



Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water bij Waterschap Rivierenland

Otto Cox en Steven Visser

Leiden, 2 december 2018



Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water bij Waterschap Rivierenland

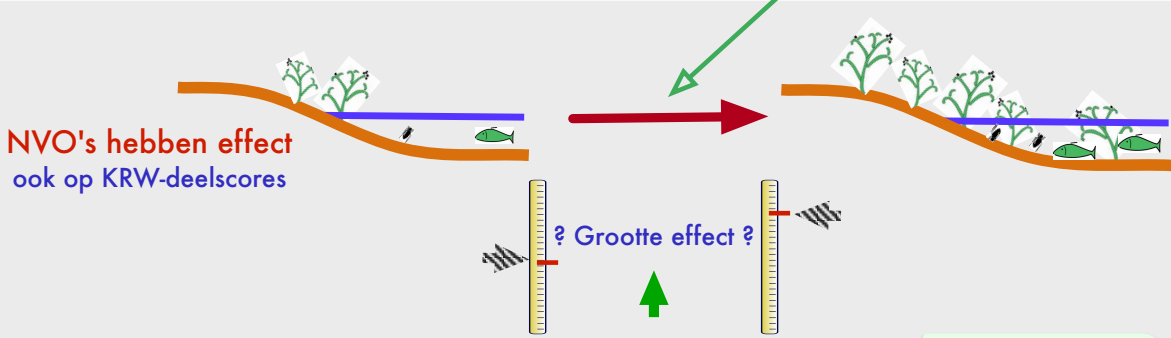
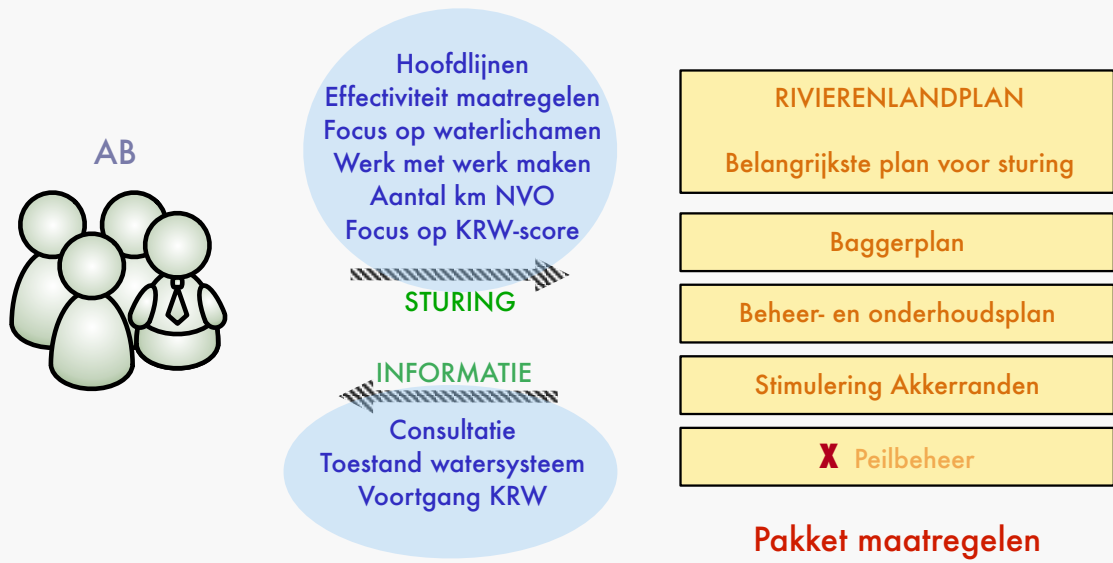
Onderzoek in opdracht van Rekenkamercommissies van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Rivierenland

Otto Cox en Steven Visser

Leiden, 2 december 2018

Voor inlichtingen over dit onderzoek kunt u zich wenden tot:
Rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland, dhr. K. Kappert, jkappert@chello.nl

IMPLEMENTATIE KRW - STURING DOOR BESTUUR - RIVIERENLAND



STURINGSVRAGEN

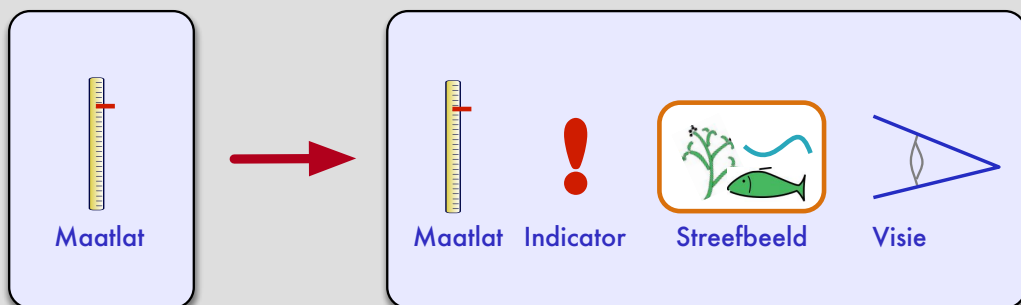
- Hoofdpijnen en flexibiliteit: hoe?
- Restopgave?
- Effectiviteit
- Info-achterstand



ONTWIKKELINGEN

- Omgevingswet
- Druk op kosten
- Samenwerking
- Rol provincies

STURINGSINSTRUMENTEN AANVULLEN ? !



Blijven investeren in kennis AB



Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 15 |
| 1.1 Aanleiding | 15 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 15 |
| 1.3 Werkwijze | 15 |
| 1.4 Leeswijzer | 16 |
| 2 Kaders voor de KRW-opgave | 17 |
| 2.1 Kaders vanuit de KRW | 17 |
| 2.2 Kaders vanuit het Rijk | 18 |
| 2.3 Handreikingen vanuit Rijn-West | 20 |
| 2.4 Rol provincies | 20 |
| 3 De KRW-opgave | 22 |
| 4 Instrumenten en strategie | 23 |
| 4.1 Waterbeheerprogramma en KRW - maatregelenpakket | 23 |
| 4.1.1 Focus KRW-maatregelen | 23 |
| 4.2 Coalitieakkoord en financiële kaders | 25 |
| 4.3 Natuurvriendelijke oevers | 25 |
| 5 Natuurvriendelijke oevers als onderdeel van KRW-maatregelen | 27 |
| 5.1 Natuurvriendelijke oevers bij Rivierenland | 27 |
| 5.2 Effectiviteit van natuurvriendelijke oevers | 27 |
| 5.3 Uitvoering | 29 |
| 5.4 Andere instrumenten | 29 |
| 6 Informatie en sturing AB | 31 |
| 6.1 Besluitvormingsproces | 31 |
| 6.2 Sturing KRW algemeen | 32 |
| 6.3 Sturing natuurvriendelijke oevers | 33 |
| 6.4 Rapportage en sturing voortgang | 34 |
| 6.5 Informatiebehoefte Algemeen Bestuur | 36 |
| 7 Ontwikkelingen in de komende jaren | 38 |
| 7.1 Omgevingswet | 38 |
| 7.2 Andere ontwikkelingen | 40 |
| 8 Vergelijking met Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden | 42 |
| 8.1 KRW-opgave | 42 |
| 8.2 Beleidsinstrumenten en strategie | 42 |
| 8.3 Natuurvriendelijke oevers | 42 |
| 8.4 Informatie en sturing | 43 |
| 9. Conclusies | 45 |
| Nabeschouwing: sturen op hoofdlijnen | 47 |
| Bijlagen | 48 |



Samenvatting

De Rekenkamercommissies van Waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden hebben opdracht gegeven voor een onderzoek gericht op de bestuurlijke instrumenten en processen voor het behalen van de doelstellingen van de KRW. De centrale onderzoeksvraag luidt: Is de kaderstellende en controlerende rol van de algemeen besturen voldoende geborgd bij de realisatie van de doelstellingen van de KRW? Het onderzoek richt zich daarbij op de bestuurlijke instrumenten en processen voor het behalen van de doelstellingen van de KRW. Om het onderzoek richting te geven hebben de rekenkamercommissies ervoor gekozen natuurvriendelijke oevers (nvo's) te hanteren als casus.

De opgave ten aanzien van de waterkwaliteit (KRW) en voor natuurvriendelijke oevers in het bijzonder Rivierenland beschrijft de KRW-opgave volgens de KRW-systematiek, waarbij onder andere de scores op de maatlatten worden gehanteerd. Deze zijn met elkaar in lijn. De KRW heeft volgens betrokkenen duidelijke voordelen, zoals een integrale, vergelijkbare aanpak, aangeven van meetbare doelen en principes als geen achteruitgang en geen afwenteling. De detail-uitwerking is echter ingewikkeld en maakt het lastig om opgave en voortgang zichtbaar te maken, onder andere door het “one-out-all-out” principe.

Geen van de 30 waterlichamen in Rivierenland voldoet op dit moment aan alle ecologische doelen. Circa 55% van de waterlichamen voldoet voor vis, 40% voor fytoplankton, 33% voor waterbeestjes en 14% voor waterplanten. Voor wat betreft de chemische kwaliteit voldoet geen enkel waterlichaam op alle punten, meeste waterlichamen worden de normen voor 5 tot 11 stoffen overschreden. De watersysteemanalyse die op dit moment wordt uitgevoerd gaat betere inzichten opleveren in het watersysteem (onder andere m.b.t. achtergrondbelasting) en in de effectiviteit van maatregelen. Hiermee kan de effectiviteit van het maatregelenpakket worden verbeterd en kunnen waar nodig technische doelaanpassingen plaatsvinden. Doordat gebruik wordt gemaakt van Ecologische Sleutelfactoren (ESF, zie pag. 36) zal naar verwachting een beter zicht ontstaan op de “diagnose” en op de samenhang tussen maatregelen.

In de periode 2009-2018 is als onderdeel van de 1e tranche KRW-maatregelen 126 km nvo aangelegd. Tot en met 2021 wordt nog 26 km aangelegd. De resterende opgave voor de 3e KRW-periode is 70-100 km. Dit is een indicatie, op dit moment worden watersysteemanalyses uitgevoerd waarin onder andere het maatregelenpakket voor deze periode wordt verkend. Natuurvriendelijke oevers hebben bij Rivierenland zowel een doel bij waterberging en tegengaan van oeverafkalving als voor waterkwaliteit en ecologie.

Beleidskaders

Een belangrijk kader is de KRW zelf. Deze Europese Richtlijn legt de verplichting op aan de lidstaten te zorgen voor een goede waterkwaliteit in alle wateren. Om die goede waterkwaliteit te bereiken moet zowel de chemische als de ecologische waterkwaliteit op orde zijn.

De KRW vraagt onder andere een integrale benadering van waterkwaliteit, expliciete en meetbare doelen, het opstellen van een maatregelenprogramma en het monitoren van de toestand van het water. De Europese Commissie zal bij het niet halen van de doelen de betreffende lidstaat aanspreken. Vervolgens is het aan het Rijk in hoeverre regionale partijen (mede) aansprakelijk worden gesteld (wet Nerpe). Er wordt van uit gegaan dat wordt voldaan aan de resultaatverplichting als alle maatregelen in 2027 zijn uitgevoerd.

Het Rijk heeft de KRW-kaders uitgewerkt in nationale wetgeving en regels. Van belang is onder andere de Handreiking Doelafleiding van Stowa (<https://www.stowa.nl/publicaties/handreiking-KRW-doelen-inclusief-bestuurlijk-juridisch-kader>). Rijn-West geeft handreikingen en redenerlijnen. De provincies stellen in overleg met de waterschappen de ecologische doelen vast. Verder kunnen zij kaders stellen vanuit het natuurbeleid.

Beleidsinstrumentarium om richting te geven aan de implementatie van de KRW en voor natuurvriendelijke oevers

Het belangrijkste sturingsinstrument is het waterbeheerprogramma met daaraan gekoppeld het KRW-maatregelenpakket. Het AB van Rivierenland heeft hierin nadrukkelijk een keuze gemaakt voor KRW-maatregelen in of nabij de waterlichamen. Het Rivierenlandplan geeft aan dat het de voorkeur

heeft grote stappen in een beperkt aantal kansrijke gebieden te zetten. Het bestuur heeft dit uitgangspunt onderschreven. Het programma geeft echter niet aan om welke gebieden het gaat. Wel bevat het plan een overzicht van gebieden met goede meekoppelkansen. In de bij het KRW-plan behorende factsheets zijn voor een aantal maatregelen zoekgebieden benoemd.

Andere instrumenten, zoals het baggerbeleid of de Stimuleringsregeling akkerranden/Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer volgen de lijnen die in het Rivierenlandplan zijn uitgezet. Dat geldt ook voor de meerjarenbegroting. Het aanpassen van het baggerbeleid en van het beheer en onderhoud is nog in ontwikkeling. Bij peilbeheer speelt de eventuele bijdrage aan de KRW-doelen slechts bij uitzondering een rol.

De opgave voor natuurvriendelijke oevers is geformuleerd in km aan te leggen oever. Daarnaast heeft het bestuur enkele algemene criteria meegegeven over de locatie, waarvan de belangrijkste is aanleg in of bij waterlichamen. In het plan voor de periode 2016-2021 is ook een keuze gemaakt voor herstel van verlande oevers.

Er zijn vanuit het algemeen bestuur geen kwalitatieve doelen gegeven voor nvo's, bv over de vorm van het talud, streefbeeld, doelsoorten etc. Voor aanleg/herprofilering van oevers heeft de ambtelijke organisatie een programma opgesteld. Het AB is daarover geïnformeerd. Aan de hand van dat programma maakt de organisatie vervolgens een inventarisatie, plannen en een planning. Het AB wordt hiervan op de hoogte gebracht via de kredieten. De verdere invulling is aan de organisatie. Veel oevers die voor KRW worden aangelegd zijn tevens Ecologische Verbindingszones, hiervoor zijn streefbeeld en doelsoorten opgesteld (zie pag. 20).

Waterschappen zetten bij het terugdringen van landbouwemissies (m.n. nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen) in op vrijwillige maatregelen zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), stimulering (akkerranden) en voorlichting. Dat geldt ook voor Rivierenland. Via de stimuleringsregeling nemen veel agrariërs maatregelen op het gebied van waterkwaliteit. De stimuleringsregeling gericht op groenblauwe diensten heeft wel duidelijk resultaat bij het realiseren van teeltvrije zones/akkerranden, het aandeel nvo's dat door agrariërs/particulieren is aangelegd is beperkt (5% van het totaal).

Er zijn beperkte juridische mogelijkheden, onder andere om via maatwerkvoorschriften in specifieke gebieden teeltvrije zones in te stellen, maar waterschappen gebruiken deze niet of beperkt. De komst van de Omgevingswet verruimt deze mogelijkheden, dit kan in de toekomst een optie zijn.

Sturing bij waterbeheerplan 2016-2021

Het AB is goed betrokken bij het proces van totstandkoming van het Rivierenlandplan 2 en het daaraan verbonden pakket KRW-maatregelen. In de periode 2013-2015 is het AB, dan wel de cie WS, op verschillende momenten geïnformeerd en geconsulteerd voorafgaand aan de vaststelling door het AB in november 2015. Daarbij heeft het AB ook richting kunnen geven, met als belangrijk moment de discussie over de 4 varianten in juni 2014. Het AB heeft een sturende rol gehad bij de uitspraak dat inrichtingsmaatregelen in of nabij waterlichamen moeten plaatsvinden en niet in overige wateren. Verder heeft het AB het belang van meekoppelen ("werk met werk maken"), dat al in het plan is opgenomen, sterk benadrukt.

Ook kosteneffectiviteit is een belangrijke sturingsvariabele. Bij Rivierenland is nagegaan of het voorgestelde maatregelenpakket paste binnen het uitgangspunt van maximale lastenontwikkeling. Voor nvo's is het aantal aan te leggen km de belangrijkste sturingsvariabele. Er wordt ook gerapporteerd in hoeveelheid (km's), niet met precieze locaties.

Sturingsmogelijkheden

Sturing bij implementatie van de KRW moet zich richten op hoofdlijnen. Deze sturing zou zich vooral moeten richten op de gewenste effecten van maatregelen (de outcome) en niet zozeer op de uitvoering van maatregelen (output). Dat is zowel de wens van leden van de besturen als van de organisatie. Tegelijk zeggen de geïnterviewde AB-leden dat zij moeite hebben die sturing op hoofdlijnen te geven. Zij geven aan niet voldoende beeld te hebben wat er nodig is om de KRW-doelen te halen en ook te weinig zicht te hebben op de effectiviteit van maatregelen. Dat maakt het voor hen moeilijk een goede inschatting van kosten en baten te maken.

De AB-leden lijken hierbij te kijken naar de kosten en baten van individuele maatregelen, bijvoorbeeld naar de vraag op nvo's kosteneffectiever zijn dan bijvoorbeeld baggeren of vispassages. Maar uiteindelijk wordt het bereiken van een goede waterkwaliteit bereikt door een mix van

maatregelen in het waterlichaam. In het geval van nvo's bijvoorbeeld blijkt uit diverse onderzoeken dat de effectiviteit ervan mede wordt bepaald door andere maatregelen in hetzelfde waterlichaam, zoals baggeren, verlagen nutriëntengehalte, peilbeheer of wijze van onderhoud.

Voortgangsinformatie: de belangrijkste informatiebron voor het AB zijn de rapportage Toestand van het Watersysteem (toestand en KRW-scores), de Voortgangsrapportage WBP (uitvoering maatregelen) en de Rijn-West publicatie Schoon Water in Beeld. De Buraps zijn meer gericht op realisatie en financiële verantwoording en bevatten daardoor maar een beperkt deel van de informatie die nodig is voor sturing.

Het is lastig om de voortgang van de waterkwaliteit zichtbaar te maken. Oorzaken zijn de KRW-systematiek met "one-out-all-out", verandering in monitoring, de lange tijd die het kan duren voordat effecten zichtbaar worden en het feit dat het werken met de KRW een leerproces is. De rapportage volgt sterk de KRW-systematiek en drukt voortgang vaak uit in percentage van de waterlichamen dat voldoet. Het is gewenst ook naar andere vormen van presentatie te kijken, in de "Toestand van het Watersysteem" wordt hiermee geëxperimenteerd. Een belangrijk hulpmiddel kunnen hierbij de eerder genoemde Ecologische SleutelFactoren (ESF's) zijn, die inmiddels bij de lopende watersysteemanalyse worden gebruikt. Ook kan gedacht worden aan informatie die meer op de waterlichamen is toegespitst, bijvoorbeeld het aantal waterlichamen dat op de verschillende indicatoren vooruit is gegaan, het aantal waar het volledige maatregelenpakket is uitgevoerd etc. De Stichtse Rijnlanden probeert de sturingsinformatie te presenteren met behulp van effect-indicatoren.

De leden van het AB die na de verkiezingen zijn toegetreden zijn minder intensief betrokken, omdat het grootste deel van de voorbereiding van het Rivierenlandplan al achter de rug was en zij daarna vooral via de Toestand van het Watersysteem zijn geïnformeerd over de voortgang. Dat kan een verklaring zijn voor het feit dat sommigen zich maar beperkt op de hoogte voelen.

Er is bij verschillende AB-leden onduidelijkheid over de verantwoordingslijn bij de KRW, er zijn vragen over hoe het zit met de resultaatverplichting en wie het waterschap er op kan aanspreken: de EU, het Rijk of de provincie?¹

Handelingsperspectieven en toekomstige ontwikkelingen

Het handelingsperspectief van waterschap wordt aan de ene kant beperkt door maatregelen en kaders van het Rijk en anderzijds door de noodzaak en wenselijkheid van medewerking van derden. Dat heeft gevolgen voor de sturingsmogelijkheden.

Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving als onderdeel van de Omgevingswet benoemt de KRW-doelen als omgevingswaarden en geeft hiervoor ook instructieregels. Dat betekent dat overheden een programma moeten opstellen om de omgevingswaarden te bereiken en dat er rekening mee moet worden gehouden bij vergunningverlening. De KRW-aanpak is daarmee vastgelegd in de systematiek van Omgevingswet.

