

Dam in het Europese Water(beleid)?



Implementatiebarrière omtrent de Kaderrichtlijn Water

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2016

Bachelorthesis

“Dam in het Europese Water(beleid)? ;

Implementatiebarrière omtrent de Kaderrichtlijn water.”

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2016

Begeleider: Peter van de Laak

Auteur: Esther Rappard s4377109

Aantal woorden hoofdtekst: 18247

Afbeelding titelpagina:

Referentiefoto Park Goorloop van RA infra

Voorwoord

Dit onderzoek is geschreven ter afronding van mijn bachelor (sociale)Geografie, Planologie en Milieuwetenschappen aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Het werken aan deze bachelorthesis is niet altijd even soepel verlopen en heeft zowel productieve als minder positieve perioden gekend. Desalniettemin is dit onderzoek zonder twijfel een hele leerzame ervaring geweest. De kennis die ik heb opgedaan zal zeer waardevol zijn tijdens de master Planologie die ik hierna wil gaan volgen.

Tijdens dit proces ben ik begeleid door Peter van de Laak en heb ik enkele gesprekken gehad met Marjolein van Eerd. Aangezien deze thesis er zonder hun feedback en input niet had gelegen wil ik hen bedanken voor al hun tijd en aandacht. Daarnaast wil ik via deze weg nogmaals iedereen bedanken die heeft deelgenomen aan dit onderzoek als respondent tijdens interviews of als expert tijdens de Delphi-methode. Als laatste wil ik iedereen bedanken die mij tijdens keukentafel-gesprekken inspiratie heeft gegeven op momenten dat ik even vast zat.

Hierbij wens ik u veel leesplezier toe.

Esther Rappard

Oss, augustus 2016

Samenvatting

De Kaderrichtlijn Water [KRW] deed zijn intrede in 2000 met als doel de kwaliteit van alle Europese wateren op de lange termijn naar eenzelfde niveau te tillen. Dit houdt in dat er “een optimale verscheidenheid aan planten en dieren in het water, een natuurlijke inrichting van waterlichamen en een goede kwaliteit van oppervlakte en grondwater is. Ook moet de grondwatervoorraad stabiel zijn en mogen natuurgebieden niet verdrogen.” (Helpdesk Water Rijksoverheid, 2007, p.1) Vanwege de vergaande invloed van de KRW op de landbouwsector en vice versa is er in dit onderzoek voor gekozen om voornamelijk op de landbouwsector te focussen. Volgens recente rapporten van onder andere het PBL ligt Nederland niet op schema om in 2027 aan de strenge eisen te voldoen. (PBL, et al. 2015) In haar voortgangsmededeling over de implementatie van de KRW in Nederland komt de Europese Commissie tot de conclusie dat met name de landbouwsector de belangrijkste bron van diffuse verontreiniging is en er aanvullende maatregelen nodig zijn. (Vewin, 2015) Het feit dat deze aanvullende maatregelen er nog niet zijn, wordt toegeschreven aan een spanningsveld dat bestaat binnen en tussen diverse betrokkenen die een barrière vormen bij de verdere implementatie van de KRW. Zonder aanvullende kennis over deze situatie zal er als gevolg van deze barrière geen vooruitgang geboekt kunnen worden. Dit onderzoek heeft daarom als doel om een overzicht te geven betreffende de meningen en achtergronden van de betrokken actoren en knelpunten die optreden bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water door de landbouwsector in een regio van een stroomgebied om zo een bijdrage te leveren aan het verminderen van de implementatiebarrière. Hierbij staat de volgende hoofdvraag centraal: *Wat zijn de oorzaak/oorzaken van de implementatiebarrière van de Europese Kaderrichtlijn Water op het terrein van de landbouwsector?*

Het antwoord op deze vraag zal gezocht worden door middel van een kwalitatieve casestudy waarbij de Peelgemeenten, hieronder vallen de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren, als casus zullen dienen. Hiervoor is er een documentanalyse, een zestal interviews en de Delphi-methode met vijf experts uitgevoerd. Als analysekader is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering van Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). De benadering onderscheid vier dimensies, namelijk: (1) actoren en coalities; (2) hulpbronnen; (3) spelregels; (4) discoursen. Bij actoren en coalities staan de betrokken partijen en hun rol in het proces centraal. De tweede dimensie hulpbronnen verwijst naar de middelen die een actor tot zijn of haar beschikking heeft, hieronder vallen zowel fysieke middelen als invloedsmogelijkheden. De derde dimensie beschrijft de spelregels die van invloed zijn op beleid en beleidsprocessen. Deze spelregels kunnen zowel een wettelijk kader zijn als gewoonteregels en gebruiken. De laatste dimensie staat stil

bij visies en strategieën die invloed hebben op het proces. Gezamenlijk vormen deze vier dimensies een beleidsarrangement.

Op basis van de uitkomsten uit de documentenanalyse en de interviews is de onderstaande tabel 1 geformuleerd. Deze tabel geeft een schematisch overzicht van het beleidsarrangement in de regio, hierbij is een onderscheid gemaakt tussen ondersteunende en belemmerende factoren.

Tabel 1: Schematische weergave beleidsarrangement Peelgemeenten

<i>Dimensies</i>	<i>Ondersteunend</i>	<i>Belemmerend</i>
<i>Actoren & coalities</i>	Intensieve samenwerking	Gebrek aan regisseur
		Schuldvraag
		Gebrek politiek draagvlak
<i>Hulpbronnen</i>	Hulpbronnen aanwezig	Ingewikkelde subsidieregeling
	Mogelijkheden tot inspraak	Bemoeilijking door tijdrovende en technische documentatie
<i>Spelregels</i>	DAW	Vrijblijvendheid DAW
		Slechte koppeling KRW en generiek beleid
		Belemmerende regelgeving
<i>Discours</i>	Opkomst circulaire economie	Dominerend economisch belang
	Bereidheid tot innovaties & investeringen	Niet voldoende afnemers door gebrek aan waterbewustzijn
	‘Werk maken met werk’	
	Thema Bodem	

De uitkomsten van deze tabel zijn vervolgens in de vorm van stellingen voorgelegd aan de experts. Er zijn drie belangrijke obstakels naar voren gekomen in de concluderende fase van dit onderzoek. Ten eerste is er door respondenten regelmatig verwezen naar een samenwerking die niet altijd soepel verloopt als obstakel. Dit is een belangrijke belemmerende factor omdat een intensieve samenwerking tevens als noodzakelijk wordt gezien om tot de doelbereiking te komen. Het gebrek aan een procesregisseur wordt als oorzaak aangewezen voor dit probleem. Tevens is ook vaak de schuldvraag naar voren gekomen als oorzaak van de soms stugge samenwerking, aangezien dit in de weg staat van het zoeken naar oplossingen.

