelpdierwater (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit hangt onder meer af van de acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten) en van de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is deze afhankelijkheid als groot gekwalificeerd.

Tegelijkertijd is aangegeven dat het niet onlogisch is dat de doelstellingen zo zijn beschreven, omdat de minister van Verkeer en Waterstaat door Europa wordt aangesproken op de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. En zo nodig kan de minister van Verkeer en Waterstaat gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid.

4.2 Beschrijving gehanteerde instrumenten

De instrumenten die het kabinet hanteert in het integrale waterbeleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit, zijn een combinatie van het aanpakken van stoffen bij de bron en het verbeteren van de inrichting van het watersysteem. Dit gebeurt met de uitvoering van de stroomgebiedbeheerplannen voor Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Naast voorzetting van de (internationale) aanpak van bronnen en de zuivering van rioolwater ligt er een nieuw zwaartepunt bij de verbetering van de inrichting (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

De specifieke instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op grond van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit hanteert, worden voor een groot deel beschreven in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015. Rijkswaterstaat richt zich op een robuuste basis, zodat de watersystemen bij een verstoring niet direct ontregeld zijn. Daarvoor zet Rijkswaterstaat een fors pakket aan maatregelen in om de waterkwaliteit van de Rijkswateren te verbeteren. Het pakket aan maatregelen wordt gefinancierd uit het Infrastructuurfonds (zie hoofdstuk 6). De maatregelen richten zich op de thema's (zie tabel 1): schoon water, leefgebied en verbindingen (Rijkswaterstaat, 2009)⁸).

NB. Naar aanleiding van de door het kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen wordt dit pakket aan maatregelen herzien.

⁸) Een vierde thema waarop de maatregelen van Rijkswaterstaat zich richten is voldoende water. Dit thema valt echter buiten de afbakening van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

Tabel 1. Maatregelen verbetering waterkwaliteit Rijkswateren (Rijkswaterstaat, 2009)

Maatregel	Opgave		Eenheid
	2010-2015	2015-2027	
<i>Schoon water</i>			
- emissiebeheer	4	1	locaties
- waterbodemsanering	2.541	0	hectare
- onderzoek en verkenningen rwzi's, drinkwater en slibvang voorbeeldgedrag			
- visbeheer	11.000	91.000	hectare
<i>Leefgebied</i>			
- natuurvriendelijke oevers	183/44	197/159	km/hectare
- aantakken strangen	42	88	Km
- kunstmatige riffen/zeegras	29	0	hectare
- getijennatuur/kwelders	633	555	hectare
- nevengeulen	42	20	km
- uiterwaardverlaging	837/9,9	621/25	hectare/km
- natuurlijk peilbeheer (stuwen)	2	4	locaties
- maaibeheer	615	80	hectare
<i>Verbindingen</i>			
- vispassages en –geleiding, herstelverbindingen bij beekmondingen, gemalen en zoet-zout overgangen	109	95	Locaties

Aanvullend op deze maatregelen voert Rijkswaterstaat verkenningen en planstudies uit, die mede een verbetering van de waterkwaliteit tot doel hebben. Ook zoekt Rijkswaterstaat actief naar mogelijkheden om bij de uitvoering van (groot) onderhoud de ecologische kwaliteit verder te verbeteren, bijvoorbeeld via natuurvriendelijke oevers in kanalen (Rijkswaterstaat, 2009).

Naast de instrumenten die zijn beschreven in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 hanteert het ministerie van Verkeer en Waterstaat op grond van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit ook de volgende twee instrumenten (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009):

- *stimuleringsregeling synergie*; de Tijdelijke regeling eenmalige uitkering stedelijke synergieprojecten Kaderrichtlijn Water is gericht op synergie tussen ruimtelijke maatregelen ten behoeve van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en andere rijksdoelen. Met de regeling wordt getracht een impuls te geven aan de versnelde uitvoering en verbreding van eenmalige maatregelen in het stedelijk gebied. De maatregelen moeten ten minste één ander rijksdoel dienen (www.senternovem.nl)

- *innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water*; het Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water richt zich vooral op het stimuleren van innovatieve projecten die vanwege hoge risico's en het ontbreken van een directe probleemeigenaar niet of onvoldoende door de markt worden opgepakt. Zowel kennisontwikkeling als praktijkgerichte projecten zijn mogelijk. Het accent ligt op de praktijkgerichte innovatieprojecten. Het moet in alle gevallen gaan om innovatieve projecten die uitstijgen boven de maatregelen die al genomen worden om de Kaderrichtlijn Water in te vullen. De projecten worden beoordeeld op onder andere de beleidsopgave voor de Kaderrichtlijn Water (verbetering oppervlaktewaterkwaliteit versus de kosten in euro's), de vernieuwendheid en de opschaalbaarheid/overdraagbaarheid van de resultaten (www.senternovem.nl).

Met betrekking tot het ongehinderde gebruik van de waterfuncties wordt in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 dieper ingegaan op een aantal veelvoorkomende gebruiksfuncties: oppervlaktewater voor drinkwater, zwemwater, schelpdierwater en viswater. Per functie wordt ingegaan op het wettelijke en beleidsmatige kader, de taak en rol van Rijkswaterstaat, ontwikkelingen op de langere termijn en op de beheeractiviteiten in de planperiode (Rijkswaterstaat, 2009). Voor oppervlaktewater voor drinkwater draagt Rijkswaterstaat bij aan de bescherming van de drinkwatervoorziening door te zorgen voor voldoende kwaliteit van het oppervlaktewater, waaruit direct water wordt ingenomen en via oeverinfiltratie water wordt gewonnen.

Rijkswaterstaat introduceert beschermingszones rondom de directe innamepunten als aanvulling op het bestaande beheer.

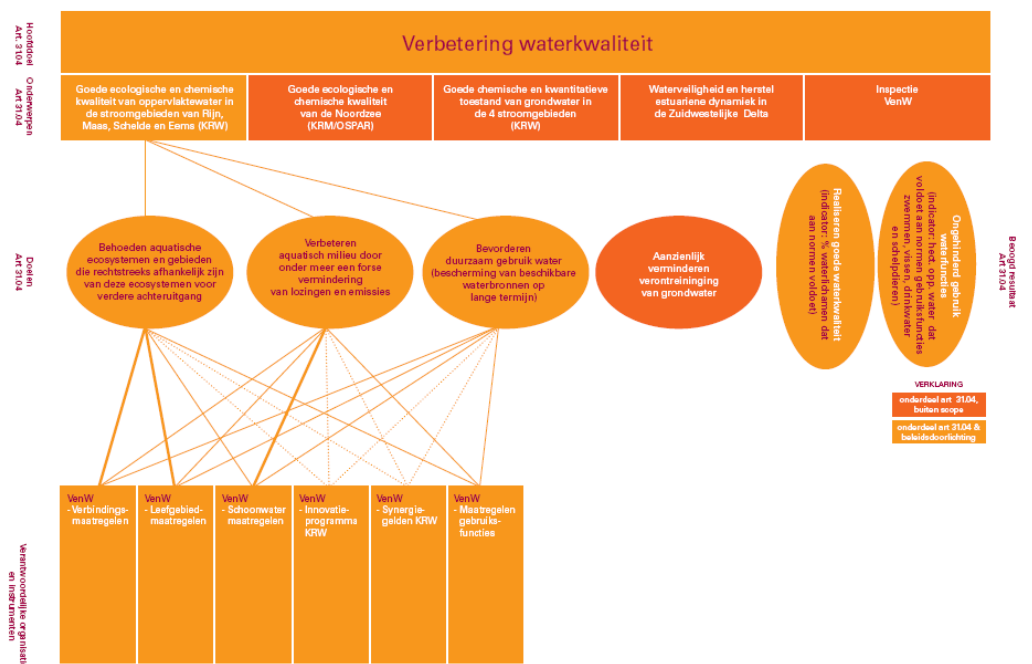
Voor zwemwater wordt voor alle zwemwaterlocaties in overeenstemming met de eisen van de Europese richtlijn een zwemwaterprofiel opgesteld en vervolgens actueel gehouden. Rijkswaterstaat meet gedurende het badseizoen de kwaliteit van alle zwemwaterlocaties en geeft de resultaten door aan de provincies. Waar de zwemwaterkwaliteit niet voldoet zijn voor 2015 maatregelen nodig.

Voor schelpdierwater werkt Rijkswaterstaat op landelijke schaal aan het verbeteren van de fysische chemische waterkwaliteit.

Voor viswater werkt Rijkswaterstaat op landelijke schaal aan maatregelen die ook de visstand ten goede komen. Door toetsing van de visstandbeheerplannen bewaakt Rijkswaterstaat dat de visserij geen inbreuk doet aan de doelen van Kaderrichtlijn Water en dat de visserij en de Kaderrichtlijn Water elkaar maximaal ondersteunen. Rijkswaterstaat is met de Natura 2000 beheerplannen betrokken bij de wijze waarop de visserij in overeenstemming wordt gebracht met de natuurdoelen.

In figuur 6 zijn de instrumenten die worden gehanteerd in het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit schematisch weergegeven, en gekoppeld aan de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit. Deze koppeling is gemaakt in de werksessie met beleidsmakers.

In figuur 6 is het beleid van de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten) en het beleid van andere departementen dat direct of indirect bijdraagt aan een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde niet weergegeven. Op het effect van deze instrumenten op het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit wordt in hoofdstuk 5 ingegaan.



Figuur 6. Onderdelen, doelstellingen, indicatoren én instrumenten beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit (zie voor grotere weergave bijlage 2)

In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is aangegeven dat de keuze voor de gehanteerde instrumenten logisch is (passend bij de analyse van het probleem). Ook is aangegeven dat al de gehanteerde instrumenten naar verwachting bijdragen aan (het behalen van) al de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit⁹⁾. Wel is in de interviews aangegeven dat de verbindingsmaatregelen en de leefgebiedmaatregelen vooral bijdragen aan het ‘eerste’ doel, en de schoonwatermaatregelen vooral bijdragen aan het ‘tweede’ doel.