De provincies nemen een algemene uitspraak over waterkwaliteit op in hun Omgevingsvisies. In hoeverre provincies aanvullende omgevingswaarden of instructieregels zullen opstellen, en hoe waterkwaliteit een plaats krijgt in de provinciale Omgevingsverordening is vooralsnog niet duidelijk. De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor meer maatwerkvoorschriften bij maatregelen, en ook om mogelijk verplichtingen op te leggen.

Het waterschap heeft bij het Rivierenlandplan al rekening gehouden met de Omgevingswet. Naar verwachting zullen de gevolgen bij de vergunningverlening groter zijn dan bij het opstellen en uitvoeren van plannen.

De Omgevingswet biedt het waterschap kansen om het belang van waterkwaliteit en maatregelen bij gemeenten en provincies naar voren te brengen. Dat moet tijdig gebeuren, want de Omgevingswet betekent een verschuiving van toetsen achteraf naar inbreng vooraf. Dit vraagt van het waterschap aandacht, een proactieve houding en een brede visie op de wateropgaven.

¹ Na de interviewperiode heeft er in oktober 2018 een thema-avond voor het AB over de KRW plaatsgevonden

Andere ontwikkelingen:

- Samenwerking met derden, zoals agrariërs en terreinbeheerders wordt steeds belangrijker. Dat biedt kansen, maar roept ook vragen op over resultaatverplichting en sturingsmogelijkheden. In het plan voor 2021-2027 zal dit nadrukkelijk aandacht moeten krijgen.
- De vergroting van de gronddruk en de kostenstijging is een punt van zorg. Het kan o.a. realisatie van de gewenste hoeveelheid nvo's moeilijk maken.
- Een koppeling met klimaatadaptatie/Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie biedt kansen voor integrale projecten die klimaatadaptatie en waterkwaliteit koppelen.
- Het is van belang dat het waterschap voor de komende periode goed kijkt naar de mogelijkheden die de KRW biedt voor fasering, technische doelaanpassing en doelverlaging en die ook goed motiveert vanuit de gronden die de KRW aangeeft.
- De provincies willen in een eerder stadium (2019) betrokken worden bij vaststelling van doelen.

Overeenkomsten en verschillen tussen Waterschap Rivierenland en De Stichtse Rijnlanden

Op veel punten zijn er overeenkomsten tussen beide waterschappen. Dat geldt voor de beleidskaders, maar ook voor de wens van besturen voor flexibiliteit en sturen op hoofdlijnen, bij voorkeur op effect (outcome). Er zijn ook verschillen, enkele van de belangrijkste zijn:

- De Stichtse Rijnlanden kiest nadrukkelijk voor het nemen van maatregelen in het hele beheergebied, met een focus op boerensloten (overige wateren). Rivierenland kiest voor het nemen van (inrichtings)maatregelen in of vlakbij waterlichamen. Dit heeft te maken met een verschil in karakter van de beheergebieden, maar ook met een verschil in visie.
- Financiële kaders: De Stichtse Rijnlanden heeft binnen het beschikbare budget gezocht naar het meest effectieve maatregelenpakket, Rivierenland heeft eerst een effectief maatregelenpakket opgesteld en is daarna nagegaan of dit binnen de afgesproken maximale groei van de lastenstijging viel.
- Beide waterschappen hebben in het plan voor de 2e periode (2016-2021) gekozen voor een grotere flexibiliteit dan in de 1e periode. De Stichtse Rijnlanden heeft daarbij voor een grotere flexibiliteit en een hoger abstractieniveau gekozen dan Rivierenland. Dit komt tot uiting in zowel het plan (met 10 maatregelen voor het hele gebied) als in de wijze van kredietverlening (KRW-moederkrediet versus kredieten voor projecten).
- Beide waterschappen houden bij het baggerprogramma rekening met de nvo's. Ook bij beheer en onderhoud is aandacht voor de nvo's. Voor flexibel peilbeheer heeft Rivierenland een beperkt aantal pilots, De Stichtse Rijnlanden betreft nvo's bij het afwegen van peilbesluiten en kiest in een aantal gevallen voor flexibel peil.
- Het AB van Rivierenland is sterk gericht op de KRW-doelen voor bepalen van effecten (bv de maatlaten voor vis, waterplanten etc), het AB van De Stichtse Rijnlanden beoordeelt de voortgang aan de hand van prestatie- en effect-indicatoren, waarin een aantal KRW-doelen is opgenomen.
- Rapportage voortgang: bij De Stichtse Rijnlanden wordt vanaf 2017 gerapporteerd aan de hand van de prestatie- en effectindicatoren. Bij Rivierenland wordt sinds 2015 gerapporteerd via de Toestand van het Watersysteem, een integrale rapportage waar ook KRW-doelen deel van uitmaken.

In 2012 heeft de Rekenkamer ook een onderzoek laten uitvoeren naar de KRW bij De Stichtse Rijnlanden. Sommige aanbevelingen uit dit rapport zijn ook relevant voor Rivierenland:

1. *Laat het integrale karakter van de KRW doelen ook los op eerder vastgestelde plannen: voer, voor de tweede planperiode start, een "KRW-proof toets" uit voor het bestaande beleid.*
De KRW/waterkwaliteitsopgave speelt een rol bij andere onderdelen van het waterschapsbeleid, zoals baggeren en onderhoud. Aanpassing van het baggerplan en het onderhoudsplan zijn in voorbereiding.
2. *Blijf investeren in de kennis van de leden van het Algemeen Bestuur over de KRW doelen. Betrek hen vroegtijdig bij de 2e planperiode. De voorbereidingen starten in 2013/2014.*
Dit is gebeurd, met name in 2013/2014. Na de vaststelling van het Rivierenlandplan is de informatievoorziening beperkt gebleven. Dit blijft een punt van aandacht.
3. *Blijf investeren in de samenwerking met partners om zo samen de kansen voor de KRW beter te benutten. Integrale water(gebieds)plannen hebben daarbij een meerwaarde boven een sectorale benadering van de waterschapstaken bijvoorbeeld baggeren, peilbesluiten*
Dit heeft duidelijk aandacht.

Conclusies

- a. De KRW heeft volgens betrokkenen duidelijke voordelen, zoals een integrale, vergelijkbare aanpak, aangeven van meetbare doelen en principes als geen achteruitgang en geen afwenteling. De detail-uitwerking is echter ingewikkeld en maakt het lastig om opgave en voortgang zichtbaar te maken, onder andere door het “one-out-all-out” principe. De opgave wordt door het waterschap vooral gedefinieerd in termen van het halen van de KRW-doelen: een goede ecologische en chemische waterkwaliteit. De KRW-systematiek is daarbij leidend (o.a. ekr-score en maatlatten). Er is echter een spanning tussen de KRW-systematiek en de beleving van waterkwaliteit.
- b. Natuurvriendelijke oevers hebben een duidelijk effect op verbetering van de waterkwaliteit, vooral op de kwaliteitselementen waterplanten en waterdierpjes. Het effect van nvo's is mede afhankelijk van andere maatregelen, zoals baggeren, peilbeheer en onderhoud.
- c. Sturing bij implementatie van de KRW moet zich volgens alle betrokkenen richten op hoofdlijnen. Deze sturing zou zich vooral moeten richten op de gewenste effecten van maatregelen (de outcome) en niet zozeer op de uitvoering van maatregelen (output). Ook kosteneffectiviteit is een belangrijke sturingsvariabele. Tegelijk zeggen de geïnterviewde AB-leden dat zij moeite hebben die sturing op hoofdlijnen te geven. Zij geven aan niet voldoende beeld te hebben wat er nodig is om de KRW-doelen te halen en ook te weinig zicht te hebben op de effectiviteit van maatregelen.
- d. Het belangrijkste sturingsinstrument is het Rivierenlandplan met daaraan gekoppeld het KRW-maatregelenpakket. Andere instrumenten, zoals het baggerbeleid of de Stimuleringsregeling akkerranden/Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer volgen de lijnen die in het Rivierenlandplan zijn uitgezet. Dat geldt ook voor de meerjarenbegroting.
- e. Sturing vanuit het bestuur bij nvo's vindt vooral plaats op de omvang van de maatregel (aantal km) en enkele algemene beleidsuitspraken over locatie (zoals in of bij waterlichamen). Zaken als vorm van de oevers, streefbeelden en exacte locatie worden bij de uitvoering bepaald. Dit is in overeenstemming met de wens te sturen op hoofdlijnen en het de benodigde flexibiliteit en maatwerk.
- f. De AB-leden lijken hierbij te kijken naar de kosten en baten van individuele maatregelen, bijvoorbeeld naar de vraag op nvo's kosteneffectiever zijn dan bijvoorbeeld baggeren of vispassages. Maar uiteindelijk wordt het bereiken van een goede waterkwaliteit bereikt door een mix van maatregelen in het waterlichaam.
- g. Het AB is goed betrokken bij het proces van totstandkoming van het Rivierenlandplan 2 en het daaraan verbonden pakket KRW-maatregelen.
- h. Na de vaststelling van het Rivierenlandplan is de informatievoorziening beperkt gebleven. De leden van het AB die na de verkiezingen zijn toegetreden zijn minder intensief betrokken bij het onderwerp. Dit kan ook een verklaring zijn voor het feit dat sommige zich maar beperkt op de hoogte voelen.
- i. Het is lastig om de voortgang van de waterkwaliteit zichtbaar te maken. De voortgangsrapportage volgt sterk de KRW-systematiek en drukt voortgang vaak uit in percentage van de waterlichamen dat voldoet. Het is gewenst ook naar andere vormen van presentatie te kijken, in de “Toestand van het Watersysteem” wordt hiermee geëxperimenteerd.
- j. De Omgevingswet biedt het waterschap kansen om het belang van waterkwaliteit en maatregelen bij gemeenten en provincies naar voren te brengen. Ook biedt de wet meer mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. Dat vraagt van het waterschap aandacht, een proactieve houding en een brede visie op de wateropgaven.
- k. De provincies willen in een eerder stadium (2019) betrokken worden bij de vaststelling van doelen. Dit vraagt ook aandacht van het (Algemeen) Bestuur.

Aanbevelingen

- l. Geef integraler sturing dan uitsluitend op KRW-doelen. Maak meer gebruik van sturing door middel van en visiestuk en streefbeelden naast de effect-indicatoren en financiële parameters:
 - la. Stel een visiedocument op (bijvoorbeeld met als naam “water en ruimte”) dat richting geeft, onder andere aan het overleg in het kader van de Omgevingswet;

- I b. Maak meer gebruik van streefbeelden, zowel bij kaderstelling vooraf als bij rapportage achteraf.
2. Maak ook bestuurlijk gebruik van de Ecologische Sleutelfactoren (ESF) bij het vaststellen van het KRW-maatregelenpakket en geef het verband met de effect-indicatoren aan.
3. Wissel structureler succesfactoren en leerpunten uit met andere waterschappen, onder andere over de kosten van beheer en onderhoud van nvo's en de stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten (zoals de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer).
4. Blijf investeren in een goede informatievoorziening over de KRW aan het Algemeen Bestuur, ook in de jaren na 2020 als geen nieuwe KRW-plannen aan de orde zijn.

Een nawoord geeft een korte beschouwing over sturingsmogelijkheden.

I Inleiding

I.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissies van Waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden hebben opdracht gegeven voor een onderzoek gericht op de bestuurlijke instrumenten en processen voor het behalen van de doelstellingen van de KRW (Kaderrichtlijn Water). De rekenkamercommissies hebben voor dit onderwerp gekozen omdat de KRW grote invloed heeft op het werk van het waterschap en omdat de kosten voor de uit de KRW vloeiende waterkwaliteitsmaatregelen aanzienlijk zijn.

Onderzoek naar achtergronden en effecten van waterkwaliteitsmaatregelen moet bijdragen aan meer inzicht voor de algemeen besturen in de realisatie van doelstellingen van de KRW.

Het onderzoek is zowel uitgevoerd bij Waterschap Rivierenland (WSRL) als bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). Er is voor beide waterschappen een apart rapport opgesteld. In het rapport wordt, naast de bevindingen voor het betreffende waterschap, gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen beide waterschappen.

I.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: Is de kaderstellende en controlerende rol van de algemeen besturen voldoende geborgd bij de realisatie van de doelstellingen van de KRW? Het onderzoek richt zich daarbij op de bestuurlijke instrumenten en processen voor het behalen van deze doelstellingen. Om het onderzoek richting te geven hebben de rekenkamercommissies ervoor gekozen natuurvriendelijke oevers (nvo's) te hanteren als casus.

Subvragen voor het onderzoek zijn:

1. Wat is de opgave voor WSRL en HDSR en welke doelen ten aanzien van de waterkwaliteit (KRW) zijn daarbij geformuleerd voor natuurvriendelijke oevers?
2. Welk beleidsinstrumentarium hebben WSRL en HDSR vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW en in het bijzonder voor de aanleg, beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers?
3. Welke sturingsmogelijkheden hebben de algemeen besturen als het gaat om implementatie van KRW-maatregelen, in het bijzonder de aanleg, beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers, en in hoeverre worden deze als toereikend ervaren?
4. Wat zijn de handelingsperspectieven voor waterschappen inzake de ambities voor de realisatie van omgevingswaarden en uitvoeringsinstrumentarium vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving?
5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen WSRL en HDSR en welke leerpunten kunnen daaruit voor beide waterschappen worden geformuleerd?

I.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door Wijzer Adviesbureau in opdracht van de Rekenkamers in de periode april-september 2018.

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

1. Startgesprek met de secretaris-directeuren en de onderzoekscoördinatoren van de rekenkamercommissies.
2. Bureaustudie. Documenten die hierbij bestudeerd zijn, zijn onder andere: Kaderrichtlijn Water, Bestuursakkoord Water, Stroomgebiedbeheerplannen Rijn 2009-2015 en 2016-2021, de Adviesnota's Rijn-West van 2008 en 2014, de Waterbeheerplannen/waterbeheerprogramma's, KRW-maatregelenpakketten, coalitieakkoorden, Kaderrichtlijn Water in Beeld, Rivierenlandplan 1 en 2, KRW-voortgangsrapportages, KRW-delen bestuursrapportages, KRW-factsheets en de Omgevingswet. Daarnaast is gekeken naar relevante bestuursbesluiten en verslagen van discussies in Algemeen Bestuur en commissies.
3. Gesprekken met:
 - De DB-portefeuillehouder (heemraad) KRW/Schoon Water (persoonlijk interview)
 - KRW-coördinator/afdelingshoofd (persoonlijk interview)

- Vertegenwoordigers van de fracties in het Algemeen Bestuur (groeps gesprek per waterschap)
- 4. Van de gesprekken is een beknopt verslag gemaakt, dat voor commentaar aan betrokkenen is voorgelegd. Een lijst met namen van deelnemers aan de gesprekken is in bijlage I bijgevoegd.
- 5. Aanvullende bureaustudie, o.a. secundaire analyse van een aantal bestuursbesluiten, daarnaast is een aantal aanvullende vragen gesteld.

Een inhoudelijke analyse van de (ecologische) effecten van natuurvriendelijke oevers behoorde niet tot de scope van het onderzoek. Wel is gekeken naar beschikbare onderzoeken over de effectiviteit van natuurvriendelijke oevers. Ook de operationele uitvoering van de oevers was geen onderwerp van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport betreft de resultaten van het onderzoek naar de implementatie van de KRW bij Waterschap Rivierenland. Voor Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is een apart rapport opgesteld. In beide rapporten wordt aan het eind van de hoofdstukken een vergelijking tussen beide waterschappen gemaakt, mede om daar leerpunten aan te ontleen. Wellicht ten overvloede: de vergelijking is in beginsel geen oordeel ver welk waterschap het “beter” doet, zo speelt bijvoorbeeld het karakter van het beheergebied in veel gevallen een grote rol.

- Hoofdstuk 1 geeft een overzicht van de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de werkwijze.
- Hoofdstuk 2 schetst de kaders voor implementatie van de KRW op regionaal en hoger niveau, respectievelijk vanuit de KRW zelf, vanuit het Rijk, Rijn-West en de provincies. Dit hoofdstuk is voor beide waterschappen gelijk.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de KRW-opgave, toespitst op het waterschap.
- Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de instrumenten die het waterschap inzet voor implementatie van de KRW. Het gaat ook in op de kaders die het waterschap heeft gesteld vanuit het coalitieakkoord en vanuit het financieel beleid.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de natuurvriendelijke oevers. Het gaat globaal in op de effectiviteit van nvo's, zonder hiervan een wetenschappelijke analyse te geven. Daarnaast beschrijft het de inzet in het waterschap en de instrumenten. Ook beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers komen hier aan de orde.
- Hoofdstuk 6 bespreekt de sturing, met de nadruk op het Algemeen Bestuur. Aan de orde komen een beschrijving van het besluitvormingsproces, de keuzes en sturing rond het KRW-maatregelenpakket, de sturing bij aanleg en beheer van natuurvriendelijke oevers, voortgangsrapportage en de informatiebehoefte van het Algemeen Bestuur.
- Hoofdstuk 7 geeft een overzicht van ontwikkelingen in de komende jaren die van invloed zullen zijn op de implementatie van de KRW en aanleg en beheer van natuurvriendelijke oevers. Een belangrijke ontwikkeling is de invoering van de Omgevingswet in 2021, wat betekent dat de KRW-plannen voor de 3e periode onder het regime van deze wet zullen vallen.
- Hoofdstuk 8 biedt een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen beide waterschappen.
- Hoofdstuk 9 tenslotte geeft de belangrijkste conclusies.
- Een nawoord geeft een korte beschouwing over sturingsmogelijkheden.

Opmerking over afkortingen

Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport in de regel de afkorting nvo of nvo's gebruikt om het begrip “natuurvriendelijke oevers” aan te duiden.

De term “Stroomgebiedbeheerplan” wordt afgekort tot SGBP, waarbij SGBP-1 het plan is voor de periode 2009-2015, SGBP-2 voor de periode 2016-2021 (het huidige plan) en SGBP-3 het plan is voor de laatste KRW-periode 2022-2027.

AB: Algemeen bestuur; DB: Dagelijks Bestuur, ofwel College van Dijkgraaf en (Hoog)Heemraden.

2 Kaders voor de KRW-opgave

Dit hoofdstuk beschrijft de regionale, nationale en Europese kaders voor implementatie van de KRW en natuurvriendelijke oevers in het bijzonder. De kaders die het waterschap zelf heeft gesteld, waaronder de financiële kaders, komen aan de orde in hoofdstuk 4.

2.1 Kaders vanuit de KRW

Schoon en gezond grond- en oppervlaktewater is één van de kerntaken van waterschappen en andere waterbeheerders. Het is een essentiële randvoorwaarde voor planten en dieren en is een belangrijk onderdeel van een gezonde leefomgeving voor de mens om te werken, te wonen en te recreëren. Na het van kracht worden van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 kwam de aanpak om de waterkwaliteit te verbeteren in ontwikkeling. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die is vastgesteld in 2000, is een krachtige stimulans voor een integrale, systematische en resultaatgerichte aanpak van de waterkwaliteit².

Een belangrijk kader is uiteraard de KRW zelf. Deze Europese Richtlijn legt de verplichting op aan de lidstaten te zorgen voor een goede waterkwaliteit in alle wateren. Om die goede waterkwaliteit te bereiken moet zowel de chemische als de ecologische waterkwaliteit op orde zijn. Daarnaast is de doelstelling van de KRW het beschermen van een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater.

Belangrijke onderdelen cq voordelen van de KRW zijn onder andere:

- integrale benadering van waterkwaliteit;
- expliciete en meetbare doelen;
- opstellen van een meerjaren maatregelenprogramma (2010 - 2027);
- een verplichting tot monitoren van de toestand van het water;
- een verplichting om iedere zes jaar (2010 – 2015, 2016 – 2021 en 2022 – 2027), op basis van de monitoring, het maatregelprogramma in overleg met gebiedspartners opnieuw vast te stellen;
- geen achteruitgang van waterkwaliteit;
- geen afwenteling op andere wateren en gebieden (bijvoorbeeld benedenstrooms);
- resultaatverplichting.