Een tweede obstakel zijn gecompliceerde procedures. Dit komt zowel naar voren in het taalgebruik en de technische inhoud van beleidsdocumenten die inspraak bemoeilijken, als in de tijdrovende procedures die voorafgaan aan subsidies. Daarnaast dragen ook de slechte koppeling van

de KRW aan het generieke beleid bij aan een situatie die door betrokkenen als gecompliceerd en belemmerend wordt ervaren.

Het laatste obstakel is een gebrek aan urgentiebesef. Dit heeft op nationaal niveau het gevolg dat er een gebrek is aan politiek draagvlak waardoor het ambitieniveau te laag ligt om tot doelbereiking te komen. Doordat het economische belang domineert is het lastig om aanvullende KRW-maatregelen te nemen, omdat er gevreesd wordt dat dit ten koste gaat van een sterke economie en landbouwsector. Hiermee wordt er vanuit de nationale overheid een slecht voorbeeld gegeven voor de regio's die uit angst voor het verliezen van een 'level playing field' geen regionale aanvullende maatregelen kunnen implementeren.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Introductie	1-7
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling.....	5
1.3 Onderzoeksmodel.....	5
1.4 Vraagstelling	6
1.5 Relevantie	6
1.6 Leeswijzer.....	7
 Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader	 8-13
2.1 Theorie: Beleidsarrangementen-benadering	8
2.1.1 Actoren	10
2.1.2 Hulpbronnen.....	10
2.1.3 Spelregels.....	10
2.1.4 Discours	10
2.2 Operationalisatie	11
2.2.1 Actoren	11
2.2.2 Hulpbronnen.....	11
2.2.3 Spelregels.....	12
2.2.4 Discours	12
2.3 Conceptueel Model	13
 Hoofdstuk 3 – Methodologie.....	 14-17
3.1 Onderzoeksstrategie	14
3.2 Onderzoeksmateriaal	15
3.2.1 Casus beschrijving.....	15
3.2.2 Documenten.....	16
3.2.3 Interviews	16
3.2.4 Delphi-methode.....	17
 Hoofdstuk 4 – Casus.....	 18-36
4.1 Actoren.....	18
4.2 Hulpbronnen.....	25
4.3 Spelregels	29
4.4 Discours	32
4.2 Beleidsarrangement Peelgemeenten	36
 Hoofdstuk 5 – Delphi Methode	 37-39
5.1 Actoren.....	37
5.2 Hulpbronnen.....	37
5.3 Spelregels	38
5.4 Discours	39

Hoofdstuk 6 – Conclusies.....	40-45
6.1 Conclusies.....	40
6.2 Aanbevelingen.....	44
6.3 Reflectie.....	44
 Literatuurlijst.....	 46
 Bijlagen.....	 49-52
Interviewguide.....	49
Delphi stellingen.....	52

Hoofdstuk 1 – Introductie

1.1 Projectkader

De Kaderrichtlijn Water

In 2000 deed de Kaderrichtlijn Water [KRW] zijn intrede in Europa met eisen en normen voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. (Vewin, 2015) Deze uniforme regelgeving zal op de lange termijn de kwaliteit van alle Europese wateren naar eenzelfde niveau tillen. Dit houdt in dat er “een optimale verscheidenheid aan planten en dieren in het water, een natuurlijke inrichting van waterlichamen en een goede kwaliteit van oppervlakte en grondwater is. Ook moet de grondwatervoorraad stabiel zijn en mogen natuurgebieden niet verdrogen.” (Helpdesk Water Rijksoverheid, 2007, p.1) Aangezien stroomgebieden dikwijls grensoverschrijdend zijn, worden de stroomgebiedbeheerplannen samengesteld door alle betrokken landen. Zo voorkomt de KRW dat vervuiling van een bovenstrooms gebied of land problemen veroorzaakt in de rest van een stroomgebied. (RIVM, n.d.) In 2009 zijn de stroomgebiedbeheerplannen definitief vastgesteld met als doel voor 2015 dat een “goede ecologische en chemische toestand van water wordt bereikt.” (Helpdesk Water Rijksoverheid, 2007, p.2) Een stroomgebiedbeheerplan is geldig voor zes jaar. De deadline voor alle gebieden in Nederland om volledig aan de gestelde eisen van de KRW te voldoen ligt in 2027.

Gevolgen voor Nederland

Uiteraard heeft een maatregel die gericht is op de kwaliteit van zowel waterlichamen als natuurinrichting gevolgen voor het milieu en de algehele omgevingskwaliteit in Nederland. Echter, voordat er merkbare gevolgen zijn voor het milieu zal de maatregel eerst in werking moeten worden gesteld, wat een weerslag heeft op diverse sectoren. Voorbeelden hiervan zijn de visserij, recreatie, industrie en zelfs het stedelijk afvalwaterbeleid. (Bolt et al. 2003) Aangezien veel agrarische activiteiten effect hebben op de waterkwaliteit van de Nederlandse waterlichamen zal de KRW een vergaande invloed hebben op deze sector. (Helpdesk Water Rijksoverheid, n.d.) Vandaar dat dit onderzoek zich voornamelijk op de landbouwsector zal focussen. Vanwege de verwachte impact van de KRW op de landbouwsector heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel een onderzoek laten uitvoeren door Alterra met betrekking tot de consequenties die de KRW heeft op onder andere de landbouw. Dit onderzoek keek naar twee scenario's. Scenario A ging uit van een goede en scenario B van een zeer goede waterkwaliteit volgens de richtlijnen van de KRW. Beide scenario's maakten duidelijk dat de landbouwsector offers zal moeten brengen om de doelstellingen van de KRW te realiseren. “Voor ambitieniveau A moeten zeer grote ingrepen worden gepleegd om de benodigde reductiedoelen voor stikstof en fosfaat te bereiken, bij ambitieniveau B is er geen

ruimte meer voor landbouw. De ecologische doelstellingen worden zelfs na volledig uit productie nemen van alle landbouwgrond niet overal gerealiseerd.” (Bolt et al. 2003 p.82)