⁹⁾ De bijdrage van de stimuleringsregeling synergie en het innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water aan het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is indirect, namelijk via maatregelen in niet-Rijkswateren.

Daarnaast is in de interviews aangegeven dat er instrumenten zijn die nu niet worden gehanteerd, maar die mogelijk effectief kunnen bijdragen de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit. Genoemd zijn: actief visbeheer (verwijderen van bepaalde vissoorten waardoor jonge waterplanten meer kans maken en de vorming van algen wordt tegengegaan), natuurlijk peilbeheer, laten droogvallen van wateren (waardoor bodemsamenstelling verandert en fosfaat zich beter aan de bodem hecht) en mogelijk ook het toevoegen van waterstofperoxide (om de vorming van algen tegen te gaan). Bij het laten droogvallen van wateren is de kanttekening geplaatst dat dit een verstoring van de biotoop teweeg kan brengen.

In bijlage 3 is een soortgelijke figuur opgenomen voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit tot het kanteljaar 2009 (periode van ongeveer vier tot zeven jaar). De hoofddoelstelling van de Vierde Nota Waterhuishouding is redelijk vergelijkbaar met de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2010. Ook de gehanteerde instrumenten zijn redelijk vergelijkbaar, al is er wel sprake van een accentverschuiving. Vanaf het kanteljaar 2009 ligt het zwaartepunt meer bij het verbeteren van de inrichting (vergelijk ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

5 **Beleid in praktijk: instrumenten en maatschappelijke effecten**

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid met betrekking tot de verbetering van de waterkwaliteit in praktijk: de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vragen:

- wat is er bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

5.1 **Beschrijving uitvoering beleid**

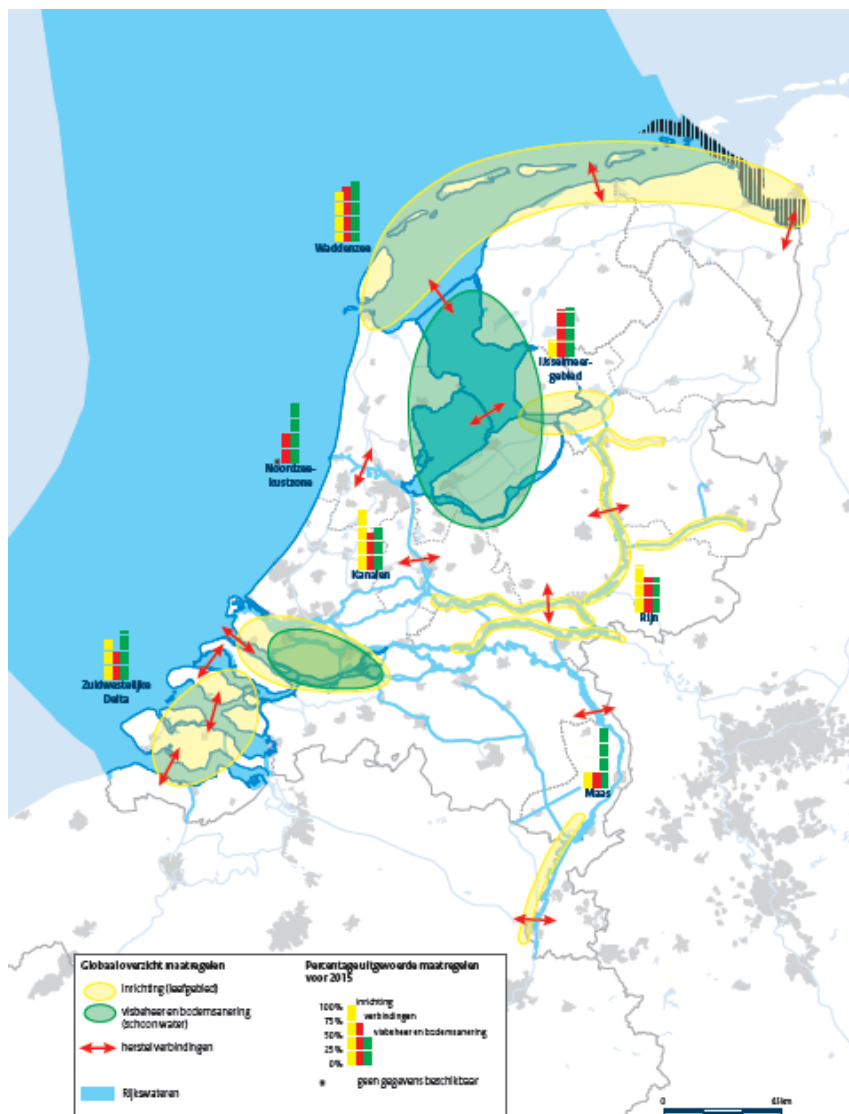
De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook uitvoering van het integrale waterbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt onder meer zorg voor de afstemming met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Deze afstemming gebeurt via het gezamenlijk opgestelde overkoepelende stroomgebiedbeheerplan (vergelijk hoofdstuk 3). Daarnaast houdt de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving.

In de werksessie met beleidsmakers en in de interviews is gesteld dat de nationale en internationale samenwerking veel beter is vormgegeven en in het algemeen goed gaat. Er is een Nationaal Wateroverleg, waarin het rijk en de koepelorganisaties van provincies, waterschappen en gemeenten participeren. Daarnaast is er per (deel)stroomgebied een bestuurlijk overleg tussen de verschillende overheden (Regionaal Bestuurlijk Overleg) (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

Wat betreft de uitvoering staat Rijkswaterstaat als beheerder aan de lat voor het verbeteren van de kwaliteit van de Rijkswateren. Het pakket maatregelen dat Rijkswaterstaat inzet is beschreven in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 (zie figuur 7 en ook hoofdstuk 4). Gedurende de looptijd van het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 werkt Rijkswaterstaat met een aan het plan gerelateerde uitvoeringsagenda. Daarin wordt het pakket aan maatregelen concreet gemaakt in een werkprogramma. Rijkswaterstaat streeft naar werk met werk maken, ofwel zoveel mogelijk gecombineerde realisatie van werken in de regio.

De uitvoeringsagenda legt ook de basis voor monitoring; Rijkswaterstaat rapporteert in zijn jaarverslag over de voortgang van het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 (Rijkswaterstaat, 2009).

De maatregelen voor de Rijkswateren worden, net als voor de overige wateren, gefaseerd uitgevoerd. Zo'n 65 tot 70% van de investeringen wordt voorzien in de periode 2007-2015 (vergelijk hoofdstuk 4). In Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water wordt geconcludeerd dat dit feitelijk betekent dat 'wordt geanticipeerd op de mogelijkheid het doelbereik met tweemaal zes jaar uit te stellen tot 2027' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008: 9).



Figuur 7. Globaal overzicht maatregelen Rijkswaterstaat voor Kaderrichtlijn Water (Rijkswaterstaat, 2009)

NB. Naar aanleiding van de door het kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen worden de maatregelen voor de Rijkswateren herzien. Dit betekent waarschijnlijk ook dat een lager percentage dan 65 tot 70% van de investeringen wordt voorzien in de periode 2007-2015.

Over de laatste stand van zaken van de maatregelen voor de Rijkswateren is evenwel weinig bekend. In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2011 is aangegeven dat een indicator in ontwikkeling is voor het aantal geplande maatregelen uit het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 dat daadwerkelijk in realisatie is getreden of is afgerond in het betreffende jaar van planning, in realisatie tot de gemaakte kosten ten opzichte van het geplande budget (Tweede Kamer, 2010-2011). In de interviews is aangegeven dat de verantwoordelijkheidsverdeling en de bijbehorende financieringsarrangementen het inderdaad soms moeilijk maken de stand van zaken te volgen.

Wat betreft de doelmatigheid van de bedrijfsvoering blijkt uit de (samenvatting van de) stroomgebiedbeheerplannen dat op drie verschillende manieren aandacht is besteed aan de doelmatigheid bij de keuze van de gehanteerde instrumenten: 'Allereerst bij het bepalen of een oppervlaktewaterlichaam de status 'sterk veranderd' heeft. Het gaat over de vraag of het nemen van hydromorfologische herstelmaatregelen om het ecologische doel van het betreffende oppervlaktewater te halen, zal leiden tot significante negatieve effecten op bestaande functies die van groot maatschappelijk belang zijn. Het zou kunnen dat die herstelmaatregelen leiden tot financiële of economische schade aan belangrijke activiteiten, zoals scheepvaart, bescherming tegen overstroming of de drinkwatervoorziening. Als van significante negatieve effecten sprake is, hoeven die herstelmaatregelen niet genomen te worden en kunnen de ecologische doelstellingen daarop worden aangepast. Een tweede aspect waarbij kosten een rol spelen, is de kosteneffectiviteit van maatregelenprogramma's. Bij het opstellen van een maatregelenprogramma voor één of meer waterlichamen wordt het meest kosteneffectieve maatregelenpakket gekozen. Een derde aspect betreft de vraag of de uitvoering van alle maatregelen die nodig zijn om de doelen in 2015 te realiseren onevenredig kostbaar is. Als dat zo is, kan dat een reden zijn om de termijn voor het halen van de doelen in 2015 te verlengen met zes of twaalf jaar (tot uiterlijk 2027)' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009: 38). Ook door Rijkswaterstaat is aan deze kostenaspecten aandacht besteed bij het opstellen van het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015. Daarbij is in Nederland veel aandacht besteed aan de kosten van grondverwerving. Omdat met vrijwillige aankoop van gronden vaak meer tijd is gemoeid, is een deel van de maatregelen uitgesteld tot de periode 2015-2027. Ook is zoveel mogelijk aangesloten bij andere ruimtelijke ontwikkelingen en al geplande renovaties van bijvoorbeeld kunstwerken (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

Met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en het beschikbare budget. Binnen deze afspraken vindt jaarlijks een nadere prioriteitstelling plaats op netwerkniveau. ‘De landelijke prioriteitstelling maakt het mogelijk om de middelen efficiënt te richten op de meest essentiële knelpunten en ook de overlast voor de gebruiker te beperken’ (Rijkswaterstaat, 2009: 133).