De KRW vraagt het formuleren van ecologische en chemische doelen. De chemische KRW-doelen hebben betrekking op de normen voor 45 gevaarlijke en giftige stoffen (“prioritaire stoffen”), die zijn bepaald door de EU en gelden in de hele Unie.

De ecologische doelen worden vastgesteld per waterlichaam. Deze bevatten ook normen voor enkele chemische stoffen die niet op de EU-lijst prioritaire stoffen staan (de “overige relevante stoffen”). Deze worden niet door de EU vastgesteld, maar door de afzonderlijke lidstaten.

Voorbeelden van deze stoffen zijn koper, zink, ammonium, barium, kobalt en een aantal gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast zijn er ecologische doelen voor fysieke parameters zoals doorzicht en nutriëntengehalte en 4 biologische doelen (vissen, waterplanten, waterdiertjes en algen). Een belangrijk principe van de KRW is “one-out-all-out”: een waterlichaam heeft haar KRW-doel pas bereikt als het aan alle (sub)doelen voldoet.

Om tot een vergelijkbare en controleerbare aanpak in alle lidstaten te komen zijn in de KRW deze algemene doelen uitgewerkt in veelal gedetailleerde regels voor onder andere doelafleiding, monitoring, maatregelprogramma en rapportage.

Resultaatverplichting

De KRW is niet vrijblijvend: lidstaten die niet aan de verplichtingen voldoen, bijvoorbeeld de verplichting een maatregelenprogramma op te stellen of de rapportageverplichting, kunnen door de Europese Commissie in gebreke worden gesteld en ook boetes krijgen. Dat geldt ook voor het

² Uit kernboodschap Rijn-West

bereiken van de doelen: er geldt een resultaatverplichting. De Europese Commissie kan een lidstaat aanspreken als de doelen in 2027 niet worden gehaald. Het is voorlopig onduidelijk hoe streng de Commissie daarbij zal zijn. Doelbereik kan later dan 2027 plaatsvinden als gevolg van natuurlijke omstandigheden (bijvoorbeeld benodigde tijd voor ecologisch herstel). Echter de maatregelen uit het stroomgebiedbeheerplan dienen wel uiterlijk eind 2027 te zijn uitgevoerd.

De Europese Commissie zal bij het niet halen van de doelen de betreffende lidstaat aanspreken. De lidstaat kan dan in gebreke worden gesteld en als de lidstaat daar niet adequaat op reageert, kan het Europese Hof (de rechter) een lidstaat veroordelen. Dat is dan geen boete als bij een verkeersovertreding, maar boetes die oplopen tot er wel aan de doelen wordt voldaan.

Vervolgens is het aan het Rijk in hoeverre regionale partijen (mede) aansprakelijk worden gesteld. Daar zal veel overleg aan vooraf gaan, maar bij nalatigheid kan de regionale partij door het Rijk verplicht kunnen worden om een deel van de boete te betalen.

Er wordt van uit gegaan dat wordt voldaan aan de resultaatverplichting als alle maatregelen in 2027 zijn uitgevoerd. In bepaalde gevallen (als er sprake is van “natuurlijke omstandigheden”) kan doelbereik na 2027 plaats vinden.

Naast de KRW kunnen ook de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000 kaders stellen, onder andere in de vorm van beschermingsregels. Een aantal natuurvriendelijke oevers in het werkgebied ligt in Natura 2000-gebied. Het voorkomen van waardevolle soorten of biotopen vraagt hier om extra aandacht bij het uitwerken van het beheer. Maatwerk voor beschermde soorten kan bijvoorbeeld aan de orde zijn.

2.2 Kaders vanuit het Rijk

Zoals in alle lidstaten heeft de regering de KRW omgezet in nationale wetgeving die ook nadere kaders geeft³. In het algemeen geldt dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de beoogde watertoestand een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle bestuursorganen in Nederland. Een bestuursorgaan kan echter alleen worden aangesproken op de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen, waarvoor het zelf verantwoordelijk is en die het ook wettelijk verplicht is uit te voeren.

Zo is het rijk bijvoorbeeld aan zet bij gebruiksnormen voor meststoffen op landgrond, zijn vergunningverlenende instanties aan zet voor het actueel houden van vergunningen en zijn waterschappen veelal aan zet voor een meer natuurlijke inrichting van het regionale watersysteem. Met de wet Nerpe heeft de rijksoverheid een instrument waarmee zij naleving van de KRW door lagere overheden kan afdwingen en eventueel boetes van de EU kan verhalen.

Het Rijk heeft de KRW-kaders uitgewerkt in voorschriften voor onder andere doelaflleiding, toestandsbepaling, monitoring en rapportage.

Voor doelbepaling is dit beschreven in de Handreiking Doelaflleiding van Stowa, die een zeer gedetailleerd overzicht biedt (<https://www.stowa.nl/publicaties/handreiking-KRW-doelen-inclusief-bestuurlijk-juridisch-kader>). De handreiking biedt beleidsmakers, adviseurs, juristen en bestuurders handvatten voor de actualisatie van doelen en het op uniforme wijze toelichten en onderbouwen van mogelijke aanpassingen⁴. Technische aanpassing van doelen, bijvoorbeeld aanpassen aan de aanwezige achtergrondbelasting met fosfaat, is mogelijk. De Handreiking geeft een overzicht van de mogelijkheden om dit bij het vaststellen van de doelen voor de 3e periode (2021-2027) waar nodig te doen. Het is niet de bedoeling artikel 4 lid 5 KRW (minder strenge doelstellingen) veelvuldig toe te passen. Eerst moeten alle andere mogelijkheden benut zijn voordat tot minder strenge doelstellingen mag worden overgegaan. Tot en met 2017 is er geen jurisprudentie over het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid voor minder strenge doelen. In de plannen voor de planperiode 2022-

³ Zie Waterwet en het onderliggende Waterbesluit (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0026872>) voor de inhoud van de plannen, het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water en onderliggende regeling (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0027061> en <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027502>) voor de doelstellingen van de KRW, de Richtlijn Prioritaire Stoffen en de Grondwaterrichtlijn.

⁴ Vragen en antwoorden over het afleiden van ecologische doelen zijn ook te vinden op <https://www.rijnwest.nl/ecologische-doelen/#hb56a9719-beda-4422-94c8-1f4400119cbb>

2027 moeten dus wat het Rijk betreft dus bij voorkeur geen minder strenge doelen worden vastgesteld, alleen bij hoge uitzondering en als bij voorbaat duidelijk is dat een beroep op natuurlijke omstandigheden geen oplossing biedt.

Een van de doelen van de Handreiking is het bereiken van een uniforme en onderbouwde Nederlandse aanpak. Een belangrijk uitgangspunt is het vertrekpunt “ambitie houden”, met als inzet te voorkomen dat al in de plannen voor 2022-2027 doelverlaging wordt toegepast. Dit vertrekpunt wordt ook door de EU onderschreven.

In een begeleidende notitie (maart 2018) bij de nieuwe Handreiking Doelafleiding geeft het Ministerie van I&W een overzicht van politiek-bestuurlijke aandachtspunten bij de regels voor doelafleiding. Ook voor de monitoring en rapportage zijn er gedetailleerde voorschriften.

Het Rijk heeft normen vastgesteld voor de “overige relevante stoffen”, enkele chemische stoffen die niet op de EU-lijst staan, zoals koper, zink, ammonium, barium, kobalt en een aantal gewasbeschermingsmiddelen.

Verder is het Rijk verantwoordelijk voor het opstellen en tijdig indienen bij de Europese Commissie van de Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP). Hierin staan alle doelen, toestandsbeschrijvingen en maatregelen voor de waterlichamen in het stroomgebied, zowel van het Rijk als van de lagere overheden. Het huidige SGBP geldt voor de periode 2016-2021

(<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/2016-2021/>).

De maatregelen in het SGBP worden gerapporteerd aan de EU en vallen onder de resultaatverplichting. In Nederland worden de SGBP's in dialoog tussen het Rijk en de waterbeheerders ingevuld, dat wil zeggen dat de doelen en maatregelen die waterschappen in hun KRW-plannen of waterbeheerplannen hebben opgenomen worden overgenomen in het SGBP. Per waterlichaam worden doelen, toestand, belastingen en maatregelen opgenomen in een factsheet met een vast format. Alle gegevens worden verwerkt in het waterkwaliteitsportaal

(www.waterkwaliteitsportaal.nl).

Omdat de maatregelen in het SGBP onder de resultaatverplichting vallen, nemen de meeste waterbeheerders hierin alleen de maatregelen op waarvan ze zeker zijn die in de komende periode uit te voeren. Vooral bij maatregelen waarbij de medewerking van derden nodig is, bijvoorbeeld agrariërs of terreineigenaren, is men vaak terughoudend om deze in het SGBP vast te leggen, al is er wel degelijk de intentie om deze uit te voeren. Hoe om te gaan met deze maatregelen van derden is in de voorbereiding van het SGBP een discussiepunt (zie paragraaf 6.2).

Het Rijk geeft aan dat er meer kan dan wat de KRW theoretisch verplicht. Dat gebeurt al, bijvoorbeeld het herstel van de dynamiek in de Grevelingen. Deze maatregel gaat door, ondanks dat een aantal functies significante schade hiervan ondervinden. En er start een aanpak van medicijnresten, terwijl er nog geen KRW-normering voor bestaat. Zo is het ook verdedigbaar bijvoorbeeld een gezonde visstand na te streven in een kunstmatig watersysteem en daarvoor paai- en schuilgebieden in te richten. Een waterschap heeft dus mogelijkheden voor aanvullende, eigen ambities.

Natuurvriendelijke oevers zijn een mogelijke maatregel voor het bereiken van een goede waterkwaliteit. Hier worden vanuit Rijk of KRW geen bijzondere kaders aan gesteld.

Delta-Aanpak

In november 2016 hebben overheden en maatschappelijke organisaties de Intentieverklaring *Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater* ondertekend

(<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/delta-aanpak-0/>). De Unie van Waterschappen heeft deze mede namens het waterschap ondertekend. Doel is een impuls te geven om de problematiek aan te pakken van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten en opkomende stoffen in water. Daarmee richt de Delta-aanpak zich op alle belangrijke bronnen voor waterverontreiniging: landbouw, stedelijk afvalwater en industrie.

De landelijke Stuurgroep Water stuurt op de voortgang en organiseert focus en bestuurskracht. Om de gewenste versnelling aan te brengen op de prioriteiten komen er twee bestuurlijke versnellingsstafels:

- Nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen (“landbouw”)
- Opkomende stoffen en medicijnresten (“stoffen”)

Daarnaast is er een bestuurlijke tafel Delta-aanpak Breed. Eind 2018 stelt de Stuurgroep Water een werkplan vast, waarin ook de bestuurlijke afspraken verder worden uitgewerkt. Voor medicijnresten is een Ketenaanpak Medicijnresten uitgewerkt⁵.

De Delta-Aanpak bouwt voort op bestaand beleid en uitvoering (waaronder KRW-maatregelen), maar vraagt tegelijk om een extra impuls en voor aandacht voor onderwerpen zoals medicijnresten en opkomende stoffen. Ook van het waterschap wordt hierbij een rol gevraagd.

2.3 Handreikingen vanuit Rijn-West

Het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West is een samenwerkingsverband van de overheden die een rol spelen bij de aanpak van waterkwaliteit in het stroomgebied: de Ministeries van I&W en LNV, de 4 provincies, 8 waterschappen (waaronder De Stichtse Rijnlanden en Rivierenland), gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Rijn-West heeft geen formele bevoegdheden maar kan wel zwaarwegende adviezen uitbrengen (zie www.rijnwest.nl).

Het belangrijkste kader vanuit Rijn-West is neergelegd in de Adviesnota 2016-2021 (www.rijnwest.nl), die mede richting heeft gegeven aan de KRW- en Waterbeheerplannen van de waterschappen in Rijn-West.

De Adviesnota schetst de gemeenschappelijke ambitie van de overheden in Rijn-West. De nota geeft een aantal algemene uitgangspunten, de belangrijkste onderwerpen die in de periode 2016-2021 aan de orde zijn en de manier waarop de partners in Rijn-West daar aan willen werken. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- een ambitieus en tegelijk realistisch en noodzakelijk ambitieniveau;
- focus op kansrijke of te beschermen gebieden: liever grote stappen in een beperkt aantal gebieden dan kleine stappen in alle waterlichamen;
- benutten van kansrijke combinaties met een win-win uitkomst, zoals koppelen aan maatregelen voor veiligheid en/of zoetwatervoorziening, aan doelen voor beschermde gebieden en/of actief te zoeken naar mogelijkheden van coproductie met andere overheden of maatschappelijke stakeholders;
- integrale aanpak, combineren met andere programma's;
- inzetten op Nutriëntenprogramma Rijn-West en stoffenbeleid;
- aandacht voor stroomgebiedafstemming, in het bijzonder afwenteling naar de Noordzee;
- een routekaart-aanpak voor vismigratie (zie www.rijnwest.nl).

Een belangrijk uitgangspunt is ook het advies de doelen voor deze periode niet te actualiseren, maar alleen technische doelaanpassingen te doen, zoals het verwerken van de achtergrondbelasting voor meststoffen.

Daarnaast bevat de Adviesnota een overzicht van de toestand in Rijn-West, een overzicht van maatregelen en een aantal redeneerlijnen die de Rijn-West partners kunnen benutten in hun eigen plannen, zodat de motiveringen en keuzes consistent en goed onderbouwd zijn.

De Adviesnota geeft aan dat het wenselijk is om meer flexibiliteit in te bouwen in SGBP-2.

Maatregelen kunnen in het SGBP-2 ook worden geclusterd en op een hoger abstractieniveau en/of voor meerdere waterlichamen worden opgenomen. Maatregelen van derden (andere partijen dan de betrokken waterpartners in Rijn-West) zijn alleen in de factsheets opgenomen als er overeenstemming is over de maatregelen en als de financiering daarvan is geregeld.

2.4 Rol provincies

Provinciale Staten stellen de ecologische doelen vast voor de oppervlaktewaterlichamen in hun provincie. Dat doen zij op voorstel van de waterschappen. In de praktijk zijn deze doelen bij de SGBP's voor 2009-2015 en 2016-2021 ongewijzigd vastgesteld. Bij het komende SGBP 2021-2027 hebben de provincies de wens geuit nadrukkelijker in een vroeger stadium bij het formuleren van de doelen betrokken te worden.

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2018/03/05/achtergrondinformatie-over-nl-ketenaanpak-medicijnresten-uit-water>

Provincies hebben ook invloed op de waterkwaliteit via hun beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en natuur. Met name de Natura2000 gebieden en de gebieden voor de Ecologische Hoofdstructuur zijn hierbij van belang.

Provincies hebben verder een taak bij grondwater en bescherming van bronnen voor drinkwaterwinning. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

Kaders van afzonderlijke provincies

Gelderland: De KRW-doelen en -maatregelen zijn onderdeel van de Omgevingsvisie 2016. Inmiddels heeft een (6e) actualisatie ter inzage gelegen, in 2e helft 2018 zal PS deze vaststellen.

Hierin is het KRW-maatregelenprogramma 2016-2021 opgenomen. Er zijn wijzigingen vanwege nieuwe inzichten met betrekking tot de effectiviteit van de maatregelen. Daarnaast is bij de actualisatie van de KRW-maatregelen gestreefd naar synergie met maatregelen ten behoeve van andere beleidsdoelen of –thema’s, zoals de zoetwatervoorziening, regionale wateroverlast, begrenzing Gelders Natuurnetwerk en Natura 2000.

Utrecht: KRW is onderdeel van het Bodem-, Water- en Milieuplan 2016 - 2021. Hierbij gaat de provincie onder andere uit van de kaders van de KRW en Rijn-West.

De provincie draagt bij aan de waterdoelen door de inzet van instrumenten als POP3, groenblauwe diensten, Agenda Vitaal Platteland en strategisch grondbeleid.

De provincie trekt ook het traject “Verminderen nutriënten in veenweide Rijn West” en stimuleert de gebiedsgerichte aanpak van projecten en maatregelen en het koppelen aan andere beleidsdoelstellingen, o.a. de realisatie van het provinciaal Natuurnetwerk (EHS) en Agenda Vitaal Platteland (AVP).

De provincie verwacht verder dat de waterschappen de normen voor chemie met ingang van 2016 als uitgangspunt voor afwegingen toepassen op alle oppervlaktewateren in de provincie Utrecht.

Zuid-Holland: KRW is opgenomen in de Voortgangsnota Europese Kaderrichtlijn Water. Hierbij gaat de provincie onder andere uit van de kaders van de KRW en Rijn-West.

De provincie legt nadrukkelijke een relatie met het natuurbeheerplan 2016.

Betekenis provinciale kaders voor Rivierenland

In het algemeen geven de provincies vrij veel ruimte aan het waterschap voor de uitvoering. Met Gelderland is er een overeenkomst over de realisatie van ecologische verbindingszones en vispassages, met Brabant over vispassages. Zij betalen mee aan een aantal nvo’s en vistrappen. Met Zuid-Holland is er een overeenkomst voor de financiering van het integrale project Molenkade. Dat is ook een voorbeeld van werk met werk maken.

Natuurvriendelijke oevers kunnen ook onderdeel zijn van ecologische verbindingszones die provincies aangeven, doorgaans gekoppeld aan een waterlichaam. Dan kunnen er ook eisen zijn aan type oever of streefbeeld, bijvoorbeeld voor kamsalamanders. Gelderland heeft daarvoor een programma van eisen, Zuid-Holland heeft geen standaard-eisen.

In hoeverre provincies hieraan meebetalen verschilt van geval tot geval. Precieze zaken als exacte locatie worden met de provincie besproken maar niet in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd.

3 De KRW-opgave

KRW-doelen geven in belangrijke mate de ambitie aan van het waterschap op het gebied van schoon water.

Op de vergadering van 23 november 2007 heeft het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland onder andere ingestemd met het KRW-maatregelpakket tot en met 2015 (eerste planperiode) en de ecologische doelen (zie Rivierenlandplan 2, par. 1.1). Hierin is de opgave voor Rivierenland vastgelegd.

Waterschap Rivierenland heeft 30 waterlichamen (stand 1-1-2016⁶). De totale lengte van de waterlichamen is 756 km. Geen van deze waterlichamen voldoet op dit moment aan alle doelen. Circa 55% van de waterlichamen voldoet voor vis, 40% voor fytoplankton, 33% voor waterbeestjes en 14% voor waterplanten. 27% van de waterlichamen voldoet voor alle fysisch-chemische parameters, in de meeste gevallen voldoen de waterlichamen op de meeste punten, maar op één of enkele aspecten niet.

Voor wat betreft de chemische kwaliteit voldoet geen enkel waterlichaam op alle punten, in de meeste waterlichamen worden de normen voor 5 tot 11 stoffen overschreden, waarvan een aantal behoort tot de zogenaamde ubiquitaire stoffen (stoffen die niet meer gebruikt mogen worden maar waarvan nog oude verontreinigingen aanwezig zijn) en enkele andere vooral via inlaat van Rijkswater in het beheergebied voorkomen.

Een gedetailleerd overzicht van de KRW-opgave is opgenomen in het Rivierenlandplan 2 (hoofdstuk 2 van het plan).

Complicaties bij het vaststellen van het doelbereik en daarmee de KRW-opgave zijn veranderingen in de wijze van beoordeling, die het beeld geven van een schijnbare achteruitgang, en het feit dat het een aantal jaren kan duren voordat het ecosysteem zich volledig heeft aangepast aan een nieuwe situatie en de effecten zichtbaar zijn op de maatlaten.

Ondanks vooruitgang op een aantal punten in de 1e KRW-periode (met name bij vis en fytoplankton) blijft er een flinke opgave en is het onzeker of alle KRW-doelen in 2027 zullen zijn behaald. Het verschil tussen de geprognoseerde toestand in 2021 en het doel in 2027 is nog groot. Het waterschap heeft dit niet volledig zelf in de hand. Naast maatregelen van het waterschap zijn er maatregelen van de Rijksoverheid nodig, zoals bij het nutriënten- en stoffenbeleid, en maatregelen van derden, zoals de landbouw.