Sancties

De invoering van de KRW heeft onmiskenbaar gevolgen voor diverse Nederlandse sectoren. Ongeacht of deze gevolgen positief of negatief uitvallen, waarom zouden we hierin meegaan? De eerste reden is gekoppeld aan het milieu. Onderzoek dat is uitgevoerd door Aquarein voorziet duidelijke positieve effecten ten aanzien van natuur en biodiversiteit bij de invoer van de KRW. (Bolt et al. 2003) Daarnaast zorgt aanvullend waterbeleid voor een veiligere leefomgeving. “Water vraagt meer ruimte” (Helpdesk Water Rijksoverheid, n.d. p.2) als gevolg van het stijgende waterpeil. Vanuit de Europese Commissie zijn er diverse strategieën die zich voorbereiden op de gevolgen van klimaatverandering die doorwerken in de waterhuishouding. (Internationale Maascommissie, 2009) Ook de KRW is hierop aangepast. Desalniettemin is het de druk vanuit de Europese Commissie wat de grootste stok achter de deur is. Vorig jaar liet de Europese Commissie in een voortgangsmededeling weten dat Nederland te weinig urgentie heeft bij het implementeren van de KRW, er gebrek is aan uitgebreid onderzoek rondom de effectiviteit van maatregelen en dat er niet voldoende maatregelen worden genomen. (Vewin, 2015) Gezamenlijk met deze uitspraken kwamen duidelijke richtlijnen voor verbetering waar het Rijk werk van dient te maken. Als deze situatie niet verbetert zal er meer kritiek vanuit de Europese Commissie en wellicht andere lidstaten komen.

Stand van zaken

Zoals eerder is vermeld was 2015 een belangrijk meetpunt van de voortgang omtrent de Nederlandse waterkwaliteit. Helaas komt in een tussentijdse rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, et al. 2015) naar voren dat, hoewel de waterkwaliteit verbetert, veel wateren in 2027 nog niet aan de strenge eisen zullen voldoen. “Het aandeel waterlichamen dat in 2027 voor alle vier de maatlaten goed scoort, blijft beperkt tot ongeveer 15 procent.” (PBL, et al. 2015, p.36) Hoewel de verontreiniging verschillende bronnen heeft, bijvoorbeeld rioolwaterzuiveringsinstallaties en het bedrijfsleven (van Gaalen, 2015), wordt er voornamelijk gewezen naar de landbouwsector als belangrijkste bron van diffuse verontreiniging. In haar voortgangsmededeling over de implementatie van de KRW in Nederland komt de Europese Commissie tot eenzelfde conclusie. (Vewin, 2015) Het advies van de Commissie is om in de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen een heldere strategie in te bouwen rondom het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen. “Het moet voor de landbouwbedrijven expliciet duidelijk worden aan welke maatregelen ze zich moeten houden, welke stappen er nog genomen moeten worden en hoe aanvullende maatregelen worden gefinancierd.” (Vewin, 2015) Toch zouden zelfs extra maatregelen volgens diverse onderzoeken niet voldoende zijn om de gestelde doelen te bereiken voor 2027. (Bolt et al. 2003)

Hiertegenover staan gegevens die beduidend positiever zijn over de waterkwaliteit in de Nederlandse waterlichamen, de haalbaarheid van de doelen en het aandeel van de landbouwsector in deze ontwikkelingen. “In de afgelopen jaren heeft de landbouw al goede stappen gezet naar kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater. De KRW gaat nog een stapje verder op weg naar duurzaamheid.” (Helpdesk Water Rijksoverheid, n.d. p.3) Deze hoopvolle houding wordt ondersteund door Minister Schultz van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die ervan overtuigd is dat alle Nederlandse wateren aan de richtlijnen zullen voldoen in 2027, zoals is afgesproken. (Waterforum, 2016) Ook het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving, dat stelt dat de doelen niet binnen het tijdsbestek gehaald zullen worden, ziet toch mogelijkheden om de discrepantie te verkleinen. (PBL, et al. 2015)

Onduidelijke situatie

Blijkbaar is eenduidig rapport over de voortgang van de KRW-implementatie in Nederland waar alle partijen zich in kunnen vinden momenteel nog niet geschreven. Dit zou voor een deel verklaard kunnen worden door de variërende onderzoeksopzetten die aan de rapporten ten grondslag ligt. Ten eerste zijn niet alle onderzoeken even duidelijk in hun argumentatie waarom bepaalde stoffen worden toegeschreven aan de landbouw. LTO Noord stelt dat “sommige waterschappen wel rekening houden met de stikstof en fosfaat uit de veenafbraak en de kwel en andere niet.” (LTO Noord, 2016) Vanwege het gebrek aan documentatie is dit lastig verifieerbaar. In lijn hiervan ligt een tweede factor die niet altijd wordt meegenomen, namelijk tijd. Zo staan er probleemstoffen op de Europese lijst die inmiddels niet meer worden geloosd, maar die door nalevering nog geruime tijd meetbaar zijn in het water. (Waterforum, 2016) Ook dit draagt bij aan een vertekend beeld. Als laatste zijn de conclusies vaak erg zwart-wit, omdat er tijdens de eindbeoordeling gebruik wordt gemaakt van het one-out, all-out principe. “Dat wil zeggen dat de eindscore gelijk is aan de slechtste van de onderliggende deelscores. [...] Hoewel hierover discussie is tussen de Europese Commissie en verschillende landen, waaronder Nederland, gebeurt de uiteindelijke beoordeling vooralsnog volgens het one-out, all-out-principe.” (PBL, et al. 2015 p. 12) Dit heeft als gevolg dat een gebied waarvan slechts 1 van de stoffen waarop gecontroleerd wordt niet voldoet aan de eisen het predicaat matige of slechte waterkwaliteit krijgt.