Over de uitvoering van het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit tot het kanteljaar 2009 is weinig bekend (*witte vlek*).

5.2 Beschrijving en analyse maatschappelijke effecten

5.2.1 *Effect gehanteerde instrumenten*

Over het effect van de instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op grond van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit hanteert, kunnen terugkijkend nog geen uitspraken worden gedaan wat betreft de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. In dat opzicht komt de beleidsdoorlichting te vroeg. Wel kunnen vooruitkijkend uitspraken worden gedaan over het verwachte effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. En terugkijkend kunnen uitspraken worden gedaan over het behaalde effect van de instrumenten tot het kanteljaar 2009 op de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

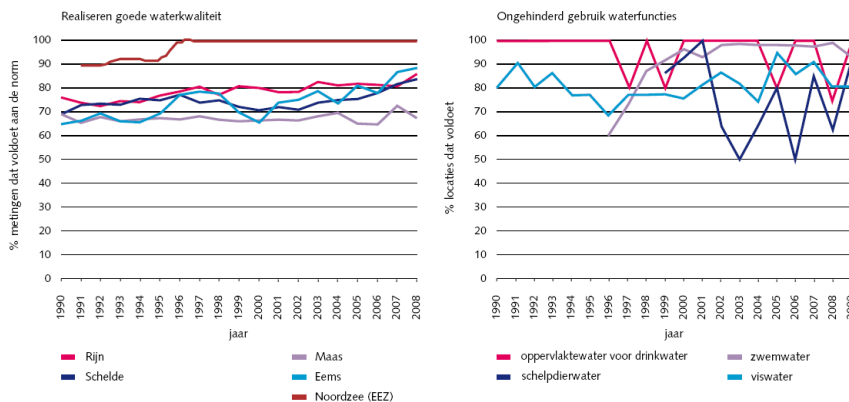
De gehanteerde instrumenten tot het kanteljaar 2009 zijn redelijk vergelijkbaar met de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water (vergelijk hoofdstuk 4)¹⁰). Over het behaalde effect van deze instrumenten op de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is echter weinig bekend (*witte vlek*). In het Programma Rijkswateren 2010-2015 wordt geconcludeerd: ‘De gekozen maatregelenpakketten zijn gebaseerd op de huidige kennis van maatregel-effectrelaties. Er zijn nog veel hiaten in de kennis. (...) Het op kwalitatieve wijze inschatten van het effect door middel van expert oordeel, wordt als het hoogst haalbare beschouwd’ (Rijkswaterstaat, 2009: 84-85).

Wel wordt in Water in Beeld gerapporteerd dat Nederland voor de eutrofiëring het meest baat heeft bij een reductie van de belasting uit het buitenland. Dit vraagt om duidelijke afspraken met de buurlanden (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008; 2009; 2010). Ook wordt in Water in Beeld gerapporteerd dat voor de chemische kwaliteit het verbeteren en optimaliseren van rioolwaterzuiveringsinstallaties (reductie fosfaat, stikstof en koper) de belangrijkste maatregelen zijn (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

¹⁰) In plaats van maatregelen gericht op de thema's schoon water, leefgebied en verbindingen wordt veelal gesproken over schoon watermaatregelen en inrichtings- en herstelmaatregelen.

Wat betreft de onnatuurlijke inrichting wordt gerapporteerd dat de inrichtingsmaatregelen – onder meer aanleg van natuurlijke oevers en nevengeulen, hermeandering van beken en plas-drassituaties langs kanalen – een groot positief hebben op de ecologische toestand (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008; 2009; vergelijk Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Deze maatregelen dragen ook positief bij aan algemene natuurdoelen, landschappelijke waarden en recreatie (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008).

Ook is bekend hoe de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde zich heeft ontwikkeld (zie figuur 8 en vergelijk hoofdstuk 3)¹¹⁾¹²⁾.



Figuur 8. Indicatoren beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit: realiseren goede waterkwaliteit (links) en ongehinderd gebruik waterfuncties (rechts) (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

¹¹⁾ Voor de indicator goede waterkwaliteit is er voor gekozen om de oppervlaktewaterlichamen die aan de normen voldoen, niet af te zetten tegen het totaal oordeel. De systematiek van de Kaderrichtlijn Water gaat namelijk uit van het principe ‘one out, all out’. Uit de toetsingen blijkt dat in elk waterlichaam wel één parameter of kwaliteitselement niet voldoet. Het percentage oppervlaktewaterlichamen dat volgens het totaal oordeel voldoet ligt daardoor onder de 1%.

¹²⁾ In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2011 zijn twee nieuwe effectindicatoren. De effectindicator voor goede waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem is het behaalde percentage chemisch en ecologisch doelbereik in de Rijkswateren, in relatie tot het gepland doelbereik in 2015 en 2027. Voor de effectindicator is er gekozen om het percentage waterlichamen in goede toestand weer te geven voor macrofauna, fytoplankton, overige waterflora, vis, N/DIN, P en doorzicht. Een soortgelijke effectindicator is er voor goede waterkwaliteit in het regionaal watersysteem (Tweede Kamer, 2010-2011).

Vooruitkijkend naar het verwachte effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water, wordt in Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water geconcludeerd dat het ecologische effect van maatregelen niet altijd goed is vast te stellen. De maatregelen voor de Rijkswateren zijn vooral gericht op verbetering van de inrichting van de watersystemen (habitatherstel) en op het verwijderen van vervuilde waterbodems (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). De ecologische verbetering wordt vooral bereikt door de inrichtingsmaatregelen: 'De focus in het RWS/regiopakket op inrichtingsmaatregelen, vistrappen en RWZI's is een kosteneffectieve keuze. Hoewel de waterkwaliteit in de periode tot 2027 in beperkte mate verbetert, kan met de voorgestelde maatregelen een duidelijke verbetering van de ecologische kwaliteit worden gerealiseerd. Voor de regionale wateren blijkt met alleen de inrichtingsmaatregelen (iets meer dan een kwart van de kosten) 80-90% van de verandering in de ecologische kwaliteit (gemiddelde EKR) te kunnen worden gerealiseerd. Daarmee is dit deel van het maatregelpakket veel kosteneffectiever dan de maatregelen gericht op een reductie van de nutriëntbelasting van het oppervlaktewater (hoofdzakelijk aanscherping RWZI's)' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008: 16).

In de interviews wordt de verwachte bijdrage van de inrichtingsmaatregelen op de ecologische kwaliteit onderschreven ('*De belangrijkste maatregelen die nu genomen worden zijn de inrichtingsmaatregelen*'). Dat de eutrofiëring het meest baat heeft bij een reductie van de belasting uit het buitenland (zoals Water in Beeld rapporteert) wordt niet geheel onderschreven. Veel van de belastingen komen van binnen de stroomgebieden van de Eems, Maas, (Rijn)delta en Schelde, vooral van de landbouw (overbemesting). In het bijzonder in de niet-Rijkswateren is dit het geval.

In de interviews is ook gewezen op het belang de maatregelen in samenhang te beschouwen, omdat maatregelen elkaar versterken of zelfs een essentiële aanvulling op elkaar vormen. In dit verband zijn er zorgen geuit over het terugdraaien van het Kierbesluit ('*Als je vispassages hebt aangelegd, maar de voordeur blijft gesloten ...*')¹³). Ook is er gewezen op het belang de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de maatregelen te borgen.

¹³) In 1970 werd het Haringvliet in het kader van de Deltawerken door de Haringvlietdam van zee afgesloten. Door de afsluiting van het Haringvliet in 1970 verdween het zoute water en de invloed van eb en vloed. Dit heeft een enorme invloed gehad op de natuur. Zo konden bepaalde vissoorten niet meer migreren naar hun paaigebieden. Om een natuurlijkere delta te creëren, worden in 2010 de Haringvlietssluisen op een kier gezet. Dat betekent dat de sluisen niet alleen bij eb, maar ook bij vloed beperkt open staan. Op die manier kan zeewater het Haringvliet instromen, waardoor hier een natuurlijk overgangsgebied van zeewater en rivierwater ontstaat. De maatregel zorgt er ook voor dat trekvisserij de sluisen kunnen passeren (www.rijkswaterstaat.nl).

Twynstra Gudde

Bij het effect van het aanleggen van natuurvriendelijke oevers op de waterkwaliteit (niet bij het effect op de flora en fauna) worden vraagtekens geplaatst.

De verwachting is dat de ecologische kwaliteit van de Rijkswateren vooral verbeterd in de rivieren: 'In rivieren neemt de ecologische kwaliteit het meest toe, vooral voor waterplanten. Het aandeel als 'goed' gekwalificeerde situaties voor deze soortgroep neemt toe van een kwart in de huidige situatie tot de helft na uitvoering van de maatregelen in 2027. De gemiddelde Ecologische Kwaliteitsratio EKR van de rivieren neemt toe van bijna 0,4 tot bijna 0,5 waarbij de waarde 0,6 de Goede Ecologische Toestand representeert. De ecologische kwaliteit van de kanalen en meren en overgangswateren neemt beperkt toe. De verminderde nutriëntbelasting uit het buitenland vertaalt zich in de overgangswateren alleen in een sterke verbetering van het fytoplankton. De ecologische kwaliteit van kustwateren neemt vrijwel niet toe omdat hier slechts in beperkte mate maatregelen zijn voorzien' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008: 15).