Bij de overige wateren is het handhaven van de huidige waterkwaliteit het uitgangspunt. Verder zijn er met de provincies overeenkomsten voor de realisatie van ecologische verbindingszones en vispassages.

Op dit moment voert het waterschap een grondige watersysteemanalyse uit ten behoeve van het plan voor de 3e KRW-periode (2021-2027). Deze analyse gaat betere inzichten opleveren in het watersysteem (onder andere m.b.t. achtergrondbelasting) en in de effectiviteit van maatregelen. Hiermee kan de effectiviteit van het maatregelenpakket worden verbeterd en kunnen waar nodig technische doelaanpassingen plaatsvinden. In principe wordt het ambitieniveau van de KRW-opgave gehandhaafd.

De maatregelen om deze ambities te bereiken moeten uiterlijk in 2027 zijn uitgevoerd, de ecologische doelen kunnen eventueel later worden gerealiseerd, bijvoorbeeld doordat de ontwikkeling van de ecologie tijd vraagt (natuurlijke omstandigheden).

De Delta-Aanpak (zie pag 19) kan leiden tot een extra opgave, onder andere voor medicijnresten en opkomende stoffen en mogelijk ook voor gewasbeschermingsmiddelen.

⁶ In het eerste Stroomgebiedbeheerplan waren er 31 waterlichamen, in het plan voor de 2e KRW-periode zijn 2 waterlichamen samengevoegd.

4 Instrumenten en strategie

Het belangrijkste instrument voor implementatie van de KRW is het Waterbeheerprogramma. Dit biedt het totaaloverzicht van de opgaves, beleid en maatregelen voor de verschillende waterthema's, met daaraan gekoppeld het KRW-maatregelenpakket. Hierin zijn ook de hoeveelheid nvo's vastgelegd en enkele overwegingen voor realisatie. Kaders worden mede bepaald door het coalitieakkoord en financiën. Andere instrumenten die van invloed zijn op de effectiviteit van nvo's zijn het baggerprogramma, peilbeheer, beheer en onderhoud en groenblauwe diensten. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 5.4.

4.1 Waterbeheerprogramma en KRW - maatregelenpakket

Waterschap Rivierenland heeft haar ambitie en maatregelen opgeschreven in het KRW-Rivierenlandplan 2. Dit is integraal overgenomen in het Waterbeheerprogramma "Koers houden, kansen benutten", vastgesteld op 25-11-2015.

In het Rivierenlandplan worden de doelen voor de waterlichamen opnieuw vastgelegd en in beperkte mate aangepast. Redenen voor wijziging van doelen in 2015 zijn:

1. wijzigingen van het watertype en begrenzing;
2. nieuwe inzichten in de effectiviteit van eerder geformuleerde maatregelen;
3. de introductie van aangepaste en/of nieuwe maatregelen.

Deze veranderingen zijn beperkt en leiden niet tot een wijziging van het ambitieniveau. De provincies hebben de doelen uiteindelijk vastgesteld.

Methode KRW-doelafleiding

Voor de doelafleiding voor de KRW, ofwel GEP-afleiding, is binnen Nederland afgesproken om bij voorkeur de zogenaamde Praagse methode te gebruiken (Van der Molen & Berendsen, 2006). Bij de Praagse methode is de huidige toestand de basis. Vervolgens worden bij de huidige toestand de effecten van alle mogelijke maatregelen zonder schade aan functies opgeteld. Uitgezonderd maatregelen met een zeer beperkt ecologisch effect. De waarde (EKR) die hierbij hoort, komt overeen met het GEP, met als belangrijk aandachtspunt dat de (fysisch-)chemische waterkwaliteit geen ecologisch knelpunt meer vormt en in de praktijk dus voldoet aan de normen.

Het Rivierenlandplan bevat verder een overzicht van de toestand in de 7 deelgebieden en een korte evaluatie van de 1e periode. Het plan constateert dat de KRW waterdoelen (Goed Ecologisch Potentieel: GEP's), zoals die in 2009 voor de waterlichamen zijn vastgesteld, passen bij het gebied en de gebiedskwaliteit die het waterschap nastreeft.

4.1.1 Focus KRW-maatregelen

Het waterschap kiest voor een aanpak met een duidelijke focus op grond van een gemeenschappelijke ambitie. Het streven is om binnen de randvoorwaarden geld, capaciteit en draagvlak zoveel mogelijk te realiseren. Bij het maken van keuzen voor het maatregelenpakket 2016-2021 staan effectiviteit, afweging van maatschappelijke belangen en beschikbare middelen voorop. Rivierenland focust met name op inrichting, optimalisatie van beheer en onderhoud, stoffenaanpak vanuit landbouw en RWZI's in een aantal geselecteerde gebieden. Het Rivierenlandplan geeft een overzicht van gebieden waar meekoppelkansen kansrijk zijn. Er is geen lijst opgenomen met gebieden die uitsluitend vanuit het perspectief van de KRW/waterkwaliteit kansrijk zijn.

In de bij het KRW-plan behorende factsheets zijn wel zoekgebieden benoemd voor een aantal inrichtingsmaatregelen. In het plan zelf is voor vismigratie een drietal routes aangegeven, waar vispassages aangelegd kunnen worden.

Emissie maatregelen kunnen zowel in KRW-waterlichamen als daarbuiten worden genomen. Daarnaast wordt een gebiedsbrede kwaliteitsslag beoogd met generieke maatregelen.

KRW-inrichtingsmaatregelen zoals nvo's moeten worden genomen in de waterlichamen of eventueel vlak daarbij. Voor overige wateren geldt een stand-still beginsel (voor achtergrond zie pag 32).

Het belang van meekoppelen met andere wateronderwerpen of projecten van andere overheden (bijvoorbeeld natuurbeleid) wordt in het plan sterk benadrukt en is ook een overweging bij de uitvoering van maatregelen.

Verder ligt er nadruk op inzetten van middelen op de meest kosteneffectieve maatregelen en op slim financieren uit verschillende bronnen. Het plan constateert dat inzicht in de kosteneffectiviteit in de afgelopen periode duidelijk is toegenomen.

Strategie en maatregelenpakket liggen binnen de kaders van de KRW en het Rijk en maken ook gebruik van de handreikingen in de Adviesnota Rijn-West. Het enige onderwerp dat nauwelijks aandacht krijgt in het Rivierenlandplan is afwenteling. Wel worden in de 2e KRW-periode twee projecten voor centralisatie van rioolwaterzuivering opgeleverd, waarmee afwenteling naar de rivieren wordt beperkt.

Maatregelenpakket

Afwegingen voor het bepalen van het maatregelenpakket zijn:

- nadruk op maatregelen waarvan effect zeker is;
- passend bij gebied en gebiedskwaliteit;
- passend binnen KRW-systematiek en KRW-kaders;
- binnen randvoorwaarden van (financiële) middelen, uitvoeringscapaciteit en regionaal draagvlak;
- zoveel mogelijk realiseren binnen afgesproken budget, zoals aangegeven in het waterbeheerprogramma van 2009.

Overzicht typen maatregelen en instrumenten

Het Rivierenlandplan geeft een overzicht van typen maatregelen (pag 36 van het plan) en van meekoppelkansen (pag 42 e.v.). In paragraaf 4.1.2 wordt specifiek ingegaan op de nvo's.

Kort overzicht instrumenten

Onderhoud en beheer: Meerjaren baggerprogramma en Beheer- en Onderhoudsplan. Financiering uit reguliere exploitatie.

Inrichting: veelal in de vorm van projecten, vaak in combinatie met andere doelen (zoals gebiedsprojecten). Besluit over project en krediet daarvoor formeel in het AB, in de praktijk wordt dit vaak gemandateerd aan het DB of de Directieraad.

Emissiemaatregelen: soms in projecten, bijvoorbeeld bij aanpassen rwzi, daarnaast stimuleringsregeling mest- en spuitvrije zones (akkerranden), stimuleren van DAW-projecten en onderzoeks/pilotprojecten.

Stoffenbeleid: waterschap heeft hier weinig instrumenten, generieke aanpak ligt bij het Rijk.

Instrumenten landbouwmaatregelen

Omdat de doelen voor de concentraties stikstof en fosfor in delen van Nederland niet worden gehaald is er op initiatief van de RBO's en in opdracht van de Stuurgroep Water onderzocht of er voldoende inzetbaar juridisch instrumentarium is en of er aanvullend instrumentarium nodig is om aanvullende maatregelen te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft het project uitgevoerd⁷.

Er is een groot aantal kansrijke maatregelen onder de loep genomen. Het Rijk kan al deze maatregelen regionaal inzetten, mits de wetgeving wordt aangepast. Het generieke spoor biedt zonder aanpassing geen delegatiemogelijkheid naar decentrale overheden. De provincie heeft via de provinciale milieuverordening mogelijkheden tot het nemen van enkele maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden en waterschappen kunnen teeltvrije (mestvrije) zones langs waterlopen via maatwerkvoorschriften voorschrijven in specifieke gebieden. Met de komst van de Omgevingswet zullen deze mogelijkheden worden verruimd.

⁷ Rapport *Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water*. G.L. Velthof e.a; Wageningen, WOT Natuur & Milieu, WUR 2018.

Waterschappen gebruiken de mogelijkheden om via maatwerkvoorschriften teeltvrije zones langs wateren in te stellen niet of beperkt. Provincies en waterschappen zijn terughoudend wat betreft het opleggen van regionale gebiedsgerichte maatregelen aan de landbouw vanwege politiek draagvlak, economische effecten, administratieve lasten, onduidelijkheden in wettelijke bevoegdheden, juridische risico's en mogelijke nadeelcompensatie aan agrariërs en handavingsinspanningen. Daarom wordt ook ingezet op het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), stimulering en voorlichting. Het instellen van teeltvrije zones gebeurt op vrijwillige basis en hiervoor worden door waterschappen (vaak samen met een provincie) subsidieregelingen ingesteld. Dit geldt ook voor Rivierenland. Voor 1-1-2016 gebeurde dit onder andere via de Subsidieregeling Akkerranden, na deze datum is de stimuleringsregeling onderdeel geworden van de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Financiering hiervan vindt plaats vanuit waterschap, provincie en EU. De provincie geeft hiervoor de beschikking af, de uitvoering gebeurt door gebiedscollectieven, zoals Agrarische Natuurverenigingen.

4.2 Coalitieakkoord en financiële kaders

Het Bestuursakkoord, gesloten op 5 mei 2015, formuleert als uitgangspunt: uitvoering van de kerntaken - veiligheid staat daarbij voorop – volgens het ontwerp Waterbeheerprogramma 2016-2021 en de meerjarenbegroting zoals die in de afgelopen bestuursperiode zijn ontwikkeld. Voor waterkwaliteit volgt het bestuursakkoord het KRW Rivierenlandplan 2 (zie pag 23). Voor agrarisch natuurbeheer en blauwe diensten is het de bedoeling om afspraken te maken van samenwerkingsverbanden van agrarische ondernemers (de “gebiedscollectieven”) over Blauwe Diensten.

De meerjarenraming 2016-2020 is uitgangspunt voor het financiële beleid, waarbij een totale lastenstijging van maximaal 3,3% per jaar, en liefst minder, wordt nagestreefd.

Financiële kaders

Financiële kaders hebben een beperkte rol gespeeld bij het bepalen van het ambitieniveau. Er is eerst een maatregelpakket opgesteld dat in theorie de ambities haalt, daarna zijn de kosten ervan berekend.

Bij de keuze tussen de ambitieniveaus in 2014 (zie pag 32) heeft het DB globaal gekeken naar de kosten en of de varianten op dit punt enigszins reëel zijn. De varianten zijn ook doorgerekend naar tariefstijgingen, met het oog op de afspraak in het coalitieakkoord over een maximale gemiddelde stijging van 3,3% in deze planperiode. Alle varianten vielen binnen deze grens. De kosten zijn niet bepalend geweest voor de keuze in ambitie.

Na deze discussie zijn de kosten uitgewerkt en weer voorgelegd aan het AB, wat niet tot verandering heeft geleid. De kosten zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Opnemen van nieuw beleid in de begroting gebeurt vaak via de Voorjaarsnota.

De totale netto investering voor de periode 2016-2021 bedraagt € 17 miljoen. € 4,5 Miljoen hiervan is gereserveerd voor de aanleg van nvo's en € 2 miljoen voor herprofilering van oudere nvo's. Het onderhoud van de nvo's wordt gedekt uit de reguliere exploitatie (exploitatiebegroting).

Er is geen kredietvoorstel voor de KRW als geheel. Kredietvoorstellen worden in het algemeen ingediend per project of bundeling van projecten, waar KRW-maatregelen als nvo's dan deel van uit kunnen maken. Een voorbeeld is het kredietvoorstel voor de oevers in Gelderland, het waterschap probeert dat per provincie te regelen, mede omdat dat gekoppeld is aan POP-gelden. Er zijn ook bestuursovereenkomsten met provincies met afspraken over de opgaven en de financiering. Daarom is dit type kredietvoorstellen meestal per provincie.

Voor de realisatie van veel KRW-maatregelen, ook voor nvo's, is het nodig om verschillende financiële sporen bij elkaar te brengen, wat financiering ingewikkeld kan maken, maar ook kan leiden tot versnelling van de uiteindelijke uitvoering.

4.3 Natuurvriendelijke oevers

Natuurvriendelijke oevers zijn benoemd als één van de maatregelen met zeker effect. De inrichting van natuurvriendelijke oevers leidt tot een robuust ecologisch watersysteem en heeft een positief effect voor planten en dieren.

Het Rivierenlandplan geeft de hoeveelheid aan te leggen nvo's: in de periode 2016-2021 26 km plus 60 km herprofilering van verlande oevers.

Locatie: nvo's moeten worden aangelegd in of vlakbij waterlichamen, verder zijn locaties niet gespecificeerd. De enige locatie die genoemd wordt is de Hoge Boezem Overwaard in de Alblasserwaard. In Groesbeek/Ooijpolder worden geen nvo's meer aangelegd.

Er zal een onderzoek worden uitgevoerd gericht op de effectiviteit van de al aangelegde nvo's. Op basis van deze kennis kunnen niet-effectieve oevers uit de eerste planperiode verbeterd worden en kunnen de nog aan te leggen oevers geoptimaliseerd worden.

Baggeren

Er is een meerjaren baggerprogramma voor onderhoudsbaggeren. Dit betekent dat elke watergang minimaal eens in de 18 jaar wordt gebaggerd. Daarnaast vindt er kwaliteitsbaggeren plaats om knelpunten in watergangen te verwijderen of te voorkomen. Baggeren zorgt ervoor dat de watergang minder snel opwarmt en het verwijderen van de bagger zorgt er bovendien voor dat nutriënten en verontreinigingen worden afgevoerd. Dit geeft betere randvoorwaarden voor een goed ecosysteem en daarmee een grotere effectiviteit van nvo's.

Onderhoud en beheer

Het Rivierenlandplan geeft aan dat de komende planperiode (praktijk) onderzoek gedaan wordt naar mogelijkheden om het beheer en onderhoud te optimaliseren ten behoeve van een beter ecosysteem, zonder dat dit ten koste gaat van de aan- en afvoer functie van de betreffende watergangen. Onderwerpen in dit onderzoek zijn onder andere frequentie van maaien, periode van maaien, methode van maaien, onderscheid maken per watergang, peilbeheer en watertransport. Er is inmiddels een inventarisatie van maaibeheer afgerond en een concept Beheer- en onderhoudsplan opgesteld (zie pag 30).

5 Natuurvriendelijke oevers als onderdeel van KRW-maatregelen

5.1 Natuurvriendelijke oevers bij Rivierenland

In de periode 2009-2018 is als onderdeel van de 1e tranche KRW-maatregelen 126 km nvo aangelegd. In de 2e periode zal nog 26 km nvo worden aangelegd en circa 60 km die is aangelegd voor 2009 zal worden geherprofileerd. De resterende opgave voor de 3e KRW-periode is ruim 100 km. Dit is een indicatie, op dit moment worden watersysteemanalyses uitgevoerd waarin onder andere het maatregelenpakket voor deze periode wordt verkend. Ter vergelijking: sinds 2009 is in heel Nederland zo'n 2500 kilometer natuurvriendelijke oever aangelegd. De kosten hiervoor bedragen tot nu toe ruim 110 miljoen euro. De komende jaren worden nog vele honderden kilometers natuurvriendelijke oever aangelegd.

Natuurvriendelijke oevers hebben bij Rivierenland zowel een doel voor waterberging en tegengaan van oeverafkalving als voor waterkwaliteit en ecologie. Nvo's zorgen voor betere groeicondities voor waterplanten en een beter leefgebied voor vissen en andere waterdieren.

Het waterschap past verschillende vormen van nvo toe: flauw talud, diepe berm, vooroevers en plas- en drasberm. Nvo's zijn met name aangelegd in of vlakbij KRW-waterlichamen.

5.2 Effectiviteit van natuurvriendelijke oevers

Natuurvriendelijke oevers hebben een merkbaar effect op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het is echter niet voorspelbaar hoe groot dat effect op langere termijn zal zijn. Ten eerste duurt het een langere periode voordat alle effecten duidelijk en meetbaar zijn. Ten tweede is het effect van natuurvriendelijke oevers mede afhankelijk van andere maatregelen die worden uitgevoerd, zoals maatregelen om het nutriëntengehalte in het water te verminderen en zeker ook het beheer van oevers en het natte profiel. De ecologische kwaliteit van een water is dus zelden afhankelijk van slechts één factor of maatregel, het gaat om het totaal. De analyse met behulp van Ecologische Sleutelfactoren (ESF's, zie pag 36) die op dit moment wordt uitgevoerd, zal meer inzicht in die samenhang geven.

Dit is ook de constatering in Rivierenlandplan 2:

“Een aanzienlijk deel van de (inrichtings)maatregelen hebben we al in de eerste planperiode uitgevoerd. Gebleken is dat het een aantal jaren kan duren voordat het ecosysteem zich volledig heeft aangepast aan een nieuwe situatie en de effecten zichtbaar zijn op de maatlaten. Bijvoorbeeld omdat het tijd kost voor bepaalde soorten om een nieuwe habitat te koloniseren. Om deze redenen worden effecten van getroffen maatregelen pas na enige jaren (of na de eerste planperiode) op de maatlaten zichtbaar. Maatregelen hebben daarnaast pas effect in samenhang met andere maatregelen. Zolang er bijvoorbeeld een te hoge nutriëntenbelasting is, zullen verbeteringen in onderhoud relatief weinig effect hebben. Ander voorbeeld is dat aangelegde natuurvriendelijke oevers niet optimaal zullen functioneren bij omgekeerd peilbeheer.”

Er zijn verschillende onderzoeken die het effect van natuurvriendelijke oevers zichtbaar maken.

- *Scoren met natuurvriendelijke oevers (2011)*: een onderzoek van Grontmij en Universiteit Gent in opdracht van 6 waterschappen en Stowa. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden was initiatiefnemer en hoofdopdrachtgever van dit onderzoek. Waterschap Rivierenland was hier niet bij betrokken. Kern van het onderzoek was het bijeenbrengen van bestaande gegevens van verschillende waterschappen. Daarna zijn deze gegevens geanalyseerd op wetmatigheden. De conclusie is dat er duidelijke indicaties zijn dat natuurvriendelijke oevers bijdragen aan het verbeteren van de ecologische kwaliteit van wateren, doordat ze betere EKR-scores opleveren voor waterplanten (macrofyten) en waterdiertjes (macrofauna) in vergelijking met beschoeiende oevers. In combinatie met een meer ecologisch beheer (minder vaak maaien) kan dit op termijn tot een aanzienlijke kostenbesparing leiden. Daarnaast zorgt de aanwezigheid van een natuurvriendelijke oever ook in de nabije omgeving voor een betere score op de KRW-maatlat. De effecten zijn duidelijk maar lastig te kwantificeren.