Kortom, er bestaat geen eenduidige conclusie over de huidige stand van zaken, grotendeels vanwege de verschillende methodes die gebruikt worden en het is niet inzichtelijk welke factoren er worden meegenomen in de onderzoeken. Deze onduidelijkheid is op de eerste plaats demotiverend, want door het gebrek aan bewijs dat vooruitgang aantoont neemt het draagvlak voor aanvullende maatregelen onder de landbouwsector af. (Clevering et al. 2006) Hier komt bij dat, in combinatie met het gebrek aan zichtbare vooruitgang, er vragen ontstaan over hoe de maatregelen worden

opgesteld. Op een nationaal beleidsniveau worden de globale maatregelen vastgesteld die op een lokaal niveau worden bijgesteld en in werking treden. In werkelijkheid blijkt dat “de beleidsvoorbereiding gelijktijdig plaats vindt op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Daardoor is niet duidelijk wie waar over gaat.” (LTO, 2006 p.4) Dit veroorzaakt vooral onduidelijkheid op lagere schaalniveaus waar de nationale maatregelen botsen met locatie specifieke omstandigheden in de praktijk. Verder wijst het LTO op artikel 14 uit de KRW waarin publieke participatie centraal wordt gesteld. (LTO, 2006) In de vorm van klankbordgroepen zouden er inspraakmogelijkheden zijn voor onder andere de landbouwsector. Deze inspraak is echter niet duidelijk terug te zien. Zo staat er in het beheersplan voor het internationale stroomgebiedsdistrict van de Maas dat de betrokken autoriteiten bestaan uit “diverse werk- en deskundigengroepen ad hoc binnen de IMC.” (Internationale Maascommissie, 2009, p.7) Dit, in combinatie met de kritiek vanuit het LTO dat het ‘iteratieve proces’ niet meer te volgen is (LTO, 2006), weerspiegelt niet met volledige zekerheid een publieke participatie. Uiteraard spelen ook financiën een rol tijdens de implementatie van de KRW, immers kost elke maatregel geld. De Europese commissie heeft besproken om gebruik te gaan maken van financiële middelen afkomstig uit de pot voor gemeenschappelijk landbouwbeleid in de EU. Hiertegen kwam het LTO in protest, zij stelde dat daar het budget niet toereikend voor was en verwees naar de EU-structuurfondsen als budget voor maatregelen zoals de KRW. (LTO, 2006) Dit zijn enkele voorbeelden die ervoor zorgen dat de sector zich niet gehoord of betrokken voelt bij het proces, waardoor het draagvlak voor de KRW afneemt en er weerstand ontstaat tijdens de verdere implementatie.

Spanningsveld als barrière

De hierboven genoemde oorzaken en mogelijke verklaringen zijn slechts speculaties, door de complexiteit van de situatie hebben veel factoren invloed. Toch is het duidelijk dat er een spanningsveld bestaat binnen en tussen diverse betrokkenen die een barrière vormen bij de verdere implementatie van de KRW. Tevens is het helder dat zonder aanvullende maatregelen de vooruitgang die nodig is om de doelen te halen niet zal worden bereikt. De tegengestelde belangen en onduidelijke gegevens staan in de weg van een effectieve samenwerking. Om vooruitgang te boeken moet er overeenstemming bestaan over de urgentie en taakverdeling. (Waterforum, 2015) Vanwege de vele betrokkenen is dit geen gemakkelijke taak, desondanks zal er in de gebieden die nog niet aan de gestelde doelen voldoen een afweging moeten worden gemaakt: “het beperken van die andere functies en het nemen van de maatregelen die nodig zijn voor de KRW, of kiezen voor een verminderde ambitie voor de KRW omdat die andere functie(s) belangrijk genoeg zijn.” (PBL, et al. 2015 p.7) Om dit te bewerkstelligen pleit onder andere de Adviescommissie Water voor een nauwere samenwerking, een integrale aanpak en bijbehorend beoordeling instrumentarium. (Waterforum,

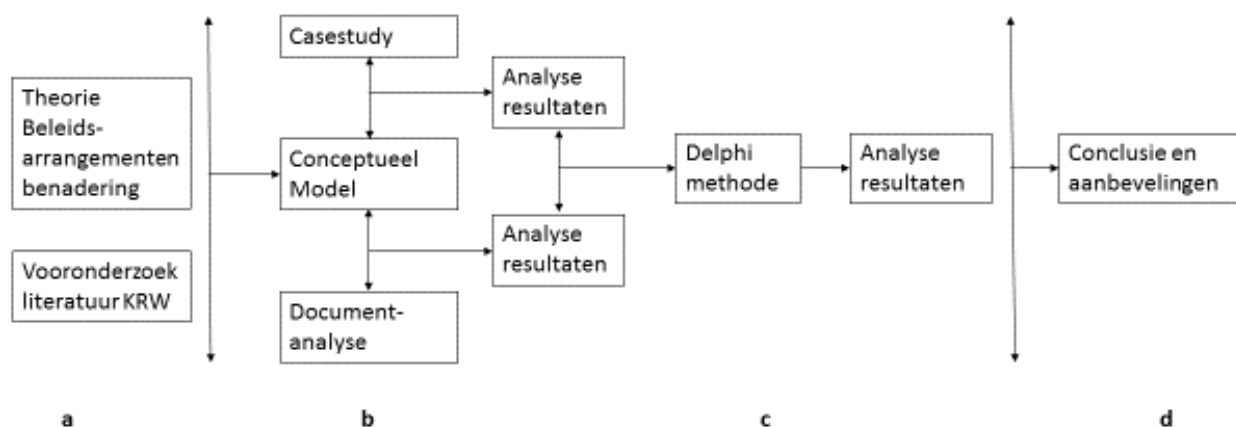
2016) Deze samenwerking zou een bijdrage kunnen leveren aan het behalen, of tenminste benaderen, van de KRW-doelstellingen. Desondanks zou de implementatiebarrière die eerder is besproken hierdoor niet worden opgelost. In tegenstelling, zonder aanvullende kennis over deze situatie zal er als gevolg van deze barrière geen vooruitgang geboekt kunnen worden. Dit onderzoek zal zich daarom focussen op het verminderen van dit bestaande kennistekort.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het geven van een overzicht betreffende de meningen en achtergronden van de betrokken actoren en knelpunten die optreden bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water in de landbouwsector in een regio van een stroomgebied om zo een bijdrage te leveren aan het verminderen van de implementatiebarrière.