Toch wordt in het Programma Rijkswateren 2010-2015 gesteld dat rekening gehouden moet worden met het risico dat maatregelen niet of niet op tijd het verwachte ecologische effect hebben en dat de doelstellingen daarom niet of niet volledig kunnen worden behaald (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009).

In de (samenvatting van de) stroomgebiedbeheerplannen wordt de verwachting uitgesproken dat voor een zeer groot deel van de wateren in Nederland niet alle doelstellingen in 2015 worden behaald: 'Van de 724 oppervlaktewaterlichamen, zullen naar verwachting 99 de doelstellingen in 2015 halen. Voor 625 waterlichamen (86%) geldt dat doelbereik pas ná 2015 plaats zal vinden. (...) Voor een aantal verontreinigende stoffen waarvoor naar verwachting ook in 2027 de doelen niet worden gerealiseerd, is nu al aangegeven dat doelverlaging bij het vaststellen van de sgbp's in 2021 waarschijnlijk nodig zal zijn. Uitvoering van de maatregelen wordt stapsgewijs gedaan, zodat in 2021 op basis van betere informatie de doelen eventueel naar beneden bijgesteld kunnen worden. Voorbeelden van verontreinigende stoffen waarvoor dit kan gaan gelden zijn pak's, tbt, stikstof, fosfaat en een aantal bestrijdingsmiddelen. Van de 23 grondwaterlichamen zullen naar verwachting 15 waterlichamen de doelstellingen in 2015 halen. Voor de overige 8 waterlichamen (35%) geldt dat doelbereik pas ná 2015 plaats zal vinden' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009: 26).

Ook in de interviews is de verwachting uitgesproken dat de in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit beschreven doelstellingen niet zullen worden behaald. *'Dit komt onder meer door de tijdsvertraging die er zit tussen de inzet van instrumenten en het zichtbaar worden van de doorwerking. Ook is er implementatietijd nodig.'* Ook wordt er getwijfeld of er voldoende instrumenten worden gehanteerd, zeker nu door het kabinet Rutte bezuinigen zijn aangekondigd. *'Je mag ervan uitgaan dat de middelen niet voor niets begroot waren en dus nodig zijn om de maatregelen te nemen om zo de doelstellingen te kunnen realiseren. Door de bezuinigingen is de kans dus klein dat de doelen gehaald gaan worden.'*

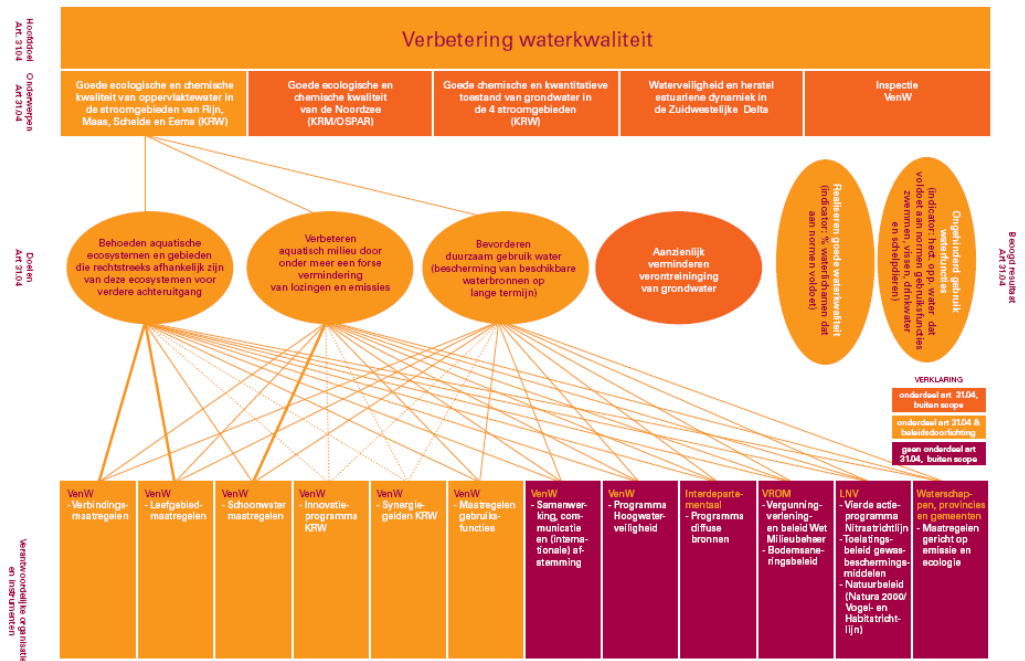
Overigens wordt er gewerkt aan het verbeteren van het inzicht in het effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu voerde in 2009 in opdracht van het ministerie van VROM een inventarisatie uit, en stelde vast: ‘Kennis over de effecten van maatregelen voor een betere waterkwaliteit is niet goed ontsloten. Deze kennis is nodig om per locatie optimale maatregelen te kunnen kiezen. De benodigde informatie hiervoor blijkt vaak maar gedeeltelijk te bestaan en wordt onvoldoende en niet systematisch gedeeld. Er zijn sinds kort wel initiatieven gaande om deze situatie te verbeteren’ (RIVM, 2009: 5). Initiatieven zijn onder meer de zogenaamde KRW-verkenner, het zogenaamde Expertsysteem Ecologische Effecten, de Regressieboom van het Planbureau voor de Leefomgeving en het onderzoekprogramma Watermozaïek van de STOWA.

Om gegevens uitwisselbaar en vergelijkbaar te maken zou uniformiteit van monitoring moeten worden nagestreefd: ‘Coördinatie van een nationaal project over effectiviteit van maatregelen ligt bij voorkeur bij een onafhankelijk instituut, gerespecteerd door waterkwaliteitsbeheerders, om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren. Bovendien moet openbaarheid van gegevens en kwaliteit van gegevens gewaarborgd zijn’ (RIVM, 2009: 17). Ook in de interviews is de vraag gesteld of onderzoek naar en monitoring van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water door de verschillende waterbeheerders wel voldoende gezamenlijk plaats vindt.

5.2.2 *Effect instrumenten op andere beleidsterreinen*

Het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit hangt onder meer af van de acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten). Deze afhankelijkheid is als groot gekwalificeerd. Ook de afhankelijkheid van het beleid van andere departementen is groot (vergelijk hoofdstuk 4).

In figuur 9 is het beleid van overige waterbeheerders en andere departementen schematisch weergegeven, in aanvulling op de instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat hanteert.



Figuur 9. Beleid van overige waterbeheerders en andere departementen verbetering waterkwaliteit (zie voor grotere weergave bijlage 2)

Omdat in de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit de focus onder meer gericht is op de rollen en verantwoordelijkheden van de rijkspartijen die betrokken zijn bij het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water, wordt hierna nader ingegaan op de afhankelijkheid van het beleid van andere departementen, voor zover bekend.

In het kader van het Vierde Nederlandse Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2010-2013) heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mestbeleid opgesteld om het gehalte aan stikstof en fosfaat in grond- en oppervlaktewater te verlagen. Over de bijdrage van het mestbeleid is bekend dat het nitraatgehalte in het grondwater onder landbouwpercelen in de periode van 1992 tot 2007 sterk is gedaald. Het effect op de waterkwaliteit is nog niet vastgesteld. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2008) verwacht dat het effect van recente maatregelen uit het huidige actieprogramma pas over een aantal jaar is vast te stellen.

Ook het gewasbeschermingsbeleid heeft als doel een positieve bijdrage te leveren aan de waterkwaliteit. Het streven voor gewasbescherming is een afname met 95% van de milieubelasting van het oppervlaktewater in 2010 ten opzichte van 1998. Uit onderzoek van het Milieu en Natuurplanbureau (2006) blijkt dat de tussendoelstelling (75% afname van de milieubelasting van het oppervlaktewater in 2005) is behaald. De afname stagneert echter en is het de vraag is of de doelstelling in 2010 wordt behaald (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009).

Over de bijdrage van de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000 is weinig bekend. Wel is bekend dat een groot deel van de Nederlandse oppervlaktewateren is aangewezen als Natura 2000-gebied. Echter, 'de KRW biedt veel keuzevrijheid om belangen af te wegen, doelen uit te stellen of te verlagen. Met name de (voorlopige) aanwijzing van bijna 95% van alle Nederlandse oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig biedt veel mogelijkheden om beleidsruimte te benutten. Het is dus maar de vraag in hoeverre de Natura 2000-gebieden kunnen profiteren van de KRW' (Alterra, 2006: 11).

Over de bijdrage van het beleid van VROM in de vorm van vergunningverlening op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het waterbodemsaneringsbeleid is weinig bekend.

5.2.3 *Neveneffecten*

Wat betreft de belangrijke positieve en negatieve neveneffecten zijn alleen de verwachte neveneffecten van de Kaderrichtlijn Water op het bedrijfsleven en de werkgelegenheid bekend. Uit een voorverkenning blijkt dat de investeringen die op grond van de Kaderrichtlijn Water voor het bedrijfsleven kunnen oplopen van ongeveer € 400 mln. tot ruim € 1,3 mld. Ook krijgt het bedrijfsleven dat opereert op de wereldmarkt waarschijnlijk te maken met een verslechtering van de concurrentiepositie.

Daar staat tegenover dat de Kaderrichtlijn Water een extra prikkel vormt om te innoveren en er ontstaan kansen voor aanbieders van watertechnologie. Ook heeft een betere waterkwaliteit een positief effect op het recreatieve en toeristische gebruik van de wateren (Ecorys & Witteveen+Bos, 2007).

6 Ingezette budgetten

Dit hoofdstuk beschrijft de budgetten die zijn ingezet.