- Ook onderzoeken bij andere waterschappen, zoals Rivierenland, Stichtse Rijnlanden, Hollandse Delta en Zuiderzeeland laten verbetering van de KRW EKR-scores zien na aanleg van nvo's. Ook hier zijn effecten vooral zichtbaar bij waterplanten (macrofyten) en waterdierpjes (macrofauna). De mate van verbetering loopt uiteen.
- Er is geen recent, Nederland omvattend onderzoek naar effect van natuurvriendelijke oevers. Op dit moment loopt er een zesjarig onderzoek van RAVON/FLORON dat hierin moet gaan voorzien.

Succesfactoren

Aanleg en beheer van nvo's is in belangrijke mate maatwerk. Belangrijk is met welk doel de nvo wordt aangelegd. Iedere soortgroep stelt specifieke eisen.

In verschillende onderzoeken⁸ zijn sleutel- of succesfactoren benoemd die van invloed zijn op de effectiviteit van nvo's:

- standplaats, onder andere bodemtype ondergrond, waterdiepte, aanwezigheid natuurlijke begroeiing, landgebruik;
- de omvang van een nvo in relatie tot het doel (als het aantal m² te beperkt is, dan heeft het op watersysteem-niveau weinig impact, zeker voor vis);
- nutriëntengehalte van het water;
- peilbeheer;
- golfslag en afkalving van oevers;
- type nvo (bv flauw talud, plas- of drasberm, vooroever);
- doorzicht;
- beschaduwing;
- aanwezigheid van ganzen of bodemwoelende vissoorten.

Het is zaak met deze factoren rekening te houden bij kiezen van locatie en aanleg van nvo's. In de praktijk is gebleken dat de effectiviteit belangrijk lager is als dit niet gebeurt. Niet voor niets noemen enkele onderzoeken, zoals het onderzoek bij Zuiderzeeland, het stellen van scherpe doelen en het van te voren opstellen van een plan voor monitoring als succesfactoren.

Er zijn verschillende handreikingen voor aanleg en inrichting van nvo's, onder andere van Stowa. Deze raadt, naast het rekening houden met bovenstaande factoren, ook het werken met streefbeelden voor nvo's aan.

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard hanteert streefbeelden bij het bepalen van het gewenste type nvo. Hierbij is het streefbeeld een oever die bestaat uit een zone met oeverplanten die vrijwel voortdurend onder water staan en een interne bedekking heeft van ca 50%. Dat wil zeggen dat er tussen de waterplanten nog voldoende water zichtbaar moet zijn. Van het totale wateroppervlak van de watergang is bij voorkeur 10-20% bedekt met oeverplanten. Er is onderscheid gemaakt in situaties met matig voedselrijk water (hoog ambitieniveau) en in situaties met voedselrijk water (laag ambitieniveau). Het waterschap hanteert verschillende streefbeelden afhankelijk van o.a. sloottype en voedselrijkheid van het water en geeft de plantensoorten aan die bij het streefbeeld horen (doelsoorten bij hoge/lage ambitie en ook ongewenste soorten). Dit maakt het ook mogelijk te toetsen in hoeverre de streefbeelden na aanleg worden bereikt.

Bij Icoonproject De Vecht (AGV) is als streefbeeld geformuleerd: "Voor 2027 moeten de KRW-doelen zijn gehaald. Het water is dan helder, er groeien waterplanten in de oever en luwe delen en circa 50% van de oevers is natuurvriendelijk. De macrofauna en visstand is gevarieerd. De doelsoorten van het RPV (Ringslang, Ijsvogel en Snoek) komen algemeen voor." Ook dit streefbeeld is toetsbaar.

De kosten van aanleg van nvo's variëren in de Nederlandse praktijk tussen € 20 en € 80 per meter, met een gemiddelde van circa € 44 per meter (exclusief de kosten voor grondverwerving).

⁸ Dit zijn vrijwel allemaal onderzoeken van één of enkele waterbeheerders en geven de ervaringen in een regio weer.

Beheer komt bij verschillende analyses ook meerdere keren naar voren als belangrijke factor voor het behalen van een goede EKR score. Een inventarisatie onder 10 waterbeheerders, waaronder HDSR en WSRL, noemt als ingrediënten voor succesvol beheer⁹:

- situatie goed in beeld hebben, bij voorkeur in GIS;
- toekennen van streefbeelden aan nvo's;
- afspraken over verantwoordelijkheid;
- maatwerk bij onderhoud: bv gefaseerd maaien, verwijderen maaisel, uitkrabben oever;
- goede samenwerking en draagvlak, zowel binnen het waterschap als met stakeholders en aannemers.

Uit de inventarisatie blijkt ook dat er bij veel nvo's sprake is van achterstallig onderhoud. Ook het onderzoek "scoren met nvo's" komt tot de conclusie dat blijkt dat met maaien en onderhoud betere ecologische scores bereikt worden, zowel bij de macrofyten (algen) als indirect bij de macrofauna (waterdierpjes).

Onderzoek bij Rivierenland

Het waterschap monitort een aantal natuurvriendelijke oevers, onder andere op KRW-scores. Uit de analyse van monitoringsgegevens (data 2015 t/m 2017) blijkt dat de KRW-scores van watergangen met een nvo zo'n 22% hoger liggen dan bij reguliere oevers. Hoewel nvo's dus zeker een bijdrage leveren aan het realiseren van KRW-doelen is het effect lager dan verwacht. Het positieve effect van nvo's op de uiteindelijke score vooral lijkt op te treden doordat er meer verschillende soorten voortkomen. De score op de deelmaatlat van het aantal exemplaren per soort blijft vrijwel gelijk.

Het onderzoek constateert dat het erop lijkt alsof de volledige potentie van deze maatregel nog niet volledig wordt benut. Eén van de oorzaken is het intensieve onderhoud van het natte profiel. Het maaibeheer van de oever van een nvo's wordt veel extensiever beheerd (minder vaak maaien) dan een reguliere oever, dit is niet het geval bij het natte profiel.

5.3 Uitvoering

Voor aanleg/herprofilering is een programma opgesteld. Het AB is daarover geïnformeerd. Aan de hand van dat programma gaat de ambtelijke organisatie vervolgens een inventarisatie, plannen en een planning maken. Vervolgens komt de organisatie met een opgave. Het AB wordt hiervan op de hoogte gebracht via de kredieten. Het wordt ook teruggekoppeld via de Bestuursrapportages (Buraps). Zo krijgt het AB een overzicht of de organisatie de uitvoering haalt in deze planperiode. Dat wordt gerapporteerd in hoeveelheid (km's), niet met alle precieze locaties.

De verdere invulling is aan de organisatie. Rivierenland heeft 3 gebiedscoördinatoren, die actief zoeken naar meekoppelkansen, met bijvoorbeeld waterberging of klimaatadaptatie. Zeker de nvo's uit de 1e planperiode hebben ook een functie voor waterberging. Daarnaast spelen kansen voor grondverwerving een rol, mede omdat procedures voor grondverwerving ingewikkeld en tijdrovend zijn.

Naast het reguliere programma voor aanleg van nvo's is er -boven de KRW-maatregel- een stimuleringsbeleid (groenblauwe diensten). Daarmee kunnen boeren en andere grondeigenaren zelf een nvo aanleggen en onderhouden. Dat is niet persé gerelateerd aan een waterlichaam. Bij de stimuleringsregeling is het waterschap afhankelijk van een particulier die wil meedoen. Er wordt veel gebruik van gemaakt, maar vooral voor akkerranden en niet voor nvo's. Naar schatting is 5% van de nvo's in Rivierenland aangelegd via het stimuleringsbeleid.

5.4 Andere instrumenten

Baggeren heeft veel invloed op de waterkwaliteit en ook op de effectiviteit van nvo's (zie pag 27). Baggeren is ook opgenomen in het KRW-maatregelenpakket. Het baggerbeleid is vastgelegd in het Baggerprogramma. Het waterschap heeft in 2010 deelgenomen aan het onderzoeksproject Baggernut

⁹ Ingrediënten voor succesvol beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers, H2O, aug 2016

en heeft zelf een vervolgonderzoek gedaan naar kwaliteitsbaggeren, wat meer inzicht heeft opgeleverd in de praktische toepassing van baggeren met het oog op waterkwaliteit. Er is een Baggerprogramma 2.0 in voorbereiding, waarin meer aandacht komt voor maatwerk. Er loopt een onderzoek naar het effect van baggeren op de waterflora in relatie tot (verschillende) omgevingsfactoren en of er een versterkend effect optreedt wanneer baggeren in combinatie met andere KRW-maatregelen wordt uitgevoerd, zoals natuurvriendelijke oevers. Het is gebleken dat beheer van het natte profiel belangrijk is voor de effectiviteit van nvo's (zie pag 29).

Peilbeheer kan een aanzienlijke invloed hebben op de ecologische kwaliteit en effectiviteit van nvo's. Er zijn in Rivierenland op zeer beperkte schaal experimenten geweest met flexibel peilbeheer, maar er is weinig draagvlak om het peilbeheer in grote delen van het gebied te veranderen.

Beheer en onderhoud heeft wel veel aandacht. Het belang hiervan is onderkend in het Rivierenlandplan en bijvoorbeeld ook in de Adviesnota Rijn-West. Er loopt een (praktijk) onderzoek naar mogelijkheden om het beheer en onderhoud te optimaliseren voor een beter ecosysteem, zonder dat dit ten koste gaat van de aan- en afvoer functie van de betreffende watergangen. Het gaat bijvoorbeeld om: frequentie van maaien, periode van maaien, methode van maaien, onderscheid maken per watergang, peilbeheer en watertransport. Naast effect op de waterkwaliteit wordt ook nadrukkelijk gekeken naar kosteneffectiviteit.

Er is inmiddels een concept Beheerplan Natuurvriendelijke Oevers waarin met streefbeelden wordt gewerkt, met de bijbehorende maatregelen. Het concept Beheerplan beschrijft streefbeelden en beheervarianten en geeft randvoorwaarden voor het beheer van nvo's. De maatregelen zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd en mede daarom nog niet geïmplementeerd. Het streven is dit op korte termijn te gaan doen.

De kosten van beheer en onderhoud van nvo's zijn opgenomen in het reguliere beheer- en onderhoudsplan. Vooralsnog zijn de kosten voor nvo's van gelijke orde als die van andere oevers, als bij dat laatste ook de kosten van bijvoorbeeld vernieuwing van de beschoeiing worden meegenomen.

6 Informatie en sturing AB

In dit hoofdstuk ligt de focus op het besluitvormingsproces en de sturing gericht op het Rivierenlandplan 2 / KRW-maatregelenpakket 2016-2021 en de voortgang van de uitvoering van dit plan. Daarnaast komt de informatiebehoefte vanuit het huidig AB aan de orde.

6.1 Besluitvormingsproces

Maatregelprogramma 1e periode 2009-2015

In 2007 heeft het waterschap alle maatregelen uit de deelgebiedsplannen samengevoegd tot één KRW-maatregelprogramma om in 2027 in alle wateren een goede toestand te kunnen bereiken. Tijdens de vergadering d.d. 23 november 2007 heeft het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland:

1. Kennis genomen van de resultaten van de KRW gebiedsprocessen;
2. De oppervlaktewaterlichamen aangewezen;
3. Ingestemd met het KRW maatregelenpakket tot en met 2015 (eerste planperiode) en de ecologische doelen;
4. Kennis genomen van de overige waterkwaliteitsopgaven;
5. Besloten de financiële consequenties van het KRW-maatregelenpakket in de meerjarenraming te verwerken, te weten € 33 miljoen voor de aanvullende maatregelen tot en met 2027 en € 77 miljoen voor de autonome, reeds geplande maatregelen.

Tijdelijk besluitvorming en rapportage 2e periode

2011

- *Besluit faseren: maatregelen 1e periode, waaronder aantal nvo's, deels pas gereed in 2018*

2012

- *Start uitvoeren watersysteemanalyses*

2013

- *Vorbereiding ambitiediscussie*
- *Gesprekken met stakeholders in het gebied*
- *Algemene ambitiediscussie in AB, in voorbereiding op volgende waterbeheerprogramma*

2014

- *1-4: AB: Presentatie toestand KRW, overzicht planproces*
- *21-5: AB: KRW-excursie*
- *3-6: Commissievergadering over varianten wbp, bestuursrapportage, presentatie KRW-sgbp*
- *27-6: Besluit AB over ambitie (voorkeursvariant)*
- *2-9: Cie watersystemen (WSS) over Programma 2e uitvoeringstermijn KRW*
- *26-9: AB stelt Programma 2e uitvoeringstermijn KRW vast*
- *22-12: Start inspraak SGBP-2*

2015:

- *27- 2: AB stelt ontwerp-WBP vast, KRW-maatregelenprogramma is hiervan onderdeel*
- *17-3 tm 27-4: Inspraak WBP*
- *11-5: Coalitieakkoord*
- *1-9: Cie WSS: watersysteemrapportage 2015, presentatie beelden nvo's*
- *27-11: AB stelt WBP en inspraaknota vast (3-11 in cie wss)*

2016

- *30-5: Cie WSS: 1e Bestuursrapportage*
- *7-11: Cie WSS: 2e Bestuursrapportage; toestand watersysteem 2016.*

2017

- *29-5: Cie WSS: 1e Bestuursrapportage*
- *4-9: Cie WSS: Presentatie Toestand Watersysteem 2016*
- *12-6: Presentatie over Delta-Aanpak en nieuwe stoffen*
- *30-10: Cie wss: 2e Bestuursrapportage*

2018

- *26-3: Themabijeenkomst AB over ambities*

Het proces voor het waterbeheerprogramma voor de periode 2016-2021 is ambtelijk begonnen in 2012 met het uitvoeren van watersysteemanalyses. In november 2013 is een procesvoorstel met enkele algemene uitgangspunten besproken in het Algemeen Bestuur (AB). De KRW was een onderdeel van die discussie.

In juni 2014 heeft het Dagelijks Bestuur (DB) vier varianten voor ambitieniveaus op verschillende waterthema's aan het AB voorgelegd, met een globale doorrekening. Daar heeft het AB bij de verschillende onderwerpen kunnen zeggen: dat willen we meer, en dat willen we minder (zie bijlage 3). Het college (DB) heeft geen voorstel gedaan voor een voorkeur voor een ambitieniveau. In diezelfde vergadering is de stand van zaken en de toestand van het watersysteem gepresenteerd. De chemische kwaliteit was goed, de biologische kwaliteit niet, onder andere op het punt van vissen. Er was op die vergadering een flinke discussie over "one-out-all-out". Er was ook discussie over de hoogte van de investeringen en het realisme van de voorgestelde doelen.

In maart 2018 is in het AB opnieuw een discussie geweest over de ambities, opnieuw aan de hand van een aantal varianten (minvariant met stoppen DAW en minder vispassages, nulvariant met maatregelen Rivierenlandplan, plusvariant met robuustere uitvoering en stimuleren duurzaam bodembeheer). Het AB suggereerde het aantal vispassages te verlagen. Het DB stelde na doorrekenen voor de ambitie niet te verlagen, mede vanwege de geringe kostenbesparing.

6.2 Sturing KRW algemeen

Het Rivierlandplan is een belangrijk sturingsinstrument dat de strategie aangeeft voor het opstellen en uitvoeren van het KRW-maatregelenpakket. Overwegingen en uitgangspunten zijn:

- een ambitieniveau dat past bij het belang van schoon water voor ecologie, economie en maatschappij;
- een ambitieniveau dat realistisch en noodzakelijk is;
- zoveel mogelijk realiseren binnen de randvoorwaarden van geld, capaciteit en draagvlak;
- prioriteit bij betekenisvolle stappen in een aantal kansrijke of te beschermen gebieden;
- nadrukkelijk zoeken naar kansrijke combinaties, in het bijzonder combinaties met maatregelen op aanverwant beleid;
- slim financieren, bijvoorbeeld door financieringsbronnen voor bijvoorbeeld KRW-maatregelen en Deltaprogramma te koppelen.

Cie WSS en het AB hebben deze uitgangspunten bij het vaststellen van het plan onderschreven.

De belangrijkste verschuivingen ten opzichte van het waterbeheerprogramma 2009-2015:

- waar mogelijk inrichtingsmaatregelen koppelen aan andere opgaven, zoals NBW-opgaven;
- verlande oevers reconstrueren om effectieve nvo's te realiseren;
- meer aandacht voor beheer en onderhoud;
- concreet werk maken van de nutriënten- en gewasbeschermingsmiddelenaanpak;
- herijken van het vismigratieprogramma met keuzes voor vismigratieroutes;
- meer inzetten op samenwerking met andere partijen.

Ambitieniveau

De ambitediscussie aan de hand van de 4 varianten in juni 2014 was een belangrijk moment in de besluitvorming. Ook AB-leden hebben dit als belangrijk moment benoemd. Veiligheid was voor het AB het belangrijkste onderwerp, bij meeste andere onderdelen heeft het AB gekozen voor een plusje. Voor waterkwaliteit betekende dit uitvoeren van de maatregelen zoals aangegeven in het lopende Waterbeheerplan, plus een haalbaarheids-onderzoek naar optimalisatie van beheer en onderhoud en inzet op het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Er is niet gekozen voor het uitvoeren van 30 km nvo's extra uit de laatste planperiode en voor het nu al zuiveren van nieuwe stoffen op de rwzi's.

Overige wateren

Het AB heeft zich in de vergadering van juni 2014 duidelijk uitgesproken over de wenselijkheid van (KRW)maatregelen in overig water. In de vergadering van september 2014 over het ontwerp-rivierenlandplan heeft de commissie WSS en in vervolg daarop het AB zich hier opnieuw over uitgesproken. Dat heeft geleid tot de volgende passage in het plan: "Er zullen in relatie tot de

“overige wateren” door WSRL geen verplichtingen worden aangegaan welke leiden tot extra rapportages of tot extra maatregelen. Dit betekent dus geen nieuwe ambities in de overige wateren. Bij het doen van voorstellen wordt uitgegaan van de huidige waterkwaliteit.”

Overwegingen van het AB om geen (KRW)maatregelen in overige wateren te nemen:

- in de hoofdwatgangen valt het meeste rendement te halen (dat is ook de overweging geweest bij het aanwijzen van de waterlichamen);
- het waterschap heeft het hoofdstelsel grotendeels zelf in onderhoud en beheer;
- kosten;
- terughoudendheid om voor overig water resultaatverplichtingen aan te gaan.

Flexibiliteit

In het 1^e KRW Rivierenlandplan zijn de maatregelen voor het overgrote deel gedetailleerd vastgelegd per waterlichaam. Dit leidde tot een zekere mate van verstarring in de uitvoering. In het Rivierenlandplan 2 is meer flexibiliteit ingebracht om te kunnen inspelen op kansen en (ruimtelijke) ontwikkelingen en om gebruik te kunnen maken van nieuwe inzichten. Het detailniveau, waarop de maatregelen voor de 2^e planperiode zijn opgenomen verschilt daarom van de 1^e planperiode. Zo zijn inrichtingsmaatregelen veelal niet per waterlichaam aangegeven maar per groep waterlichamen (zoekgebied). Ook is er een overzicht opgenomen van kansrijke gebieden voor meekoppelen.

Dit biedt meer ruimte voor de organisatie bij de uitvoering.

Voor het AB betekent dit sturen op een wat hoger abstractieniveau, meer op resultaat en op hoofdlijnen. Verantwoording vindt deels achteraf plaats aan de hand van Burap en voortgangsrapportages. Meer op resultaat (outcome) sturen is ook een wens van veel AB-leden waarbij men wel constateert dat het erg moeilijk is om zicht te krijgen op de effectiviteit.

6.3 Sturing natuurvriendelijke oevers

Het AB (en binnen het AB met name de cie WSS) geeft sturing aan aanleg en beheer van nvo's via het Rivierenlandplan en het KRW-maatregelenpakket. De sturing binnen dit plan is met name gericht op de hoeveelheid nvo (km). De totale hoeveelheid nvo's in de waterlichamen is bepaald op grond van ecologische expertise (40% van de oeverlengte in waterlichamen), dit is vervolgens omgezet in een aantal km.