1.3 Onderzoeksmodel

In dit onderzoeksmodel in figuur 1 zijn de stappen die binnen dit onderzoek genomen zijn schematisch weergegeven. Dit is onderverdeeld in vier fasen die in het onderstaande model aangegeven zijn met de letters a,b,c en d.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Bij fase a is literatuur bestudeerd over het onderwerp. Hierbij werd onder andere gekeken naar een geschikt theoretisch kader, namelijk de beleidsarrangementen-benadering, en bestaande literatuur rondom de KRW met name op het gebied van het implementatietekort in de landbouwsector. Hieruit is een conceptueel model opgebouwd dat gebruikt wordt tijdens fase b. In deze fase vond de dataverzameling plaats in de vorm van een documentenanalyse en casestudy. Deze casestudy bestond uit diepte-interviews. De verzamelde data werd vervolgens geanalyseerd en samengevoegd. De hieruit volgende resultaten zijn middels de Delphi-methode voorgelegd aan experts op het gebied van de KRW. Hierdoor is er in de afsluitende fase d een compleet beeld ontstaan waaruit een

conclusie en aanbevelingen zijn afgeleid om de implementatiebarrière rondom de KRW te verminderen.

1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag die bij dit onderzoek centraal staat is:

Wat zijn de oorzaak/oorzaken van de implementatiebarrière van de Europese Kaderrichtlijn Water op het terrein van de landbouwsector?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is deze opgesplitst in de onderstaande deelvragen.

- 1. Wat zijn de visies/houdingen van de betrokkenen richting de KRW?*
- 2. In welke mate hebben betrokkenen inspraak op maatwerk voor specifieke regio's?*
- 3. Hoe is de financiële druk van KRW-maatregelen verdeeld over de betrokkenen?*
- 4. Zijn er voldoende incentives voor alle betrokkenen om aan het proces deel te nemen?*
- 5. In hoeverre sluit de huidige implementatie van de KRW aan bij recente ontwikkelingen in de landbouwsector?*

1.5 Relevantie

Dit onderzoek heeft zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke relevantie. De wetenschappelijke relevantie is hiervoor al kort besproken. Er bestaat weinig eenduidigheid in de literatuur rondom de implementatie van de KRW in Nederland, aangezien onderzoeken elkaar tegenspreken en verschillende methodes handhaven. Hier komt bij dat vrijwel alle onderzoeken gericht zijn op een nationale schaal en resultaatgericht zijn zonder het implementatieproces te analyseren. Vandaar dat dit onderzoek op een kleiner schaalniveau gericht is om zo te zoeken naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan de bestaande implementatiebarrière.

Dit onderzoek is ook maatschappelijk relevant. Zoals in het projectkader naar voren is gekomen bestaat er druk vanuit de EU om de gestelde eisen van 2027 te halen. Aangezien deze deadline langzaam in zicht komt wordt dit onderwerp alsmaar actueler. Daar komt bij dat regelgeving zoals de KRW bijdraagt aan een schonere en veiligere leefomgeving in een periode met een stijgend waterpeil. (Helpdesk Water Rijksoverheid, n.d.) Kortom, het niet behalen van de gestelde normen vergroot indirect de bestaande risico's. Verder is ook de focus op de landbouwsector maatschappelijk relevant. De KRW is niet de enige maatregel die een hervormende invloed heeft op de landbouwsector. Overige regelgeving zoals het vernieuwde mestbeleid en het loslaten van de melkquota dragen ook bij aan de transitie die plaatsvindt in de sector. Dit maakt de landbouwsector een actueel onderwerp.

Dit onderzoek is met name relevant voor beleidsmakers. Aan de hand van dit onderzoek kunnen zij vaststellen waar de knelpunten met betrekking tot de implementatie van de KRW liggen

en zo passende stappen ondernemen om dit te verhelpen. Daarnaast zal dit onderzoek ook relevant zijn voor betrokkenen in de landbouwsector. Op basis van dit onderzoek zullen enkele vragen vanuit deze sector, bijvoorbeeld omtrent de financiering of de mate van inspraak, beantwoord worden. Dit zal ervoor zorgen dat de sector zich meer gehoord voelt in het proces wat hopelijk het draagvlak vergroot.