Het hoofdstuk bevat de bouwstenen voor de beantwoording van de volgende vraag:

- hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

6.1 Beschrijving ingezette budgetten

6.1.1 Beschrijving ingezette budgetten periode 2005-2010

De hoogte van de budgetten die in de periode 2005 tot en met 2010 zijn ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is weergegeven in tabel 2a en 2b¹⁴). In tabel 2a zijn de budgettaire gevolgen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit weergegeven. Ongeveer 70% van het budget wordt ingezet voor het onderdeel goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

In tabel 2b zijn uitgaven op het Infrastructuurfonds met betrekking tot beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit weergegeven (extracomptabele verwijzingen). Het zwaartepunt van deze uitgaven ligt bij waterkwaliteit, maar een deel van de uitgaven betreft waterkwantiteitsbeheer.

Tabel 2a. Budgettaire gevolgen beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit, periode 2005-2010 (in € 1.000) (Tweede Kamer, 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011)

Uitgaven	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europese kaderrichtlijn water	13.595	19.941	21.437	23.872	18.868	19.794
OSPAR/Europese mariene strategie	3.045	3.263	3.358	3.291	4.196	1.897
Inspectie Verkeer en Waterstaat			3.791	3.976	4.377	

¹⁴) De hoogte van de budgetten die zijn ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is afgeleid van de meest recent begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor het jaar 2005 is dit de begroting voor het jaar 2006/2007, voor het jaar 2006 is dit de begroting voor het jaar 2007/2008, ... voor de jaren 2009 en 2010 is dit de begroting voor het jaar 2011).

Tabel 2b. Uitgaven op Infrastructuurfonds verbetering waterkwaliteit, periode 2010-2015 (in € 1.000) (Tweede Kamer, 2005-2006; 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011)

Uitgaven	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Basispakket B&O waterbeheer	95.464	74.904	56.071	56.716	105.068	95.000
Groot variabel onderhoud waterbeheer	3.129	8.081	23.856	12.006	12.191	26.253
Realisatie waterbeheer	130.397	167.697	149.423	119.659	182.558	283.244
Planstudies waterbeheer	7.142	3.418	3.720	1.261	1.609	5.129

6.1.2 *Beschrijving ingezette budgetten periode 2010-2015*

De hoogte van de budgetten die in de periode 2010 tot en met 2015 worden ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is weergegeven in tabel 3a en 3b. In tabel 3a zijn de budgettaire gevolgen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit weergegeven. In tabel 3b zijn uitgaven op het Infrastructuurfonds met betrekking tot beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit weergegeven (extracomptabele verwijzingen). Het zwaartepunt van deze uitgaven ligt bij waterkwaliteit, maar een deel van de uitgaven betreft waterkwantiteitsbeheer. Over hoe de uitgaven op het Infrastructuurfonds precies kunnen worden gerelateerd aan de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water op grond van het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015 is weinig bekend (*witte vlek*).

Tabel 3a. Budgettaire gevolgen beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit, periode 2010-2015 (in € 1.000) (Tweede Kamer, 2010-2011)

Uitgaven	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stroomgebieden, meren en delta	19.794	18.634	18.225	18.190	18.286	18.286
Noordzee en Wadden	1.897	1.733	1.696	1.693	1.700	1.700
Inspectie Verkeer en Waterstaat						

Tabel 3b. Uitgaven op Infrastructuurfonds verbetering waterkwaliteit, periode 2010-2015 (in € 1.000) (Tweede Kamer, 2010-2011)

Uitgaven	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Basispakket B&O waterbeheer	95.000	77.213	76.767	76.683	76.693	66.721
Groot variabel onderhoud waterbeheer	26.253	41.327	15.944	67	67	67
Realisatie waterbeheer	283.244	170.217	86.397	88.564	85.992	100.799
Planstudies waterbeheer	5.129	1.347	576	0	0	0

Twynstra Gudde

NB. Naar aanleiding van de door het kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen wordt de hoogte van de budgetten die in de periode 2010 tot en met 2015 worden ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit herzien. Door versoering en temporisering wordt de bijdrage van de rijksoverheid aan de Kaderrichtlijn Water structureel met € 50 mln. per jaar verlaagd. In 2011 zal hierover meer duidelijk worden.

6.2 Onderbouwing ingezette budgetten

Hoe de hoogte van de budgetten die zijn/worden ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is bepaald, wordt in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit niet beschreven. Ook over de onderbouwing van de hoogte van de budgetten die zijn/worden ingezet is weinig bekend (*witte vlek*).

Gevraagd naar hoe de hoogte van de budgetten is bepaald, wat hiervan de onderbouwing is en hoe de verschillende in de hoogte van de budgetten door de jaren heen kunnen worden verklaard, antwoordt het ministerie van Infrastructuur en Milieu: 'Het in beeld brengen van de kosten die verband houden met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water is een zeer complex en tijdrovend proces, waarbij allerhande aannames gemaakt moeten worden over de relevantie van projecten voor de Kaderrichtlijn Water. Dat is in het verleden nadrukkelijk ook gepoogd.' De nuancering die het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij de hoogte van de budgetten maakt, is dat veel van de maatregelen ook genomen zouden zijn zonder de Kaderrichtlijn Water¹⁵).

¹⁵) Ongeveer tweederde van de investeringen voor de Kaderrichtlijn Water van de verschillende waterbeheerders is te herleiden tot bestaand en voorgenomen beleid (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op wat geleerd kan worden van de ervaringen uit het verleden.

N.B. De resultaten van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit zullen in het perspectief van de door het kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen moeten worden geplaatst. Door versoering en temporisering wordt de bijdrage van de rijksoverheid aan de Kaderrichtlijn Water structureel met € 50 mln. per jaar verlaagd. Dit maakt de aanbevelingen echter niet minder relevant. In het bijzonder de lessen met betrekking tot het verbeteren van de beleidscyclus – heldere beleidsdoelstellingen, inzicht in de doelmatigheid – gelden onverminderd. Zo kan een aanbeveling om de maatschappelijke effecten van de gehanteerde instrumenten inzichtelijk te maken juist helpen om in het perspectief van de bezuinigingen de juiste keuzes te maken.

7.1 Conclusies en aanbevelingen onderdelen beleidsdoorlichting

Conclusie 1 *Probleem dat aanleiding was voor het beleid: duidelijk en actueel*
Het probleem dat aanleiding was voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is duidelijk en actueel. Schoon water is van levensbelang. Hoewel de waterkwaliteit de afgelopen decennia sterk is verbeterd, is de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde nog niet goed (genoeg); de kwaliteit voldoet niet aan de normen van de Kaderrichtlijn Water¹⁶). Het onvoldoende ecologisch functioneren van de watersystemen is het belangrijkste probleem in Nederland. Lozingen (vooral landbouw en rioolwaterzuiveringsinstallaties) en de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen zijn de belangrijkste oorzaken van het probleem.

¹⁶) De normen met betrekking tot de chemische kwaliteit (toestand) van de oppervlaktewateren zijn voor alle Europese wateren gelijk (prioritaire stoffen). Omdat in Nederland de meeste wateren zijn aangemerkt als sterk veranderd, dan wel kunstmatig aangelegd, is met betrekking tot de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren per waterlichaam een aangepaste doelstelling bepaald (onderbouwd volgens de voorschriften van de Kaderrichtlijn Water). In deze wateren wordt gestreefd naar het goed ecologisch potentieel (in vrijwel ongewijzigde waterlichamen wordt gestreefd naar de goede ecologische toestand).

Conclusie 2 *Rol van de rijksoverheid I: systeemverantwoordelijk*
De verantwoordelijkheid op rijksniveau is samen te vatten als ‘systeemverantwoordelijk’ voor het integrale watersysteem, naast de verantwoordelijkheid voor de Rijkswateren. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het integrale waterbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt onder meer zorg voor de afstemming met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Daarnaast houdt de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht op de uitvoering van de betreffende wet- en regelgeving.

Conclusie 3 *Rol van de rijksoverheid II: grote afhankelijkheid van medeoverheden*
De verantwoordelijkheid ligt echter niet alleen op rijksniveau. De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn en het behalen van de doelstelling van het nationale integraal waterbeleid hangt onder meer af van de acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door de overige waterbeheerders (provincies, waterschappen en gemeenten). Daarnaast draagt het beleid van andere departementen direct of indirect bij aan een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. Zo zijn lozingen, vooral van de landbouw en rioolwaterzuiveringsinstallaties, belangrijke oorzaken van het probleem en komt een deel van de belastingen uit het buitenland (afwenteling). Dit betekent dat er een directe afhankelijkheid is van het landbouwbeleid, het beleid van waterschappen en het beleid in de buurlanden.

Wat opvalt is dat, hoewel de afhankelijkheid als groot wordt gekwalificeerd, de afhankelijkheid en de daarbij horende afwegingen in het eigen beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit niet expliciet worden gemaakt. Hierdoor blijven vragen als ‘kan en moet het mestbeleid niet strenger?’ onbeantwoord, terwijl de afwegingen impliciet wel zijn gemaakt.

Aanbeveling I *Maak de afhankelijkheid van het waterbeleid door de overige waterbeheerders en het beleid van andere departementen en de daarbij horende afwegingen in het eigen beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit expliciet (les beleidscyclus)*

Conclusie 4 *Rol van de rijksoverheid III: samenwerking beter vormgegeven*
De winst van de Kaderrichtlijn Water is dat nationale en internationale samenwerking veel beter is vormgegeven. Belangrijk, gelet op de directe afhankelijkheid van het beleid van waterschappen en het beleid in de buurlanden. Niet zozeer de verantwoordelijkheidsverdeling is veranderd, als wel het planstelsel waarmee aan de verantwoordelijkheid(sverdeling) invulling wordt gegeven. Dit geeft meer duidelijkheid over wie waarvoor aan de lat staat. Kantekening is dat het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit nog altijd over meerdere departementen is verdeeld.