Er zijn enkele randvoorwaarden aan de locatie, met name zoveel mogelijk nvo's in of eventueel dichtbij waterlichamen. Verder zijn enkele bijzonderheden gegeven voor specifieke locaties: in de Hoge Boezem Overwaard in de Alblasserwaard wel, en in Groesbeek/Ooijpolder geen nvo's aanleggen. Verder heeft het AB, op voorstel van het College, ervoor gekozen 60 km verlande oudere nvo's te herprofilen als onderdeel van de KRW-maatregelen.

In het 1^e waterbeheerprogramma waren de locaties vrij precies vastgelegd. Dit gaf veel problemen in de uitvoering (m.n. grondverwerving). Daarom is nu in 2^e periode een aantal km's aangegeven die moeten komen in een zoekgebied dat bestaat uit een aantal waterlichamen. Voor de 3^e periode zal weer meer maatwerk per waterlichaam nodig zijn. Omdat dat de laatste planperiode is zal er gerichter gewerkt moeten worden.

De effectiviteit wordt beoordeeld aan de hand van de KRW-scores voor biologie (EKR). Daarnaast spelen mogelijkheden voor meekoppelen een belangrijke rol. Werk met werk kunnen maken is voor AB-leden een belangrijk aspect. Als goede voorbeelden zijn genoemd de landinrichting Maas en Waal, NBW, Park Lingezege en de aanpak in de Bommelerwaard.

Het AB stuurt aanleg en beheer van nvo's op hoofdlijnen, waarbij die hoofdlijnen zijn: hoeveelheid nvo (km), enkele randvoorwaarden voor locatie (in waterlichamen), werk met werk maken en zo groot mogelijke effectiviteit, uitgedrukt in KRW-scores. Zaken als uitvoering, exacte locatie en standplaats, vorm van de oever, streefbeeld zijn geen onderwerp van sturing vanuit het AB. Er worden ook geen algemene criteria voor gehanteerd (bijvoorbeeld x% van alle nvo's moet en flauwe oever hebben) of specifieke natuurdoelen. Provincies geven wel natuurdoelen aan bij projecten/oevers waar zijn bij betrokken zijn, bijvoorbeeld bij Natura2000.

Verschillende publicaties over nvo's noemen als mogelijkheid voor effectieve nvo's het stapstenen-concept, waarbij verschillende nvo's op een zodanige afstand van elkaar worden gelegd dat er ecologische verbindingen ontstaan. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld doet hierover in haar Handreiking Natuurvriendelijke oevers een aanbeveling over. In Duitsland wordt dit "trittsteine-concept" ook regelmatig toegepast. In de stukken van Rivierenland wordt deze mogelijkheid niet genoemd. Overigens hebben zowel Rivierenland (Altena) als De Stichtse Rijnlanden (Kromme Rijn) in het verleden wel stapstenen aangelegd.

Het baggerbeleid wordt aangestuurd via de Nota Baggerbeleid, peilbeheer via de peilbesluiten. Beheer en onderhoud wordt met name besproken in het kader van de exploitatiebegroting. Het beheer- en onderhoudsplan is hiervoor leidend.

In de periode 2015-2021 is er in de organisatie een discussie gestart over optimalisatie van beheer en onderhoud, waarbij ook waterkwaliteit meer aandacht krijgt. Dit mede opdat dit als belangrijke voorwaarde wordt gezien voor de effectiviteit van nvo's. Er is een studie uitgevoerd naar optimalisatie van het beheer en onderhoud. Onderdeel was een analyse van het maaibeheer van het natte profiel in een deelgebied. Hieruit bleek onder andere dat het natte profiel vaak nog te intensief wordt gemaaid en dat een minder intensief onderhoud van het natte profiel de KRW-doelen dichterbij kan brengen (bijvoorbeeld door stroombaamaaien en lagere maaifrequenties)¹⁰.

De analyses van het onderhoud en beheer zouden ook een verschuiving kunnen betekenen van inrichting naar onderhoud en beheer, maar het is te vroeg daar nu conclusies over te trekken. Er wordt nu gewerkt aan een nieuw beheer- en onderhoudsprogramma, dat dan in de 3e KRW-periode geïmplementeerd kan worden. De financiële gevolgen zijn nog niet duidelijk, de verwachting is dat het onderhoud niet per definitie duurder zal worden.

6.4 Rapportage en sturing voortgang

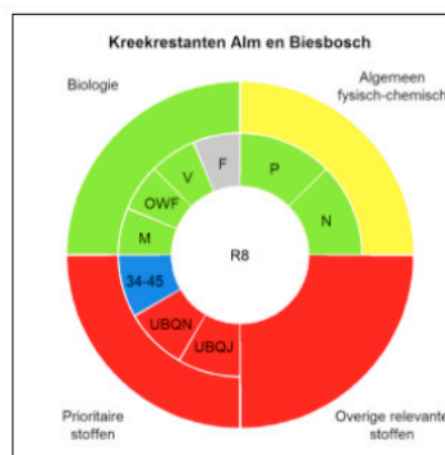
Via de Bestuursrapportages (Burap) en de jaarrekening wordt 3 maal per jaar gerapporteerd over onder andere de KRW-doelen en alle maatregelen. Deze rapportages richten zich vooral op de uitvoering (aantal gerealiseerde projecten/kilometers) en op de financiën. Er zijn geen monitoringgegevens opgenomen in de Buraps, deze zijn bedoeld als overzicht van de beleidsverantwoording ten opzichte van de financiering.

Daarnaast is er apart gerapporteerd over de KRW. Deze rapportage maakt mede gebruik van Schoon Water in Beeld, de voortgangsrapportage van het stroomgebied Rijn-West. Ook is er een jaarlijkse voortgangsrapportage van de uitvoering van het Waterbeheerprogramma, waaronder ook de KRW-maatregelen vallen. Deze rapporteert over de uitvoering van de maatregelen. Er is een monitoring van de toestand van nvo's, die gebruikt wordt voor rapportages als "Effectiviteit NVO's en de invloed van maaibeheer".

Sinds 2014 wordt er een integrale rapportage over de toestand van het watersysteem uitgebracht. Deze geeft informatie over de thema's voldoende water, wateroverlast landelijk gebied, schoon water en zwemwater. Dit is een beschrijving van de toestand in relatie tot de doelen uit het waterbeheerprogramma 2016-2021.

De wijze van rapportage en presentatie laat een ontwikkeling zien. Het streven is de rapportage helderder te maken en meer zicht te geven op wat de monitoringsresultaten voor het waterschap betekenen. De meest recent geraadpleegde notitie (Toestand over 2016, versie juni 2017) geeft een factsheet per waterthema en een aantal themagerichte bijlagen, onder andere over maaibeheer en nieuwe stoffen. De factsheet bevat de beleidsdoelen, de toestand een toelichting en

Tussenoordelen per waterlichaam



| | | |
|---|-----------------------------------|-------------------------|
| Legenda | | |
| ■ Zeer goed/ voldoet | UBQJ: Ubiquitaire stoffen | OWF: Overige waterflora |
| ■ Goed | UBQN: Niet-ubiquitaire stoffen | V: Vis |
| ■ Matig | 34-45: Nieuwe stoffen (nr. 34-45) | F: Fytoplankton |
| ■ Ontoereikend | M: Macrofauna | P: Fosfor totaal |
| ■ Slecht/ voldoet niet | | N: Stikstof totaal |

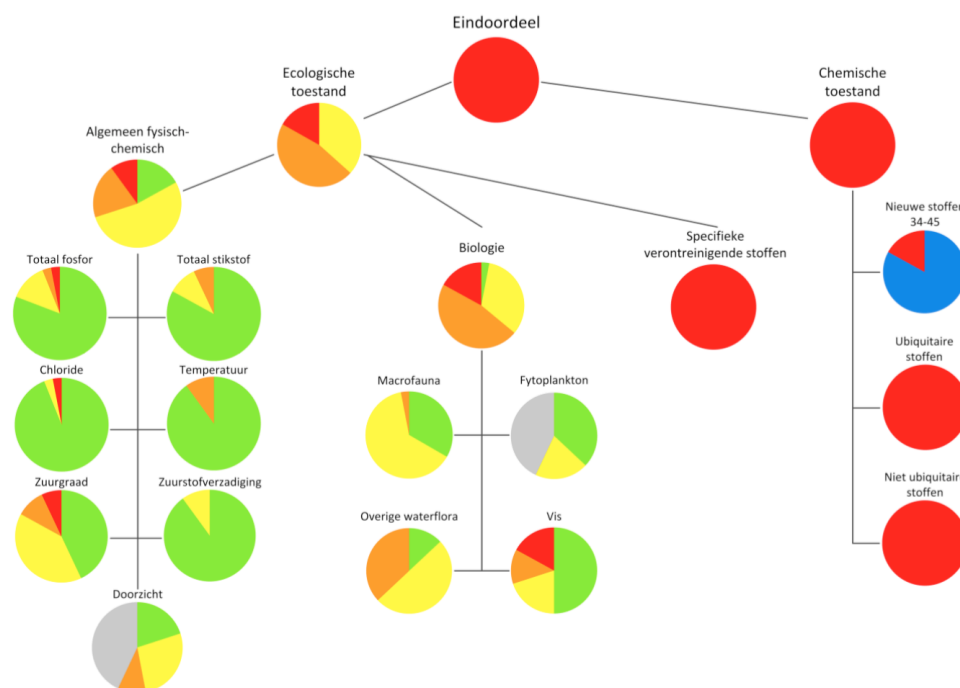
¹⁰ Gerapporteerd in Special Toestand van het Watersysteem

Figuur 2

bestuurlijke duiding en enkele kaarten en/of infographics. Het thema Schoon Water geeft het oordeel volgens de KRW-systematiek aan, waarbij per waterlichaam de toestand in een nieuw ontwikkelde presentatievorm is opgenomen (zie figuur 2).

In een bijlage over presentatiemogelijkheden van KRW-monitoring is een presentatiewijze op het schaalniveau van het beheergebied gepresenteerd (figuur 3) en is gekeken naar een methode om het KRW-doelgat van een waterlichaam in één getal weer te geven.

Om ook op hoger schaalniveau (beheergebied) snel inzicht te geven in de toestand en belangrijkste knelpunten is onderstaande figuur ontworpen.



Figuur 3

Naast het oordeel over de waterlichamen rapporteert de “Toestand” over de overige wateren in landelijk en stedelijk gebied (grotendeels via KRW-parameters).

De toestand van het watersysteem wordt gerapporteerd in een notitie en in een presentatie in de Cie WSS. De rapportages waren aanleiding tot een beperkt aantal informatieve vragen in het AB. Over de Delta-Aanpak is in 2017 een thema-avond voor het AB geweest.

Bestuur en organisatie zijn tot 2014 sterk gericht geweest op rapportage over de voortgang van de maatregelen (output). Er is wel een duidelijke wens meer te spreken over de effecten en het doelbereik (outcome), maar dat blijkt lastig.

Eén van de factoren die dat lastig maakt is de KRW-systematiek. Die is aan de ene kant nuttig omdat het waterkwaliteit systematisch op de kaart zet. Tegelijk leidt die systematiek ertoe, dat er weinig vooruitgang zichtbaar is, ondanks de uitgevoerde maatregelen. Een belangrijke factor hierbij is de “one-out-all-out” rapportage, waardoor een waterlichaam pas in een hogere categorie komt als alle onderdelen hieraan voldoen. Dat maakt het lastig om de vooruitgang die er wel is, bijvoorbeeld op afzonderlijke onderdelen, goed in beeld te brengen. Ook de lange termijn die nodig is voordat ecologische effecten in volle omvang zichtbaar worden maakt vooruitgang lastig zichtbaar. Daar komt nog bij dat er op verschillende punten door veranderingen in meetmethoden en beoordelingskader sprake is van een schijnbare achteruitgang. De notitie “Toestand Watersysteem 2016” maakt dit zichtbaar voor het effect van maatregelen voor vismigratie, waarbij eigen monitoringgegevens laten zien dat de vispassages effectief zijn, maar dat de KRW-

beoordelingssystematiek en de veranderingen daarin ertoe leiden dat deze effecten niet tot uiting komen in verbetering in klasse. Een van de gesprekspartners formuleert het als volgt: “De KRW-systematiek maskeert de voortgang”.

Bij de watersysteemanalyses die in 2018 plaatsvinden met het oog op het plan voor de 3e KRW-periode wordt gebruik gemaakt van methode Ecologische Sleutelfactoren (ESF's). Deze methodiek is ontwikkeld door Stowa en geeft een goed inzicht in het functioneren van het watersysteem en in de knoppen waaraan je zou moeten draaien om het systeem te verbeteren. Deze methodiek is gebaseerd op 9 sleutelfactoren. Dit verschaft ook meer inzicht in de samenhang van verschillende maatregelen in een waterlichaam.

Ecologische Sleutelfactoren

De STOWA heeft een methodiek ontwikkeld die een goed inzicht geeft in het functioneren van het watersysteem en in de knoppen waaraan je zou moeten draaien om het systeem te verbeteren. Deze methodiek is gebaseerd op 9 sleutelfactoren.

- ESF 1 – Productiviteit Water
- ESF 2 – Lichtklimaat
- ESF 3 – Productiviteit Bodem
- ESF 4 – Habitatgeschiktheid
- ESF 5 – Verspreiding
- ESF 6 – Verwijdering
- ESF 7 – Organische belasting
- ESF 8 – Toxiciteit
- ESF 9 - Context



ESF 1 tot en met 3 zijn de basisvoorwaarden voor een gezond ecosysteem en hebben alles te maken met nutriënten. ESF 4 tot en met 6 beschrijven andere relevante factoren van het watersysteem. Aanvullende voorwaarden voor bijvoorbeeld oeverplanten, vissen en kleine waterdieren. ESF 7 en 8, alsmede SF 9 beschrijven de omgevingsfactoren. Organische- en giftige stoffen in het watersysteem kunnen het ecologisch stoplicht op rood zetten. De sleutelfactor 9 - context biedt een basis voor een belangenafweging op een maatschappelijk niveau.

Meer informatie:

http://watermozaiek.stowa.nl/Sleutelfactoren/Ecologische_sleutelfactoren.aspx

6.5 Informatiebehoefte Algemeen Bestuur

De geïnterviewde Algemeen-bestuursleden zouden graag informatie krijgen over het effect, uitgedrukt in rendement van de verschillende typen maatregelen, zodat ze een beter oordeel kunnen geven over prioriteiten en beter kunnen sturen op effecten. Men is op veel punten afhankelijk van expert-judgement. Daarover is aan de ene kant veel vertrouwen in de organisatie, maar aan de

andere kant ook een zeker gevoel van onmacht. AB-leden geven aan geen scherp beeld te hebben van de restopgave die nodig is om de doelstellingen te halen. Er is wel een beeld dat er iets moet gebeuren aan de waterkwaliteit, maar geen goed beeld wat. Er is bijvoorbeeld een subsidieregeling gekomen voor akkerranden en de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, maar het resultaat is de AB-leden weinig duidelijk.

Als positief voorbeeld noemen de AB-leden de aanpak in de Bommelerwaard en de effecten daarvan. Omdat effecten niet goed zichtbaar zijn ervaren AB-leden problemen met richting geven, met weet te weinig welke maatregelen meer of minder effectief zijn, en of meer of juist minder aandacht nodig is voor andere onderdelen, zoals gewasbescherming of medicijnresten.

Wat betreft nvo's hebben AB-leden vooral behoefte aan informatie over de effectiviteit van de nvo's, de bijdrage ervan aan de KRW-doelen en over de verschillen in kosten tussen de reguliere oevers en nvo's. Het feit dat nvo's bijdragen aan meerdere doelen zoals waterberging is voor AB-leden een belangrijk punt.

7 Ontwikkelingen in de komende jaren

7.1 Omgevingswet

Op 1 januari 2021 wordt naar verwachting de Omgevingswet ingevoerd. Deze wet betekent een grote verandering op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en water. Alle gesprekspartners verwachten dat invoering van de Omgevingswet van invloed zal zijn op plannen en beleid voor het werken aan waterkwaliteit en KRW, mede omdat het SGBP-3 (2022-2027) onder de werking van deze wet zal vallen. Over wat deze gevolgen precies zullen zijn bestaat nog onduidelijkheid.

De Omgevingswet vervangt 26 sectorale wetten met als scope de fysieke leefomgeving. Het doel van de Omgevingswet is te komen tot een samenhangende benadering van de fysieke omgeving, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsmogelijkheden en inzichtelijkheid en het versnellen van de besluitvorming. De beleidsruimte van de provincie en gemeenten wordt vergroot (decentralisatie). Uitgegaan wordt van vertrouwen tussen de verschillende overheden, er is dus geen verplichting bij een initiatief van derden andere overheden te informeren.

Belangrijke instrumenten in de Omgevingswet zijn de Omgevingsvisie (Rijk, provincie), de Waterschapsverordening die de Keur gaat vervangen, het Waterprogramma dat het Waterbeheerplan gaat vervangen, het Omgevingsplan en de Omgevingsverordening van de gemeenten en de Omgevingsvergunning.

De *omgevingsverordening*, waarvan de waterschapsverordening een bijzondere vorm is, bevat rechtstreeks bindende regels voor de burgers, bedrijven, gemeenten en waterschappen. Een omgevingsverordening bevat 3 typen bepalingen:

- Algemeen direct bindende regels: dit zijn regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels over activiteiten, inclusief een verbod om deze zonder melding of omgevingsvergunning te verrichten.
- Omgevingswaarden: deze waarden leggen de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel of toetsingskader vast.
- Instructieregels: met deze regels geeft een provincie instructies aan gemeenten en waterschappen en kunnen alleen worden gesteld ten behoeve van de verwezenlijking van een provinciaal belang.

Onderdeel van de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit betekent dat alle plannen, regels en andere informatie digitaal beschikbaar moet worden gemaakt op zo'n manier dat burgers en anderen makkelijk de informatie kunnen vinden die op hun locatie van toepassing is.

Waterkwaliteit en KRW zullen opgenomen worden in de Nationale Omgevingsvisie (als opvolger van het Nationaal Waterplan) en in het Nationaal Waterprogramma (als opvolger van het BPRW). Op regionaal niveau zal waterkwaliteit onderdeel zijn in de Provinciale Omgevingsvisies en de Waterprogramma's van de provincies en waterschappen.

Welke andere instrumenten uit de Omgevingswet ingezet zullen worden en in welke vorm zal later worden bepaald. Vragen die dan onder andere aan de orde zullen komen:

- moeten er bepalingen in Omgevingsverordening/Waterschapsverordening worden opgenomen (bv met oog op vergunningverlening onttrekken water);
- hoe worden waterkwaliteit, of bijvoorbeeld de KRW-doelen, vastgelegd als omgevingswaarde?

De KRW-doelen en normen zijn aangemerkt als omgevingswaarden in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving van 3 juli 2018, één van de AMvB's waarin de Omgevingswet wordt uitgewerkt (artikel 2.9 t/m 2.15). Het besluit volgt hiermee de KRW-regels zoals die op dit moment in de Waterwet zijn opgenomen. Het Besluit bevat ook een aantal instructieregels (o.a. art 4.10 - 4.14) die eisen stellen aan de regionale waterprogramma's. Dit betekent dat regionale overheden zoals de waterschappen verplicht zijn een waterprogramma op te stellen dat er (samen met het nationaal waterprogramma) op gericht is de Omgevingswaarden (KRW-doelen) te realiseren. In de praktijk betekent dit dat de huidige KRW-aanpak ook is vastgelegd in de systematiek van Omgevingswet.

Alle provincies werken aan een Omgevingsvisie of hebben die al opgesteld. In Gelderland zijn de KRW-doelen en maatregelen opgenomen in de Omgevingsvisie van 2016, inmiddels heeft de 6e actualisatie in de zomer van 2018 ter inzage gelegen. Zuid-Holland wil eind 2018 een Omgevingsvisie vaststellen. Utrecht stelt eind 2018 een koersdocument vast en zal de Omgevingsvisie in 2020 vaststellen. In Noord-Brabant heeft de ontwerp-Omgevingsvisie in 2018 ter inzage gelegen, besluitvorming is voorzien in 2019.