1.6 Leeswijzer

In de komende vijf hoofdstukken zullen de vragen die in dit hoofdstuk gesteld zijn worden beantwoord. Het eerstvolgende hoofdstuk zal stilstaan bij de theorie die als onderzoekskader is gebruikt. Hierin worden enkele kernbegrippen van de gebruikte theorie, de beleidsarrangementen-benadering, besproken wat resulteert in een conceptueel model. Vervolgens zal er in hoofdstuk drie aandacht worden besteed aan de methodes die gebruikt zullen worden tijdens dit onderzoek en zal de gekozen casus worden gepresenteerd. In hoofdstuk vier worden de resultaten van de casestudy besproken en het beleidsarrangement wat hieruit volgt. Deze bevindingen worden in hoofdstuk vijf middels de Delphi-methode voorgelegd aan experts. Tot slot volgt hoofdstuk 6 waarin antwoord zal worden gegeven op de onderzoeksvragen en tevens een reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2 – Theorie

In dit onderzoek is de beleidsarrangementen-benadering van Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006) gebruikt als ‘bril’ om naar de werkelijkheid te kijken. De beleidsarrangement benadering is primair bedoeld als analysekader voor empirisch onderzoek. (Meijerink & van Tatenhove, 2007) De benadering onderscheidt hiervoor vier dimensies, namelijk: (1) actoren en coalities; (2) hulpbronnen; (3) spelregels; (4) discoursen. Een belangrijk aspect van de theorie is dat deze dimensies niet enkel gezien worden als interacties of bestaande relaties in het hier en nu, maar gelijktijdig ook als het resultaat van lange termijn ontwikkelingen. Dit is een belangrijke eigenschap in dit onderzoek aangezien het KRW-proces al een geruime tijd loopt, vandaar dat een momentopname geen compleet beeld kan geven van de situatie. De aandacht voor de lange termijn dynamiek van de diverse dimensies sluit hier goed op aan.

Daarnaast onderkent de theorie ook dat een veranderende dimensie zowel onder invloed staat van de andere dimensie als invloed uitoefent op de rest van het beleidsarrangement. Door middel van het uitvoeren van de analyse kan worden achterhaald welke omstandigheden en voorwaarden via welke mechanismen sterk genoeg zijn om invloed te hebben op andere dimensies en uiteindelijk het beleidsarrangement zelf. (Meijerink & van Tatenhove, 2007) Vanwege de complexiteit van het vraagstuk in dit onderzoek zal het probleem en de oplossing niet simpelweg in een van de vier dimensies liggen. Het is waarschijnlijker dat er een wisselwerking plaatsvindt tussen verschillende dimensies. Aangezien de beleidsarrangementen-benadering hier bij voorbaat al rekening mee houdt en geen strikte scheiding aanbrengt tussen de dimensies maakt het gemakkelijker om dit fenomeen te herkennen tijdens het analyseren.

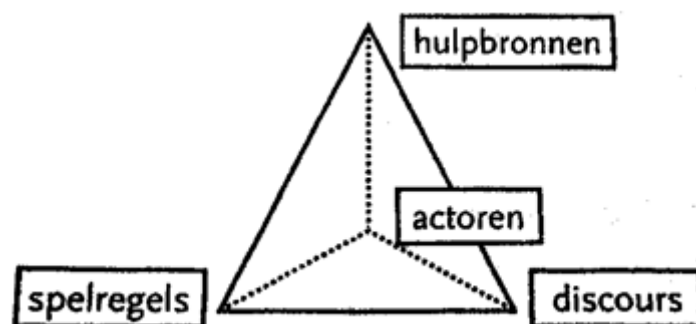
Samenvattend, door de diverse dimensies en de onderlinge samenhang wordt de context van de desbetreffende situatie geschetst. Dit heeft als uitkomst dat een analyse volgens deze theorie een veel breder beeld geeft dan wanneer men enkel naar geschreven beleid, regelgeving of resultaten kijkt. Het brede beeld dat deze theorie biedt is noodzakelijk om de hoofdvraag van dit onderzoek, het aanwijzen van oorzaken, te beantwoorden.

2.1 Theorie: Beleidsarrangementen-benadering

De beleidsarrangementen-benadering is een voorbeeld van een analysekader dat binnen de stroming van het institutionalisme valt. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Het proces institutionalisering van beleidsprocessen verwijst naar het fenomeen waarbij “relatively stable definitions of problems and approaches to solutions gradually arise in and around policy, more or less fixed patterns of divisions of tasks and interaction develop between actors, policy processes develop in accordance with more or less fixed rules and so on.” (Arts et al., 2006, p.96) Aangezien instituties de basis vormen van maatschappelijk leven is de term al geruime tijd een kernbegrip. (Meijering & van Tatenhove, 2007)

Ondanks de lange traditie verdween de stroming in de jaren zestig tot tachtig van het toneel. Vanaf de jaren tachtig heeft er een heropleving plaatsgevonden en vandaag de dag zijn er vier deelstromingen te onderscheiden onder de noemer institutionalisme, namelijk: (1) rationele keuze-institutionalisme; (2) historisch institutionalisme; (3) sociologisch-organisatorisch institutionalisme; (4) discursief-institutionele benadering. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Deze vier stromingen worden gecombineerd in het analysekader van de beleidsarrangementen-benadering. Dit houdt niet in dat dit kader een synthese is van de eerdergenoemde stromingen, maar het “probeert wel de aandachtspunten en vooral de voordelen van de diverse benaderingen te combineren.” (Meijering & van Tatenhove, 2007, p.198)

De kern van de beleidsarrangementen-benadering is het analyseren van de tijdelijke organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsarrangement. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Een beleidsarrangement is de “temporary stabilisation of the content and organisation of a policy domain” (Arts et al., 2006 p. 96) en is opgebouwd aan de hand van vier dimensies, te weten: (1) actoren en coalities; (2) hulpbronnen; (3) spelregels; (4) discoursen. Deze opbouw is hieronder schematisch weergegeven in figuur 1. Twee belangrijke uitgangspunten van deze benadering zijn principiële gelijkwaardigheid en de samenhang tussen deze vier dimensies. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Dit houdt in dat alle dimensies even zwaar meewegen in de opbouw van het beleidsarrangement, dus vooraf valt niet te zeggen welke dimensie zorgt voor stabiliteit of juist verandering. Daarnaast stelt het tweede uitgangspunt dat een verandering in een van de dimensies kan doorwerken in de andere dimensie, maar dat dit niet noodzakelijkwijds het geval is. “De benadering is primair bedoeld als analysekader voor empirisch onderzoek.” (Meijering & van Tatenhove, 2007, p. 198) Via het doen van onderzoek en het toepassen van de beleidsarrangementen-benadering als analysekader kan worden achterhaald welke factor stabiliteit of verandering teweegbrengt in het beleidsarrangement.