Conclusie 5

Beleidsdoelstellingen: herkenbaar, maar formulering en indicatoren kunnen duidelijker aansluiten op probleemanalyse

Beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit bestaat uit meerdere onderwerpen. De beleidsdoorlichting ervan is afgebakend tot het onderdeel goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde. De doelstellingen die de overheid met betrekking tot dit onderwerp heeft geformuleerd worden in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit als volgt beschreven:

- behoeden aquatische ecosystemen en gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van deze ecosystemen voor verdere achteruitgang
- verbeteren aquatisch milieu door onder meer een forse vermindering van lozingen en emissies
- bevorderen duurzaam gebruik (bescherming van beschikbare waterbronnen op lange termijn).

De beleidsdoelstellingen zijn herkenbaar. Kanttekening is dat in de doelstellingen de aandacht vooral uitgaat naar de (chemische) kwaliteit van de oppervlaktewateren. Aandacht voor de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen komt niet herkenbaar terug in de beschrijving van de doelstellingen, terwijl dit wel één van de belangrijkste oorzaken van het probleem is. Ook aandacht voor het (ongehinderd) gebruik van de waterfuncties – oppervlaktewater voor drinkwater, zwemwater, schelpdierwater en viswater – mist in de beschrijving van de doelstellingen, terwijl dit wel één van de twee indicatoren is/was.

In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2011 zijn drie nieuwe (effect)indicatoren opgenomen. De winst is dat er een indicator in ontwikkeling is voor het aantal geplande maatregelen uit het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015 dat daadwerkelijk in realisatie is getreden of is afgerond in het betreffende jaar van planning, in realisatie tot de gemaakte kosten ten opzichte van het geplande budget (*output*). Daarnaast zijn de bestaande indicatoren voor goede waterkwaliteit en het ongehinderd gebruik van de waterfuncties, vervangen door een nieuwe indicator voor goede waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem: het behaalde percentage chemisch en ecologisch doelbereik in de Rijkswateren, in relatie tot het gepland doelbereik in 2015 en 2027 (*outcome*). Voor de effectindicator is er gekozen om het percentage waterlichamen in goede toestand weer te geven voor macrofauna, fytoplankton, overige waterflora, vis, N/DIN, P en doorzicht¹⁷). Hoewel een betere effectindicator ook winst kan zijn, is de aansluiting van de nieuwe effectindicator op de doelstellingen minder duidelijk.

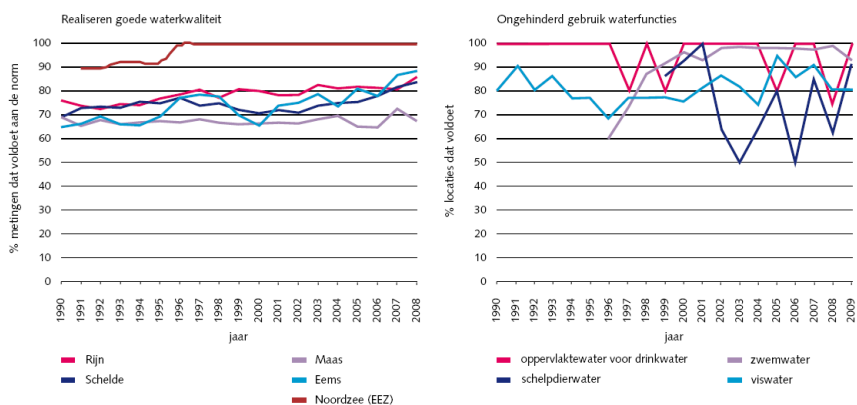
¹⁷) Een soortgelijke effectindicator is er voor goede waterkwaliteit in het regionaal watersysteem.

- Aanbeveling II *Laat de doelstellingen in hun formulering duidelijker aansluiten op de analyse van het probleem, vooral wat betreft de aandacht voor de onnatuurlijke inrichting van de watersystemen. Verduidelijk ook de relatie tussen de doelstellingen en de indicatoren (les beleidscyclus)*
- Conclusie 6 *Gehanteerde instrumenten: logisch*
De instrumenten die het kabinet hanteert in het integrale waterbeleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit, zijn een combinatie van het aanpakken van stoffen bij de bron en het verbeteren van de inrichting van het watersysteem. Met de Kaderrichtlijn Water ligt, meer dan in het verleden, het zwaartepunt bij het verbeteren van de inrichting.
De specifieke instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op grond van beleidsartikel 31.03 Verbetering van de Waterkwaliteit hanteert, worden voor een groot deel beschreven in het Beheer- en ontwikkelplan Rijkswateren 2010-2015. Rijkswaterstaat zet een fors pakket aan maatregelen in om de waterkwaliteit van de Rijkswateren te verbeteren. De maatregelen richten zich op de thema's: schoon water, leefgebied en verbindingen.
De keuze voor de gehanteerde instrumenten is logisch (passend bij de analyse van het probleem). Al de gehanteerde instrumenten dragen naar verwachting bij aan (het behalen van) al de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit ¹⁸).

Aangegeven is dat er instrumenten zijn die nu niet worden gehanteerd, maar die mogelijk effectief kunnen bijdragen de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit. Genoemd zijn onder meer actief visbeheer, natuurlijk peilbeheer en het laten droogvallen van wateren.
- Aanbeveling III *Onderzoek de toegevoegde waarde van instrumenten die nu niet worden gehanteerd, maar die mogelijk effectief kunnen bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen (beleidsmatige les)*
- Conclusie 7 *Maatschappelijke effecten gehanteerde instrumenten I: weinig van bekend*
Over het effect van de instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op grond van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit hanteert, kunnen terugkijkend nog geen uitspraken worden gedaan wat betreft de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. In dat opzicht komt de beleidsdoorlichting te vroeg. Wel kunnen vooruitkijkend uitspraken worden gedaan over het verwachte effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. En terugkijkend kunnen uitspraken worden gedaan over het behaalde effect van de instrumenten tot het kanteljaar 2009 op de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit.

¹⁸) De bijdrage van de stimuleringsregeling synergie en het innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water aan het behalen van de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is indirect, namelijk via maatregelen in niet-Rijkswateren.

De gehanteerde instrumenten tot het kanteljaar 2009 zijn redelijk vergelijkbaar met de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. Over het behaalde effect van deze instrumenten op de doelstellingen van beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit is echter weinig bekend. In het Programma Rijkswateren 2010-2015 wordt geconcludeerd: ‘De gekozen maatregelenpakketten zijn gebaseerd op de huidige kennis van maatregel-effectrelaties. Er zijn nog veel hiaten in de kennis. (...) Het op kwalitatieve wijze inschatten van het effect door middel van expert oordeel, wordt als het hoogst haalbare beschouwd’ (Rijkswaterstaat, 2009: 84-85). Wel is onder meer bekend hoe de ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren van de Eems, Maas, Rijn(delta) en Schelde zich heeft ontwikkeld (zie figuur 10).



Figuur 10. Indicatoren beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit: realiseren goede waterkwaliteit (links) en ongehinderd gebruik waterfuncties (rechts) (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

Vooruitkijkend naar het verwachte effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water, wordt in Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water geconcludeerd dat de ecologische verbetering wordt vooral bereikt door de inrichtingsmaatregelen. Toch is het ecologische effect van maatregelen nog niet altijd goed is vast te stellen.

Overigens wordt er gewerkt aan het verbeteren van het inzicht in het effect van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water. Kanttekening is de vraag of onderzoek naar en monitoring van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water door de verschillende waterbeheerders voldoende gezamenlijk plaats vindt.

Aanbeveling IV

Maak de maatschappelijke effecten van de gehanteerde inzichtelijk, zodanig dat meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid ontstaat. Investeer daarom in onderzoek naar en monitoring van het effect van maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water, in gezamenlijkheid met de andere waterbeheerders (les beleidscyclus)

- Conclusie 8 *Maatschappelijke effecten gehanteerde instrumenten II: doelstellingen naar verwachting niet behaald*
De verwachting is dat de in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit beschreven doelstellingen niet zullen worden behaald in 2015. De maatregelen voor de Rijkswateren worden, net als voor de overige wateren, gefaseerd uitgevoerd. In Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water wordt geconcludeerd dat dit feitelijke betekent dat ‘wordt geanticipeerd op de mogelijkheid het doelbereik met tweemaal zes jaar uit te stellen tot 2027’ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008: 9). Door de door het kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen is het echter ook de vraag of al de doelstellingen in 2027 worden behaald¹⁹⁾.
- Conclusie 9 *Budgetten die zijn ingezet: weinig bekend van onderbouwing*
Hoe de hoogte van de budgetten die zijn/worden ingezet voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit is bepaald, wordt in beleidsartikel 31.04 Verbetering van de Waterkwaliteit niet beschreven. Ook over de onderbouwing van de hoogte van de budgetten die zijn/worden ingezet is weinig bekend. ‘Het in beeld brengen van de kosten die verband houden met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water is een zeer complex en tijdrovend proces, waarbij allerhande aannames gemaakt moeten worden over de relevantie van projecten voor de Kaderrichtlijn Water. Dat is in het verleden nadrukkelijk ook gepoogd.’ Nuancering bij de hoogte van de budgetten is dat veel van de maatregelen ook genomen zouden zijn zonder de Kaderrichtlijn Water.
- Aanbeveling V *Maak de onderbouwing van de ingezette budgetten inzichtelijk. Stel voor zover de bezuinigingen daar aanleiding toegeven, de beleidsdoelstellingen bij (les beleidscyclus/beleidsmatige les)*

7.2 Overige aanbevelingen

Tot slot twee beleidsmatige lessen die niet één op één zijn gekoppeld aan de onderdelen van een beleidsdoorlichting, maar wel relevant zijn voor het beleid met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit:

¹⁹⁾ In de (samenvatting van de) stroomgebiedbeheerplannen wordt de verwachting uitgesproken dat voor een zeer groot deel van de wateren in Nederland niet alle doelstellingen in 2015 worden behaald: ‘Van de 724 oppervlaktewaterlichamen, zullen naar verwachting 99 de doelstellingen in 2015 halen. Voor 625 waterlichamen (86%) geldt dat doelbereik pas ná 2015 plaats zal vinden. (...) Voor een aantal verontreinigende stoffen waarvoor naar verwachting ook in 2027 de doelen niet worden gerealiseerd, is nu al aangegeven dat doelverlaging bij het vaststellen van de sgbp’s in 2021 waarschijnlijk nodig zal zijn’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).