De provincies kunnen een regionaal waterprogramma opstellen, waarin begrenzing, type, status en doelen voor de KRW zijn opgenomen en de maatregelen waarvoor de provincie verantwoordelijk is (o.a. grondwater maar ook natuurbeleid). Ook kan hierin iets worden opgenomen over overige wateren, maar het is nog niet bekend hoe dat zal gebeuren. Mogelijke aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden opgenomen in de provinciale omgevingsverordeningen.

De provincies proberen de verdergaande integratie van beleid te realiseren die de Omgevingswet vraagt, maar dit is een lastige opgave die nog de nodige tijd zal vragen. Of de provincies aanvullende omgevingswaarden of instructieregels zullen vaststellen (bijvoorbeeld voor Natura2000 gebieden) is op dit moment nog niet duidelijk. Wat betreft waterkwaliteit kan gedacht worden aan:

- regels om waterschappen te dwingen nieuwe problemen als nieuwe stoffen aan te pakken of RWZI's aan te pakken;
- sturen op een betere visstand (maken vistrappen) of ondersteuning bieden aan natuurdoelstellingen (doelsoorten);
- een water aanwijzen als natuurlijk water, daarmee moet worden voldaan aan de GET.

Het is nu nog niet bekend of dit daadwerkelijk zal gebeuren, naar verwachting zal dit in de loop van 2020 duidelijk worden. Hetzelfde geldt voor instructieregels.

Gevolgen voor waterschap

Omdat de Omgevingswet ook voor het waterschap flinke gevolgen zal hebben, heeft de Rekenkamercommissie begin 2018 een Quick Scan laten uitvoeren¹¹. Enkele hoofdpunten daarvan zijn:

- Het waterschap heeft in de Omgevingswet minder stokken achter de deur om achteraf zaken af te dwingen.
- De wet vraagt daarom meer alertheid op het borgen van het waterbelang en vroegtijdig overleg met partneroverheden, hetgeen gezien het grote beheergebied en het relatief grote aantal inliggende provincies en gemeenten voor Waterschap Rivierenland een relatief grote opgave is.
- Het waterschapsbestuur mag en moet zich meer zelf uitspreken over de beleidskaders en zal een actievere rol moeten gaan spelen in de fase van visie- en beleidsvorming.

De Quick Scan is op 11 juni 2018 besproken in het AB, dat de aanbevelingen heeft overgenomen.

Het waterschap anticipeert al enige tijd op de Omgevingswet. Het huidige waterbeheerprogramma is al opgesteld in de geest van de omgevingswet. Ook is er accountbeheer richting provincies en gemeenten gestart. Er zal meer opgave- en gebiedsgericht worden gewerkt, de organisatiestructuur zal de komende jaren hierop worden aangepast.

Binnen het waterschap is er echter nog geen volledig beeld wat de invoering van de Omgevingswet voor waterkwaliteit en KRW zal betekenen. Medewerkers hebben inbreng geleverd op de provinciale Omgevingsvisie en volgen de discussie, bijvoorbeeld hoe de Omgevingsverordening er uit gaat zien, met de omgevingswaarden. In het algemeen lijken die de normen van de KRW en de zwemwaterrichtlijn te gaan volgen. Qua planvormen is de verwachting dat de veranderingen beperkt zullen zijn, de vergunningverlening zal meer veranderen. Zo heeft de Raad van State in haar advies over de AMvB's onder de Omgevingswet gepleit voor een striktere koppeling tussen bijvoorbeeld vergunningen en de doelen van de KRW.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal op operationeel niveau een flinke inzet van mensen en middelen vragen.

Het waterschap zal actief moeten volgen hoe zowel provincies als gemeenten KRW-doelen en maatregelen opnemen in Omgevingsverordeningen, Omgevingsplannen en -programma's en waar

¹¹ Quick scan bestuurlijke veranderopgave Omgevingswet Waterschap Rivierenland, 27 maart 2018

nodig het water/KRW-belang daarbij inbrengen. Naast een pro-actieve houding zal dit ook een bredere blik van het waterschap vragen, waarbij bijvoorbeeld het verband tussen wateropgaven en beleidsterreinen als ruimtelijke ordening aandacht krijgt. De Quick Scan Veranderopgave Omgevingswet benadrukt de noodzaak van een heldere visie om de kaderstellende rol van het AB goed te kunnen invullen. Als middel beveelt de Quick Scan o.a. het opstellen van een Strategische Watervisie aan.

7.2 Andere ontwikkelingen

- Restopgave: er ligt nog een flinke opgave om de KRW-doelstellingen in 2027 te halen. Dat geldt ook voor de nvo's, de indicatieve opgave voor de 3e periode is nog ongeveer 70 km. Dat is een stevige opgave, ook omdat het "laaghangend fruit" inmiddels wel geplukt is en de grondverwerving naar verwachting nog lastiger wordt. Een koppeling met klimaatadaptatie biedt mogelijk kansen.
- Kosten en gronddruk: naar verwachting zullen de kosten voor maatregelen in de komende jaren stijgen, deels door de economische ontwikkeling, maar ook doordat de gronddruk toeneemt en daarmee de grondprijzen hoger worden en de hoeveelheid beschikbare grond lager. Dat is in het bijzonder van belang voor de realisatie van nvo's, mede omdat in de 3e en laatste fase gericht gewerkt zal moeten worden.
- Ecologische Sleutelfactoren (ESF's): het waterschap is bij de lopende watersysteemanalyse volop bezig met de Ecologische Sleutelfactoren. Dat gaat beter inzicht geven in de toestand van waterlichamen en in de mogelijkheden deze te beïnvloeden. Dat kan ook leiden tot meer begrip geven bij betrokkenen. Het plan is de ESF's te gaan gebruiken bij komende presentaties in het AB en de commissies.
- Aanpassing KRW: er is in Brussel discussie over een eventuele aanpassing van onderdelen van de KRW, waarbij verlenging tot na 2027 een onderwerp is. Een ander discussiepunt is het "one-out-all-out" principe bij rapportage. In 2018/2019 vindt een "fitness check" van de KRW plaats, besluitvorming over een eventuele aanpassing van de KRW is aan de volgende Europese Commissie en zal waarschijnlijk pas na 2019 plaatsvinden. Dat betekent dat hiermee bij het opstellen van de plannen voor 2022-2027 vooralsnog geen rekening kan worden gehouden.
- Nieuwe onderwerpen: relatief "nieuwe" onderwerpen zoals medicijnresten, opkomende stoffen en microplastics vragen in toenemende mate aandacht, onder andere in de Delta-Aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. De mogelijkheid bestaat dat de prioriteit voor lopende zaken als ecologie en nvo's mede hierdoor lager wordt.
- Meer samenwerking met derden: het is gewenst en ook noodzakelijk om bij uitvoering van maatregelen meer samenwerking te zoeken met derden, zoals agrariërs, terreinbeheerders, drinkwaterbedrijven en andere overheden. Dat biedt kansen, maar roept ook vragen op over resultaatverplichting en sturingsmogelijkheden. Het roept ook de vraag op hoe deze maatregelen in het volgende SGBP te vermelden.
- Verdere ontwikkeling van agrarisch natuur- en landschapsbeheer: dit is in de afgelopen periode voorzichtig op gang gekomen, andere waterschappen zoals Hollands Noorderkwartier en De Stichtse Rijnlanden hebben hier al meer ervaring mee. Dit kan, mede door de impuls van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, verder worden ontwikkeld. Dat zal echter het nodige vragen van de organisatie en het is onduidelijk hoe groot de invloed zal zijn. De ervaringen tot nu toe laten zien dat het niet leidt tot belangrijk meer nvo's, er zijn wel positieve ervaringen bij onder andere erfafspoeling.
- Een koppeling met klimaatadaptatie/Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie biedt kansen voor integrale projecten die klimaatadaptatie en waterkwaliteit koppelen.
- In het voorjaar van 2019 zal na de verkiezingen een nieuw bestuur aantreden. Dit vraagt nadrukkelijk aandacht voor de informatie aan de nieuwe bestuursleden, daarnaast kan een nieuw bestuur mogelijk andere accenten gaan leggen m.b.t. sturing van KRW-maatregelen en/of natuurvriendelijke oevers.
- Rol provincies bij doelbepaling 2021: een aantal ontwikkelingen vraagt aandacht bij het bepalen van de doelen en in samenhang daarmee de KRW-opgave voor het programma 2022-2027. Dit is ook van belang voor de kaderstellende rol van het AB. De provincies willen in een eerder stadium betrokken worden bij de vaststelling van doelen. Bij de vorige twee periodes waren de mogelijkheden van met name Provinciale Staten om invloed uit te oefenen in de praktijk minimaal. De provincie Utrecht bijvoorbeeld heeft dit uitgewerkt in een notitie waarin onder meer een

reflectiemoment door Provinciale Staten op aangeleverde conceptdoelen begin 2019 is voorzien waar provinciale uitgangspunten voor de gebiedsprocessen worden geformuleerd. Deze meer vroegtijdige rol van de provincie vraagt ook aandacht van het Algemeen Bestuur.

- Het Rijk heeft ontwikkelingen op het gebied van de interpretatie van de KRW over KRW-doelbereik opgenomen in de kaders, onder andere in de Handreiking Doelbereik. Daarbij gaat het onder andere over de mogelijkheid ook in 2027 doelen nog aan te passen of te verlagen, en de gronden waarop dat mogelijk is. Het is van belang dat het waterschap goed kijkt naar de mogelijkheden die de KRW biedt voor fasering, technische doelaanpassing en doelverlaging en die ook goed motiveert vanuit de gronden die de KRW aangeeft. Dit wordt al opgepakt in de lopende watersysteemanalyse, maar is bij het vaststellen van de plannen voor 2022-2027 ook voor het bestuur relevant.

8 Vergelijking met Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

8.1 KRW-opgave

Op het punt van de KRW-beoordeling hebben beide waterschappen een vergelijkbare opgave: geen van de 30 waterlichamen voldoet volgens het “one-out-all-out” beginsel van de KRW-doelstellingen. Het karakter van het beheergebieden verschilt (uiteraard): bij De Stichtse Rijnlanden is 95% van het water “overig water”, bij Rivierenland is dat percentage lager. Bovendien bestaan de waterlichamen bij Rivierenland voor een groot deel uit relatief brede waterlopen. Dat is van betekenis voor de mogelijkheden nvo’s aan te leggen. Bij beide waterschappen is er onzekerheid over de vraag in hoeverre de doelen voor 2027 zullen worden gehaald.

De beleidskaders vanuit de EU, Rijk en Rijn-West zijn voor beide waterschappen gelijk. Bij de provincies is er enig verschil tussen provincies op het punt van natuurbeleid.

8.2 Beleidsinstrumenten en strategie

- Bij beide waterschappen is het Waterbeheerprogramma, waarin het KRW-maatregelenpakket is opgenomen het belangrijkste instrument. Een aantal criteria voor de keuze van maatregelen zijn ook vergelijkbaar: (kosten)effectiviteit, passen in de KRW-systematiek, passen bij het gebied en draagvlak.
- Beide waterschappen hebben in het plan voor de 2e periode (2016-2021) gekozen voor een grotere flexibiliteit dan in de 1e periode. De Stichtse Rijnlanden heeft daarbij voor een grotere flexibiliteit en een hoger abstractieniveau gekozen dan Rivierenland. Dit komt tot uiting in zowel het plan (met 10 maatregelen voor het hele gebied) als in de wijze van kredietverlening (KRW-moederkrediet versus projectkredieten).
- De Stichtse Rijnlanden kiest nadrukkelijk voor het nemen van maatregelen in het hele beheergebied, met een focus op boerenloten (overige wateren). Rivierenland kiest voor het nemen van maatregelen in of vlakbij waterlichamen. Dit heeft te maken met een verschil in karakter van de beheergebieden, maar ook met een verschil in visie. Bij Rivierenland spelen de kosten, het in eigen beheer hebben van de waterlichamen en de terughoudendheid om voor het overig water resultaatverplichtingen aan te gaan een rol. Bovendien is in de hoofdwatgangen het meeste rendement te halen. Bij De Stichtse Rijnlanden is de afweging juist dat het effectiever is om maatregelen in overig water te nemen en de wens om juist hier tot een zichtbare verbetering te komen.
- Financiële kaders: De Stichtse Rijnlanden heeft binnen het beschikbare budget gezocht naar het meest effectieve maatregelenpakket, Rivierenland heeft eerst een effectief maatregelenpakket opgesteld en is daarna nagegaan of dit binnen de afgesproken maximale groei van de lastenstijging viel. De investeringskosten voor Rivierenland voor de periode 2016-2021 bedragen € 17 miljoen, voor De Stichtse Rijnlanden € 4,2 miljoen¹².
- Beide waterschappen leggen veel nadruk op samenwerking en beiden hebben een stimuleringsregeling voor groenblauwe diensten. Het Partnerschap Water en Bodem van De Stichtse Rijnlanden is omvattender dan de Stimuleringsregeling van Rivierenland. Voor de regelingen is veel belangstelling, in beide gevallen kiezen agrariërs in zeer beperkte mate voor nvo’s. Vergelijken van succesfactoren en leerpunten van stimuleringsregelingen van meerdere waterschappen in Rijn-West lijkt zinvol.
- Andere instrumenten: De Stichtse Rijnlanden geeft in het waterbeheerplan een uitgebreid overzicht van instrumenten, gaat hierover niet in detail. Rivierenland noemt een beperkt aantal instrumenten.

8.3 Natuurvriendelijke oevers

- Beide waterschappen hebben een hoeveelheid nvo’s die in dezelfde orde van grootte ligt. Nvo’s zijn aangemerkt als effectieve maatregel.

¹² Beheergebied De Stichtse Rijnlanden: ruim 83.000 ha; Rivierenland: 201.000 ha

- De sturing vanuit het bestuur is in beide gevallen beperkt. Bij Rivierenland is het aantal te realiseren km nvo aangegeven, met beperkte aanwijzingen voor de locatie (o.a. in of bij waterlichamen). Bij De Stichtse Rijnlanden is het aantal km nvo binnen waterlichamen aangegeven, daarnaast is de inzet gericht op realiseren van nvo's in overige wateren, samen met agrariërs.
- Rivierenland zet ook in op het herstel van verlande oevers.
- Bij beide waterschappen wordt nadrukkelijk en actief gezocht naar meekoppelkansen, de AB's hebben dit ook expliciet benoemd.
- De uitvoering van nvo's (exacte locatie, vorm, etc) is verantwoordelijkheid van de organisatie. Het AB van Rivierenland wordt over de realisatie geïnformeerd bij de kredietaanvragen, het AB van De Stichtse Rijnlanden krijgt een overzicht via de voortgangsrapportage van het WBP.
- Beide waterschappen houden bij het baggerprogramma rekening met de nvo's. Ook bij beheer en onderhoud is aandacht voor de nvo's. Rivierenland heeft een praktijkonderzoek gedaan en heeft in het beheer- en onderhoudsplan het beheer van nvo's opgenomen. De Stichtse Rijnlanden heeft in 2018 een concept-beheerplan opgesteld. Er is een verschil in kosten.
- Flexibel peilbeheer: Rivierenland heeft een beperkt aantal pilots, De Stichtse Rijnlanden betreft nvo's bij het afwegen van peilbesluiten en kiest in een aantal gevallen voor flexibel peil.

8.4 Informatie en sturing

De focus bij deze vergelijking ligt op de besluitvorming over het plan voor de periode 2016-2021.

- Beide AB's zijn in de voorbereiding op verschillende momenten en op verschillende manieren betrokken bij het proces: zowel door informatie vanuit het DB en de organisatie, consultatie als besluitvorming. Bij beide waterschappen is het AB in de voorbereiding geconsulteerd over 3 varianten, bij Rivierenland varianten m.b.t. ambitieniveau, bij De Stichtse Rijnlanden m.b.t. focus op waterlichamen, landelijk gebied of stedelijk gebied.
- In beide gevallen zijn de AB's betrokken bij de keuze voor meer flexibiliteit en voor het al dan niet opnemen van maatregelen in overige wateren (zie ook paragraaf 4.5). Bij Rivierenland heeft het AB nadrukkelijk een sturende rol gespeeld bij de keuze voor de focus op waterlichamen.
- Beide AB's hebben de wens om te sturen op hoofdlijnen en op effecten (outcome in plaats van output). Beide zien zich ook geconfronteerd met de vraag hoe deze sturing vorm te geven. AB-leden geven aan onvoldoende zicht te hebben op de restopgave en op de effectiviteit van de verschillende maatregelen.
- Het AB van Rivierenland is daarbij sterk gericht op de KRW-doelen voor bepalen van effecten (bv de KRW-maatlatten voor vis, waterplanten etc), het AB van De Stichtse Rijnlanden beoordeelt de voortgang aan de hand van prestatie- en effect-indicatoren, waarin een aantal KRW-doelen is opgenomen.
- Ook op het punt van realisatie van nvo's willen beide AB's bij voorkeur sturen op effect, er is slechts in beperkte mate sturing op hoeveelheid, uitvoering etc. Realisatie en beheer zijn grotendeels verantwoordelijkheid van de organisatie.
- Rapportage voortgang: bij De Stichtse Rijnlanden wordt vanaf 2017 gerapporteerd aan de hand van de prestatie- en effectindicatoren, daarnaast is er een voortgangsrapportage over de uitvoering het Waterbeheerprogramma. Bij Rivierenland wordt sinds 2015 gerapporteerd via de Toestand van het Watersysteem, een integrale rapportage waar KRW-doelen deel van uitmaken. Ook hier is een voortgangsrapportage van het Waterbeheerprogramma.
- Beide AB's hebben grotendeels vergelijkbare wensen over de informatievoorziening over implementatie van de KRW: een scherper beeld van de (rest)opgave en de effectiviteit van maatregelen en meer zicht op de verantwoordingslijnen t.b.v. de KRW. Er lijkt een informatieachterstand te zijn bij leden van het AB die in 2015 of later zijn toegetreden.

De toekomstige ontwikkelingen die een rol gaan spelen lijken voor beide waterschappen grotendeels dezelfde. Dat komt zowel naar voren uit de analyse als uit de gesprekken met betrokkenen.

In 2012 heeft de Rekenkamer ook een onderzoek laten uitvoeren naar de KRW bij De Stichtse Rijnlanden. Sommige aanbevelingen uit dit rapport zijn ook relevant voor Rivierenland:

- *Laat het integrale karakter van de KRW doelen ook los op eerder vastgestelde plannen: voer, voor de tweede planperiode start, een “KRW-proof toets” uit voor het bestaande beleid.*

De KRW/waterkwaliteitsopgave speelt een rol bij andere onderdelen van het waterschapsbeleid, zoals baggeren en onderhoud. Aanpassing van het baggerplan en het onderhoudsplan zijn in voorbereiding.

- *Blijf investeren in de kennis van de leden van het Algemeen Bestuur over de KRW doelen. Betrek hen vroegtijdig bij de 2e planperiode. De voorbereidingen starten in 2013/2014.*

Dit is gebeurd, met name in 2013/2014. Na de vaststelling van het Rivierenlandplan is de informatievoorziening beperkt gebleven. Dit blijft een punt van aandacht.