Figuur 2: Opbouw van een beleidsarrangement. Bron: Meijering & van Tatenhove, 2007.

2.1.1 Actoren en Coalities

In het midden van een beleidsarrangement staan de actoren die betrokken zijn bij het betreffende beleidsgebied. (Arts et al., 2006) Het begrip actor kan betrekking hebben op diverse personen die invloed hebben op een specifiek proces, dit kunnen dus zowel ambtenaren en politici zijn als lobbyisten of georganiseerde groepen die ook onderdeel zijn van een beleidsterrein. Actoren vormen dikwijls coalities, bijvoorbeeld omdat ze elkaars hulpbronnen nodig hebben, met dezelfde spelregels te maken hebben, vergelijkbare doelstellingen hebben of eenzelfde discours handhaven. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Deze verbinding met de andere dimensies laat zien waarom juist deze dimensie een centrale positie heeft binnen de opbouw van een beleidsarrangement.

2.1.2 Hulpbronnen

De dimensie hulpbronnen verwijst naar de middelen die een actor tot zijn of haar beschikking heeft. Dit kan zowel beschikbaarheid tot fysieke middelen, “the mobilisation, division and deployment of resources”, als invloedsmogelijkheden, “who determines policy outcomes and how”, inhouden. (Arts et al., 2006, p.99) De wijze waarop de hulpbronnen onderling verdeeld zijn over diverse actoren en coalities heeft een sterke invloed op de machtsverhoudingen tussen alle betrokkenen en de onderlinge afhankelijkheid. (Meijering & van Tatenhove, 2007)

2.1.3 Spelregels

Deze dimensie beschrijft de spelregels die van invloed zijn op beleid en beleidsprocessen. Hier is duidelijk de invloed van Ostrom (1990) vanuit de relationele keuze-institutionalisme terug te zien. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Ostrom heeft veel onderzoek gedaan naar beleid en beheer van ‘common pool resources’ waarin ze verschillende soorten regels onderscheid. “Deze regels zijn lang niet altijd geformaliseerd in wet- of regelgeving, maar liggen vaak verankerd in gewoonten en gebruiken.” (Meijering & van Tatenhove, 2007, p.188) Kortom, deze dimensie omvat zowel wettelijke en beleidsmatige regelgeving en richtlijnen als formele procedures die voorafgaan aan beleid en informele regels. (Arts et al., 2006)

2.1.4 Discours

Het concept discours verwijst naar “the views and narratives of the actors involved—in terms of norms and values, definitions of problems and approaches to solutions.” (Arts et al., 2006, p.99) Bij deze dimensie behoort ook de specifieke inhoud van beleidsdocumenten en maatregelen. (Arts et al., 2006) Immers wordt een discours “geproduceerd en gereproduceerd in allerlei sociale interacties en praktijken.” (Meijering & van Tatenhove, 2007, p.195) Dit maakt een discours een bijzondere dimensie in de zin dat het zowel grotendeels gestold als constant veranderend is. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Net zoals de dimensie hulpbronnen kan ook vanuit het discours een vorm van

macht of tegenmacht vloeien. Zo wordt bijvoorbeeld het milieubeleid de afgelopen jaren door diverse discoursen gedomineerd waarvan diverse analyses aantonen dat dit ingrijpende gevolgen had op onder andere beleidsopties, probleemdefinities en coalities. (Meijering & van Tatenhove, 2007)

2.2 Operationalisatie

Om de beleidsarrangementen-benadering toe te kunnen passen is het van belang dat er per dimensies factoren beschreven worden die later tijdens de dataverzameling en analyse kunnen worden gebruikt als beoordelingscriteria.

2.2.1 Actoren

In dit onderzoek zijn de betrokken actoren in te delen in vijf groeperingen. De eerste actorgroep is uiteraard de coalitie binnen de landbouwsector. Deze bestaat uit organisaties, zoals het LTO, die de sector vertegenwoordigen. Daarnaast zijn ook natuur- en milieuorganisaties betrokken bij richtlijnen die invloed hebben op de waterkwaliteit. De derde actor die een belangrijke rol speelt zijn de waterschappen. Het is immers van oudsher hun taak om de waterhuishouding te controleren en regelen, dit maakt hen in deze setting uitvoerder van beleid. Een vierde noemenswaardige actor zijn kennisinstituten die verantwoordelijk zijn voor het doen van onderzoek en schrijven van rapportages omtrent de voortgang richting de gestelde doelen. Met name Deltares, Alterra en het PBL voeren het gros van deze onderzoeken uit. Zo is er bijvoorbeeld in 2014 door deze drie spelers een model-instrument ontwikkeld, namelijk de KRW-Verkenner 2.0, dat de effecten van maatregelen op de waterkwaliteit zal verkennen. De laatste actor, namelijk de overheid, kan worden onderverdeeld in drie bestuurslagen met ieder een specifieke rol binnen het beleidsarrangement. De eerste bestuurslaag is de Rijksoverheid. In dit onderzoek wordt deze actor vooral gezien als maker van de spelregels. Het is bijvoorbeeld de Rijksoverheid die betrokken is bij het opstellen van internationale stroomgebiedbeheerplannen. Als tweede bestuurslaag zijn er de provincies. Als link tussen de Rijksoverheid en de gemeenten heeft de provincie de taak van ambtelijk procesmanager en gebiedsregisseur. Daarnaast zijn de provincies verantwoordelijk voor het formeel vastleggen van doelen en maatregelen. De derde bestuurslaag zijn de gemeenten. Deze actor houdt zich bezig met lokale projecten die bijdrage aan het behalen van de vastgestelde doelen en stelt tevens beleidsdocumenten als het bestemmingsplan vast.