Twynstra Gudde

- Aanbeveling VI *Heb oog voor de samenhang van de verschillende maatregelen, zodat voorkomen wordt dat er maatregelen geschrapt worden die een essentiële schakel vormen in de keten (beleidsmatige les)*
- Aanbeveling VII *Borg de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van de maatregelen (beleidsmatige les)*

Literatuurlijst

- Alterra (2006), *Gelijktijdige implementatie van de KRW en Natura 2000*
- Ecorys & Witteveen+Bos (2007), *Voorverkenning kosten en gevolgen KRW voor het Nederlandse bedrijfsleven*
- Milieu en Natuur Planbureau (2006), *Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), *Opdrachtomschrijving beleidsdoorlichting waterkwaliteit*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), *Water in Beeld; voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Water in Beeld; voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Water in Beeld; voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Vierde Nota Waterhuishouding (regeringsbeslissing)*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), *Nationaal Waterplan 2009-2015*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), *Stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015; samenvatting Eems, Maas, Rijndelta en Schelde*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009), *Natuurbalans 2009*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2008), *Kwaliteit voor later; ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*
- Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2010*
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2009), *Monitoren van de effectiviteit van KRW-maatregelen voor de ecologische waterkwaliteit; een definitiedocument*
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2008), *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2006*
- Rijkswaterstaat (2009), *Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015; werken aan een robuust watersysteem*
- Rijkswaterstaat (2009); *Programma Rijkswateren 2010-2015; uitwerking Waterbeheer 21^e eeuw, Kaderrichtlijn Water en Natura 2000*
- Staatscourant (2006, nr. 83), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006*
- Tweede Kamer (2010-2011), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2011*
- Tweede Kamer (2009-2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2010*

- Tweede Kamer (2008-2009), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2009*
- Tweede Kamer (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2008*
- Tweede Kamer (2006-2007), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2007*
- Tweede Kamer (2005-2006), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2006*

Samenstelling begeleidingscommissie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- de heer Dekker, adjunct directeur internationaal directoraat-generaal Water
- de heer Maaskant, beleidsmedewerker directoraat-generaal Water
- de heer Planken, beleidsmedewerker hoofddirectie Financiën, Management en Control.

Rijkswaterstaat, Waterdienst

- de heer Poos, medewerker afdeling Beleidsvoorbereiding & Uitvoeringstoets.

Unie van Waterschappen

- de heer Bentvelsen, beleidsmedewerker water.

Lijst deelnemende beleidsmakers werkbijeenkomst

In een werkbijeenkomst met betrokken beleidsmakers tot en vanaf het kanteljaar 2009 is, op basis van de resultaten van de bureaustudie naar relevante documenten, de beleidstheorie in beeld gebracht. Deelnemende beleidsmakers aan de werkbijeenkomst op 3 november 2010 waren:

- de heer Aangenendt, ministerie van Infrastructuur en Milieu, directoraat-generaal Water
- de heer Dekker, ministerie van Infrastructuur en Milieu, directoraat-generaal Water
- de heer Jonkers, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directoraat-generaal Water
- de heer Niebeek, Rijkswaterstaat, Waterdienst
- de heer Landman, ministerie van Infrastructuur en Milieu, portefeuille Milieu
- de heer Mulleneers, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- de heer Wagemakers, Rijkswaterstaat, Waterdienst.

Lijst geïnterviewde personen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 23 november 2010

- de heer Mak, beleidsmedewerker directoraat-generaal Water.

Natuurmonumenten, 24 november 2010

- de heer Vertegaal, adviseur waterbeleid.

Planbureau voor de Leefomgeving, 25 november 2010

- de heer Ligtvoet, programmaleider Water, Klimaat en Ruimte
- de heer Kragt, programma Water, Klimaat en Ruimte.

Rijkswaterstaat, 1 december 2010

- mevrouw Kamps-Mulder, adviseur watersystemen Dienst IJsselmeergebied
- de heer Oterdoom, procesmanager Waterdienst
- de heer Van der Wekken, projectmanager Waterdienst.

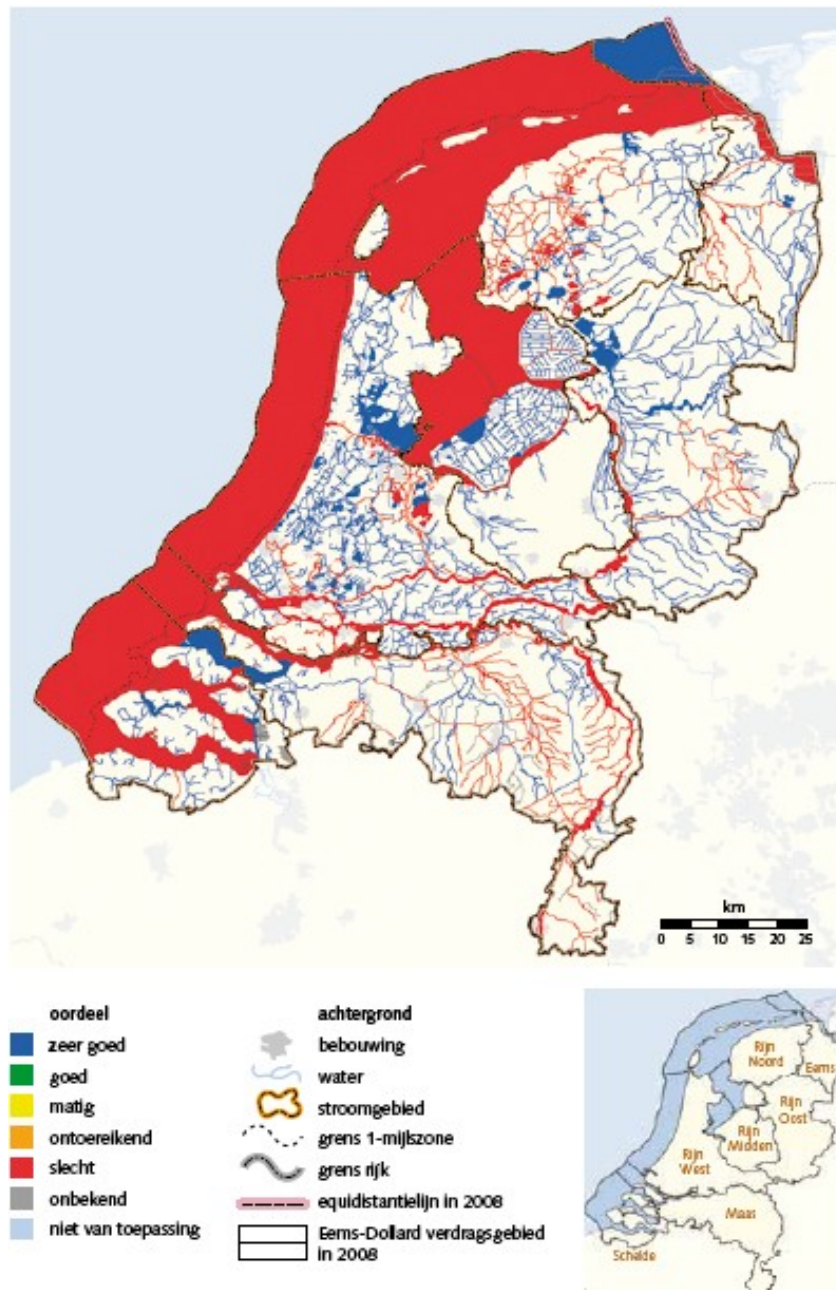
Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), 22 november 2010

- de heer Van der Wal, onderzoekscoördinator watersysteemonderzoek.