- *Blijf investeren in de samenwerking met partners om zo samen de kansen voor de KRW beter te benutten. Integrale water(gebieds)plannen hebben daarbij een meerwaarde boven een sectorale benadering van de waterschapstaken bijvoorbeeld baggeren, peilbesluiten)*

Dit heeft duidelijk aandacht.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

- a. De KRW heeft volgens betrokkenen duidelijke voordelen, zoals een integrale, vergelijkbare aanpak, aangeven van meetbare doelen en principes als geen achteruitgang en geen afwenteling. De detail-uitwerking is echter ingewikkeld en maakt het lastig om opgave en voortgang zichtbaar te maken, onder andere door het “one-out-all-out” principe. De opgave wordt door het waterschap vooral gedefinieerd in termen van het halen van de KRW-doelen: een goede ecologische en chemische waterkwaliteit. De KRW-systematiek is daarbij leidend (o.a. ekr-score en maatlaten). Er is echter een spanning tussen de KRW-systematiek en de beleving van waterkwaliteit.
- b. Natuurvriendelijke oevers hebben een duidelijk effect op verbetering van de waterkwaliteit, vooral op de kwaliteitselementen waterplanten en waterdiertjes. Het effect van nvo's is mede afhankelijk van andere maatregelen, zoals baggeren, peilbeheer en onderhoud.
- c. Sturing bij implementatie van de KRW moet zich volgens alle betrokkenen richten op hoofdlijnen. Deze sturing zou zich vooral moeten richten op de gewenste effecten van maatregelen (de outcome) en niet zozeer op de uitvoering van maatregelen (output). Ook kosteneffectiviteit is een belangrijke sturingsvariabele. Tegelijk zeggen de geïnterviewde AB-leden dat zij moeite hebben die sturing op hoofdlijnen te geven. Zij geven aan niet voldoende beeld te hebben wat er nodig is om de KRW-doelen te halen en ook te weinig zicht te hebben op de effectiviteit van maatregelen.
- d. Het belangrijkste sturingsinstrument is het Rivierenlandplan met daaraan gekoppeld het KRW-maatregelenpakket. Andere instrumenten, zoals het baggerbeleid of de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer volgen de lijnen die in het Rivierenlandplan zijn uitgezet. Dat geldt ook voor de meerjarenbegroting.
- a. Sturing vanuit het bestuur bij nvo's vindt vooral plaats op de omvang van de maatregel (aantal km) en enkele algemene beleidsuitspraken over locatie (zoals in of bij waterlichamen). Zaken als vorm van de oevers, streefbeeld en exacte locatie worden bij de uitvoering bepaald. Dit is in overeenstemming met de wens te sturen op hoofdlijnen en het de benodigde flexibiliteit en maatwerk.
- e. De AB-leden lijken hierbij te kijken naar de kosten en baten van individuele maatregelen, bijvoorbeeld naar de vraag op nvo's kosteneffectiever zijn dan bijvoorbeeld baggeren of vispassages. Maar uiteindelijk wordt het bereiken van een goede waterkwaliteit bereikt door een mix van maatregelen in het waterlichaam.
- f. Het AB is goed betrokken bij het proces van totstandkoming van het Rivierenlandplan 2 en het daaraan verbonden pakket KRW-maatregelen.
- g. Na de vaststelling van het Rivierenlandplan is de informatievoorziening beperkt gebleven. De leden van het AB die na de verkiezingen zijn toegetreden zijn minder intensief betrokken bij het onderwerp. Dit kan ook een verklaring zijn voor het feit dat sommige zich maar beperkt op de hoogte voelen.
- h. Het is lastig om de voortgang van de waterkwaliteit zichtbaar te maken. De voortgangsrapportage volgt sterk de KRW-systematiek en drukt voortgang vaak uit in percentage van de waterlichamen dat voldoet. Het is gewenst ook naar andere vormen van presentatie te kijken, in de “Toestand van het Watersysteem” wordt hiermee ge-experimenteerd.
- i. De Omgevingswet biedt het waterschap kansen om het belang van waterkwaliteit en maatregelen bij gemeenten en provincies naar voren te brengen. Ook biedt de wet meer mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. Dat vraagt van het waterschap aandacht, een proactieve houding en een brede visie op de wateropgaven.
- j. De provincies willen in een eerder stadium (2019) betrokken worden bij de vaststelling van doelen. Dit vraagt ook aandacht van het (Algemeen) Bestuur.

9.2 Aanbevelingen

1. Geef integraler sturing dan uitsluitend op KRW-doelen. Maak meer gebruik van sturing door middel van en visiestuk en streefbeelden naast de effect-indicatoren en financiële parameters:
 - Ia. Stel een visiedocument op (bijvoorbeeld met als naam “water en ruimte”) dat richting geeft, onder andere aan het overleg in het kader van de Omgevingswet;
 - Ib. Maak meer gebruik van streefbeelden, zowel bij kaderstelling vooraf als bij rapportage achteraf.
2. Maak ook bestuurlijk gebruik van de Ecologische Sleutelfactoren (ESF) bij het vaststellen van het KRW-maatregelenpakket en geef het verband met de effect-indicatoren aan.
3. Wissel structureler succesfactoren en leerpunten uit met andere waterschappen, onder andere over de kosten van beheer en onderhoud van nvo's en de stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten (zoals de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer).
4. Blijf investeren in een goede informatievoorziening over de KRW aan het Algemeen Bestuur, ook in de jaren na 2020 als geen nieuwe KRW-plannen aan de orde zijn.

10 Nabeschuiving: sturen op hoofdlijnen

Hoe te sturen op hoofdlijnen is een centraal thema in de uitkomsten. Er is een duidelijke wens voor sturen op effecten en sturen op hoofdlijnen, maar in de praktijk vinden AB-leden dit lastig en zijn de mogelijkheden voor sturing beperkt. Dat geldt zeker voor individuele maatregelen zoals nvo's. Hier wordt heel beperkt en soms niet of nauwelijks gestuurd vanuit het AB. Nu is sturen op details zoals exacte omvang, locatie of vorm in theorie wel denkbaar, maar in de praktijk onwerkbaar en ongewenst. Goede uitvoering vraagt de expertise van de organisatie en mogelijkheden om slagvaardig en flexibel te reageren. Dit te meer omdat steeds meer maatregelen samen met andere partijen worden uitgevoerd. Bovendien zijn (ecologische) effecten een resultante van een combinatie van maatregelen en omstandigheden in het veld.

Het dilemma is dat AB-leden op hoofdlijnen en effecten willen sturen maar ook zicht willen hebben op wat er moet gebeuren en welke maatregelen je moet nemen als de effecten niet zijn zoals verwacht. En dan wordt het lastig, want het is niet zo simpel dat je kan zeggen "dan doen we baggeren in plaats van nvo's", het gaat om de juiste combinatie van maatregelen op de juiste plaats en moment.

Om de sturingsmogelijkheden te verbeteren beveelt de Rekenkamercommissie twee oplossingsrichtingen aan. Deze kunnen tegelijk worden opgepakt, ze sluiten elkaar niet uit.

1. Gebruik maken van de analyses met de Ecologische Sleutelfactoren (ESF). Deze geven een "diagnose" van de waterlichamen en daarmee zicht op welke combinatie van maatregelen nog nodig is. Belangrijk is daarbij om het verband tussen de ESF's en de effect-indicatoren duidelijk te maken. Werken met de ESF maakt het ook makkelijker breder te kijken dan uitsluiten het streepje op de KRW-maatlat.
2. Meer sturen op visie en streefbeelden. Nu wordt erg gekeken naar harde kwantitatieve doelstellingen en normen. Die hebben hun nut en moeten zeker niet worden afgeschaft, maar tegelijk moet een AB meer richting geven. Bijvoorbeeld door streefbeelden te schetsen of een visiedocument te maken. Dat levert dan geen harde eisen of kaders op maar wel een richting voor de organisatie. Ook in het kader van de Omgevingswet is een visie hard nodig. En streefbeelden bieden een goede mogelijkheid om richting te geven, zowel vooraf (kader waarmee de organisatie aan de slag kan) als achteraf (in hoeverre zijn streefbeelden gerealiseerd). Op pagina 28 zijn enkele voorbeelden te vinden.

De commissie beveelt de Algemeen Besturen van harte aan de sturingsmogelijkheden verder te verkennen.

Verder zijn er twee onderwerpen waar het zinvol lijkt om een vergelijking te maken tussen verschillende waterschappen. Dat kan vanuit HDSR en WSRL, maar zou bijvoorbeeld ook in Rijn-West- of STOWA-verband kunnen worden opgepakt.

- a. Een goede vergelijking tussen waterschappen van de kosten van beheer en onderhoud van nvo's, met aandacht voor de vraag welke kosten hierbij worden betrokken en op welke termijn.
- b. Succesfactoren en leerpunten van stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten van meerdere waterschappen (bijvoorbeeld in Rijn-West).

Bijlagen

1. Overzicht geraadpleegde documenten
2. Overzicht gevoerde gesprekken
3. Varianten ambitieniveau WBP 2014



Bijlage I: Overzicht geraadpleegde documenten

Algemeen

Stroomgebiedbeheerplan Rijn 2016-2021, Ministerie van I&W, 2015

Adviesnota Rijn-West, RBO Rijn-West, 2008

Adviesnota Rijn-West RBO Rijn-West, 2014

Handreiking KRW-doelen, Stowa 2018

Voortgangsnota Europese Kaderrichtlijn Water, Provincie Zuid-Holland, 2015

Bodem-, Water- en Milieuplan, Provincie Utrecht, december 2015

Actualisatieplan Omgevingsvisie, Provincie Gelderland, 2016

Handreiking natuurvriendelijke oevers, Stowa, 2011

Scoren met natuurvriendelijke oevers, Grontmij/HDSR, april 2011

Aanvullend: Nieuwsbrief HDSR, nov 2011

De ingrediënten voor succesvol beheer en onderhoud van natuurvriendelijke oevers, *William Neeffes, Susan Sollie, Cees-Jan Vermulst (Tauw)*

in H2O, augustus 2016

Effectiviteit herstel- en inrichtingsmaatregelen voor KRW en Natura 2000, WD rapport 2008.040, Rijkswaterstaat, 2008

Doel en effectiviteit van duurzame oevers bij Waterschap Zuiderzeeland, onderzoek rekenkamercommissie, BWZ ingenieurs-Bureau Waardenburg, 2016

Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water. G.L. Velthof e.a; Wageningen, WOT Natuur & Milieu, WUR 2018.

Streefbeeldvegetatie van natuurvriendelijke oevers, Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, 2018

Besluit Kwaliteit Leefomgeving, Staatsblad, juni 2018

Routekaart Invoering Omgevingswet 2017-2020, Provincie Utrecht, mei 2018

Quick scan bestuurlijke verandering Omgevingswet Waterschap Rivierenland, Twynstra&Gudde, 2018

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Waterbeheerprogramma Waterkoers, 2015

Achtergronddocument KRW Maatregelen 2016-2021, sep 2014

Besluit KRW maatregelen en kredieten 2016-2021, 2015

De Kaderrichtlijn Water in beeld, rapport Rekenkamercommissie, juli 2012

Voortgangsrapportage KRW Rapportagejaar 2013, 2-9-2014

Achtergronddocument KRW Maatregelen 2016-2021, september 2014

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, toekomstbestendig en duurzaam, coalitieakkoord april 2015

Voortgangsrapportage KRW 2014&Vooroplevering KRW periode 2009-2015, augustus 2015

Memo stand van zaken Kaderrichtlijn Water 2017, december 2017

Gezond water rapportage 2016, november 2016, Programma Gezond Water

Stimuleringsregeling 'Regionaal Partnerschap Water en Bodem', april 2018

Toekomstbestendig en duurzaam, coalitieakkoord 2015-2019

Waterschap Rivierenland

KRW-Rivierenlandplan, definitieve versie december 2008

KRW-Rivierenlandplan 2 - 2016-2021 - augustus 2015

Programma tweede uitvoeringstermijn 2016-2021 Kaderrichtlijn Water - Bijlage behorend bij bestuursvoorstel - augustus 2015

Koers houden, kansen benutten - Waterbeheerprogramma 2016-2021, december 2015

Waterschap Rivierenland - Bestuursakkoord 2015-2019

Startnotitie Waterbeheerprogramma 2016-2021, nov 2013

2e Bestuursrapportage 2017 - oktober 2017

1e Bestuursrapportage 2018, presentatie cie Wss, 28 maart 2018

Watersysteemrapportage 2014

Toestand van het Watersysteem 2015, augustus 2015

Toestand van het Watersysteem 2016 - Notitie versie juni 2017, presentatie september 2017

Voortgangsrapportage uitvoering Waterbeheerprogramma 2016-2021 Waterschap Rivierenland, peildatum 31-12-2017

Inhoudelijke ambities WSRL - presentatie AB 26 maart 2018

Quick scan Omgevingswet, Notitie in opdracht Rekenkamercommissie WSRL, 27 maart 2018, (incl pdf ter informatie AB)

Presentatie AB Natuurvriendelijke oevers, 10-9-2015

Effectiviteit NVO's en de invloed van maaibeheer - 2017, special bij Toestand Watersysteem

Beheerplan natuurvriendelijke oevers Waterschap Rivierenland (concept), jan 2018

Stukken/besluiten AB en cie SKK HDSR

Plan van Aanpak en uitgangspunten KRW Planvorming SGBP2, Notitie met consultatievraag aan cie SKK, 19-02-2013

Concept KRW-maatregelenpakket 2016-2021, notitie ter informatie cie SKK, 8 april 2014

Consultatie KRW maatregelenpakket 2016-2021, cie SKK, 4-2-2014

Consultatievraag Ontwerp KRW maatregelenpakket 2016-2021, aan cie SKK, 16-9-2014

Verslagen cie SKK: 3-4-2014; 16-9-2014, 3-10-2014 - 8-2-2018, 12-4-2018

Gezond water in relatie tot de voorjaarsnota 2017, consultatievraag cie SKK, 2017

AB 30-9-2015 - Vaststellen KRW-Maatregelenpakket 2016-2021 en beschikbaar stellen krediet KRW-maatregelen 2016-2021

Peilbesluit Vleuten – de Meern en Leidsche Rijn 2017

Grootonderhoudsplan Baggeren 2015

Voorproefje Bestuursjaarverslag 2017 – onderdeel Gezond water

Notitie indicatoren, 2017

Gezond water in relatie tot de Voorjaarsnota 2017, consultatievraag AB

Stukken/besluiten AB en cie WSS WSRL

Verslagen en besluitenlijsten cie Watersystemen - 1-4-2014, 3-6-2014, 27-6-2014, 2-9-2014, 9-1-2015, 10-9-2015, 3-4-2017, 30-10-2017, 9-4-2018, 28-5-2018

AB 26-11-2015 - Kaderrichtlijn Water: inspraaknota en KRW Rivierenlandplan 2

AB Voorstel Voorjaarsnota 2018

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

Lid DB, portefeuillehouder Waterkwaliteit
M. Gremmen

Leden Algemeen Bestuur (groeps gesprek)
mw. M.E.A. van Hulstentop (PvdA)
dhr. G. van Eeuwijk (Lokale Regiobelangen Rivierenland)
dhr. W. van Dijk (Water Natuurlijk)
dhr. J. Bikker (Ongebouwd)
dhr. L. de Wildt (CDA)

Beleidsmedewerkers
dhr. T. van der Putten
dhr. A. Nijmeijer

Bijlage 3: Varianten ambitieniveau WBP 2014

| PPRGRAMMA | Waterveiligheid | | | | Watersysteem | | | Waterketen | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|---|--|
| | Bieden veiligheid tegen overstroming | Regionale keringen | Primaire keringen | Robuust en klimaatbestendig systeem | Faciliteren van functies | Overige functies | Basis waterkwaliteit | Zulveren | Samenwerken in de waterketen |
| DOEL | | | | | | | | | |
| VARIANTEN | | | | | | | | | |
| ONDERWERPEN | | | | | | | | | |
| Variant 1: Lage ambitie (we zoeken de grenzen op, o.a. door rasering en doelverlaging) | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoering nHWBP 1^o programma 2014-2019 met de niet verlagen en doorschuiven rassen naar latere planperiodes. | <ul style="list-style-type: none"> * Keringen op orde in 2040 door maatregelen aan keringen | <ul style="list-style-type: none"> * Verschil in programma en tempo * Huidig versus nieuwe normering | <ul style="list-style-type: none"> * Waterketen zoveel als mogelijk oplossen door gebruik te maken van de huidige infrastructuur → geen aanvullende inzet / investeringen. (Accepteren waterketen welke niet opgelost kunnen worden binnen optimalisatie huidige infrastructuur.) | <ul style="list-style-type: none"> * Stedelijke waterplannen * Overname stedelijk water * Klimaatbestendige stad | <ul style="list-style-type: none"> * Geen EVZ, natte natuur en anti-verdrogingsmaatregelen uitvoeren. Natura 2000 uitvoeren op wettelijk minimum. * Huidige operationele grondwaterketen uitvoeren | <ul style="list-style-type: none"> * Tempo van uitvoeren * Aanleg NVO versus herprofilieren * Vispassages * Beheer & onderhoud * DAW | <ul style="list-style-type: none"> * KRW investeringen * Nieuwe stoffen * Doelmatig: Centralisatie RWZI's * Duurzaam: Energie fabriek Tiel | <ul style="list-style-type: none"> * Mate van samenwerking |
| Variant 2: Doorgaan (doorzetten ambitie huidig WBP) | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren nHWBP op basis van het 1^o programma 2014-2019 | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoering integraal verbeterprogramma: → keringen op orde in 2040 | <ul style="list-style-type: none"> * Watersysteem op orde in 2018 * conform huidig klimaat (2015) | <ul style="list-style-type: none"> * Idem als 1. | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeringsprogramma 1^o generatie stedelijke waterplannen afrollen voor 2018 en herberekenen bergingsopgave 14 gemeenten * Overname stedelijk water coninvuieren conform huidig beleid: hoodysteem + eigendom. | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren 26 km NVO uit 1^o planperiode KRW voor 2018. * Realiseren 60 km NVO. * Uitvoeren 9 vispassages uit 1^o planperiode KRW voor 2018 + 11 vispassages aanleggen. | <ul style="list-style-type: none"> * Tijdens komende planperiode geen KRW maatregelen op 5 RWZI's. * Geen onderzoek naar en investeringen in nieuwe stoffen. | <ul style="list-style-type: none"> * Projectmatig samenwerken in optimalisatie studies, atvalwaterkkoord, ed, | <ul style="list-style-type: none"> * Projectmatig samenwerken in optimalisatie studies, atvalwaterkkoord, ed, |
| Variant 3: Focus op specifieke beleidsthema's | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren nHWBP op basis van het 2^o programma 2015-2020 met huidige normering | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoering integraal verbeterprogramma: → keringen op orde in 2030 | <ul style="list-style-type: none"> * Watersysteem op orde in 2018 * conform toekomstig klimaat (2050). | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren maatregelen Natura 2000, EVZ, natte natuur, anti-verdroging e.d. op basis van water-overeenkomsten met provincies. * Verkennen uitvoeren breder pakket aan kwantitatieve grondwaterketen | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren 26 km NVO uit 1^o planperiode KRW voor 2018. * Realiseren 60 km NVO. * Uitvoeren 9 vispassages uit 1^o planperiode KRW voor 2018 + 11 vispassages t/m 2021 | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken in regionale behoeften met gemeenten, integrale sturing waterketen, regiekamer. | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken in realisatie centralisatie noord (hiemee wordt RWZI tevens KRW-proof). * Uitvoeren onderzoek naar nieuwe stoffen. * Realiseren energiefabriek Tiel. | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken met regionale behoeften met gemeenten, integrale sturing waterketen, regiekamer. | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken in realisatie centralisatie noord (hiemee wordt RWZI tevens KRW-proof). * Uitvoeren onderzoek naar nieuwe stoffen. * Realiseren energiefabriek Tiel. |
| Variant 4: Plusvariant (pro-actieve houding, versneld doelen halen, aansluiten bij belangen derden) | <ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeren nHWBP op basis van het 2^o programma 2015-2020 met nieuwe normering | <ul style="list-style-type: none"> * Versnelde uitvoering integraal verbeterprogramma: → keringen op orde in 2025 | <ul style="list-style-type: none"> * Idem als 3. | <ul style="list-style-type: none"> * Proactief faciliteren en uitvoeren van maatregelen voor: Natura 2000, EVZ, natte natuur, anti-verdroging e.d. * Verkennen overname van de integrale verantwoordelijkheid voor alle grondwaterketen van de provincie * Het vergroten van gebiedsgerichte grondwaterkennis | <ul style="list-style-type: none"> * Idem als 3 + extra uit laatste planperiode. | <ul style="list-style-type: none"> * Idem als 3 + extra uit laatste planperiode. | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken met alle mogelijke waterketen partijen (incl. drinkwater); onderzoek starten naar het oprichten van waterketen bedrijven. | <ul style="list-style-type: none"> * Samenwerken met alle mogelijke waterketen partijen (incl. drinkwater); onderzoek starten naar het oprichten van waterketen bedrijven. | |

Bijlage 1: WBP-varianten