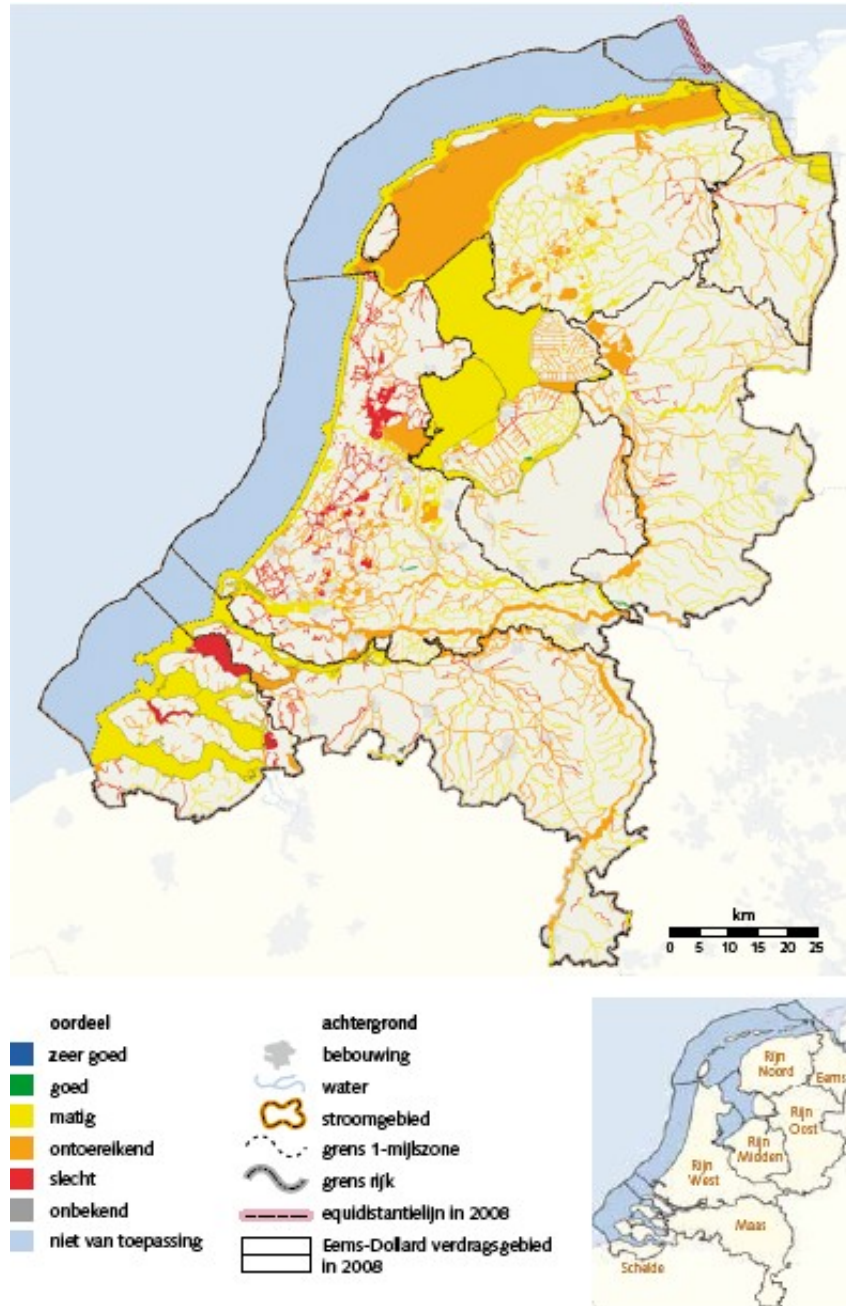
Twynstra Gudde

Bijlagen

Beeld chemische en ecologische kwaliteit

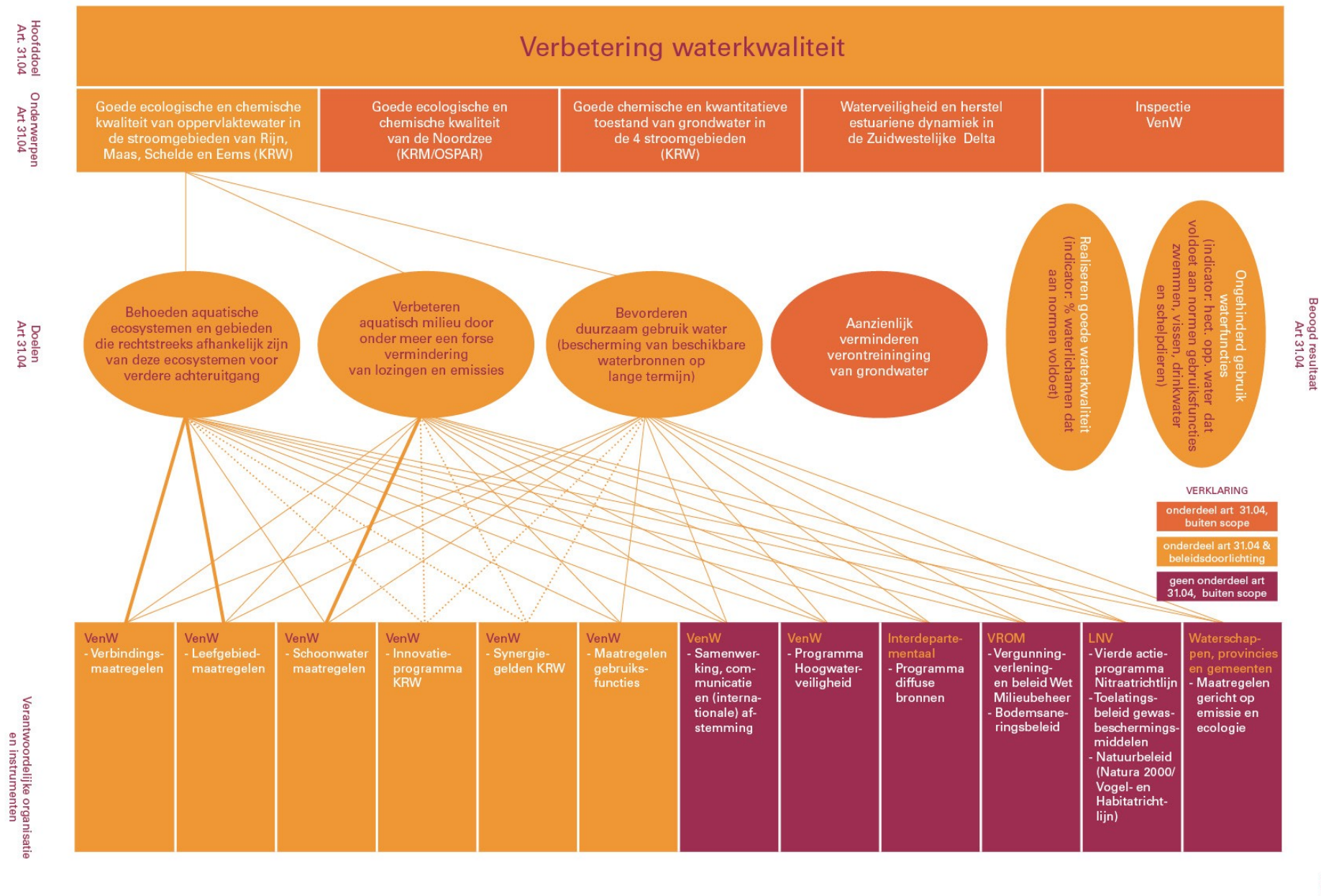


Figuur 1. Chemische kwaliteit oppervlaktewateren (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)



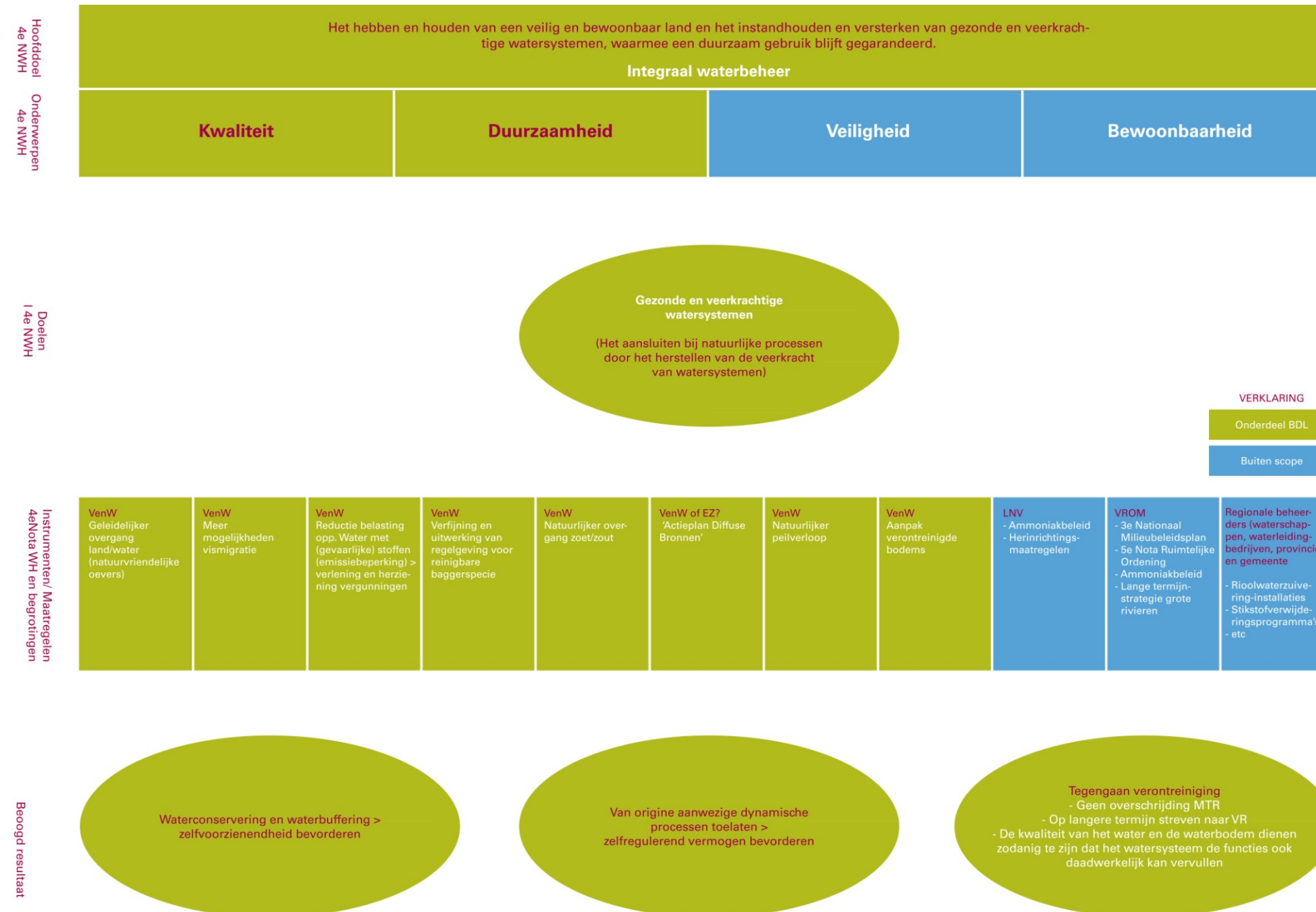
Figuur 2. Ecologische kwaliteit oppervlaktewateren (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010)

Beleid vanaf het kanteljaar 2009



Figuur 3. Onderdelen, doelstellingen en instrumenten vanaf het kanteljaar 2009

Beleid tot het kanteljaar 2009



Figuur 4. Onderdelen, doelstellingen en instrumenten tot het kanteljaar 2009