2.2.2 Hulpbronnen

Zoals eerder is vermeld is dit een vrij brede dimensie waaronder veel factoren vallen. Een belangrijke hulpbron is de toegang tot financiële middelen, aangezien iedere maatregel geld kost. Dit vermogen kan diverse oorsprongen hebben. Het kan zijn dat de actoren het verkregen hebben via belastingen

of het kan voortkomen uit fondsen. Zo was er tot 2012 een Innovatieprogramma KRW dat €75 miljoen beschikbaar had gesteld voor maatregelen. Naast financiële middelen kan ook kennis een hulpbron zijn. Dit kan zowel inzicht in het proces zijn als feitelijke kennis over de effectiviteit van maatregelen. Als laatste is macht in de besluitvorming een krachtige hulpbron, want als een actor geen zeggenschap heeft in de vorming van beleid kunnen zijn standpunten aan de kant geschoven worden.

2.2.3 Spelregels

Deze dimensie bestaat zowel uit zogenaamde gewoonteregels en gebruiken als beleid en wettelijke kaders. Uiteraard is de KRW van dit laatste een voorbeeld. Deze richtlijn is in de Nederlandse wetgeving omgezet en heeft geleid tot diverse richtlijnen waaronder de ministeriële Regeling monitoring Kaderrichtlijn Water. Verder behoren tot de spelregels in dit beleidsarrangement talloze beleidsdocumenten geschreven door diverse actoren, zoals de eerdergenoemde stroomgebiedbeheerplannen en waterbeheerplannen. Echter, naast de KRW zelf zijn er nog andere overlappende Europese richtlijnen zoals de Grondwaterrichtlijn, Fosfaat/Nitraatrichtlijn en de Richtlijn prioritair stoffen. Hoewel deze niet direct binnen dit beleidsarrangement vallen zou deze overlap verwarring kunnen veroorzaken met betrekking tot welke spelregels er gelden in specifieke situaties.

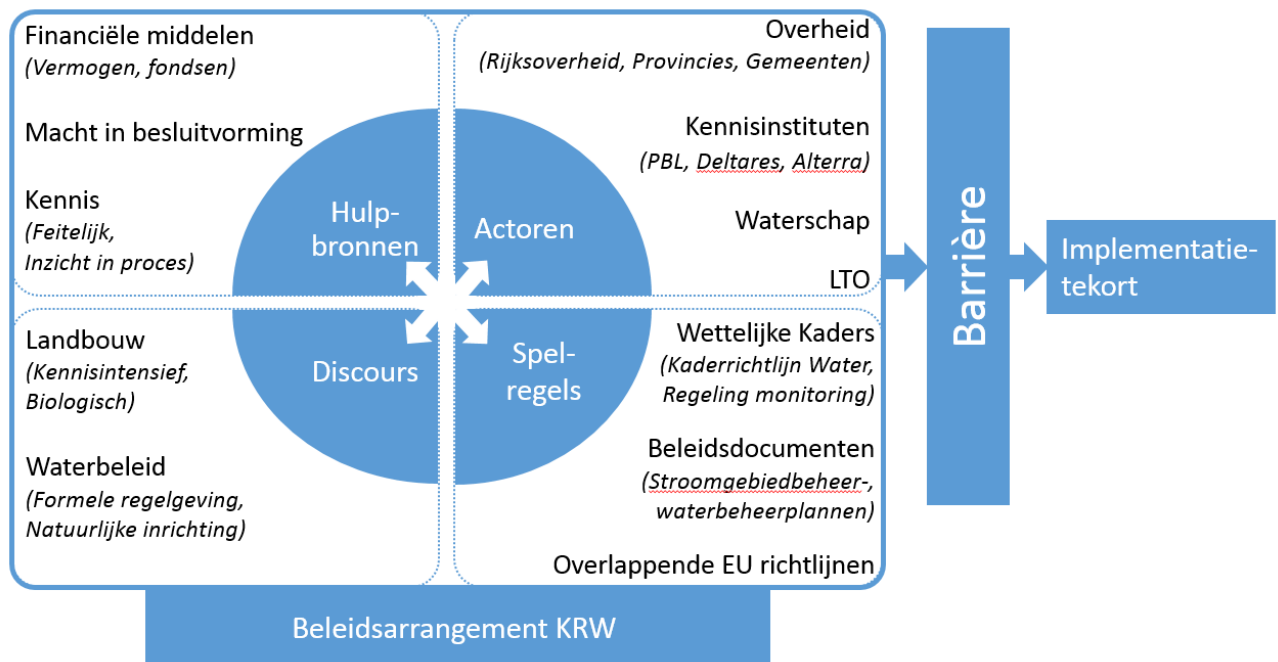
2.2.4 Discours

Een uitgebreid beeld van de discoursen kan pas geschetst worden na aanvullend onderzoek. Echter, er valt vooraf wel af te leiden welke hedendaagse gedachtegangen hoogstwaarschijnlijk een rol zullen spelen. Zo is er op het gebied van waterbeleid steeds meer aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en een slimme inrichting. Voorbeelden hiervan zijn projecten als Ruimte voor de Rivier en de aanleg van natuurlijke oevers. Hierbij wordt er rekening gehouden met waterkwaliteit en veiligheid, terwijl er tegelijkertijd ook ruimte is voor een esthetische leefomgeving en natuurwaarden. Binnen de landbouwsector zijn twee concurrerende discoursen te onderscheiden. Aan de ene kant is er de kennisintensieve landbouw. Deze vorm van landbouw is ontstaan als gevolg van de zogenaamde “agricultural industrialization”. Enkele kenmerken van deze landbouwworm zijn schaalvergroting, technologisering en “chemical farming” zoals het gebruik van synthetische bestrijdingsmiddelen. (Knox & Marston, 2014, p.290) Deze intensieve landbouwworm is in staat om grote populaties te onderhouden door effectief en efficiënt gebruik te maken van relatief kleine percelen. (Knox & Marston, 2014) Aan de andere kant staat de biologische landbouw die gekenmerkt wordt door een voedselproductie die geen gebruik maakt van commerciële mestmiddelen, synthetische bestrijdingsmiddelen of groeihormonen. Vaak pleiten voorstanders van deze landbouwworm ook voor het stimuleren van trends als slow of local food. Local food “is usually also

organically grown and its designation as local means that it is produced within a fairly limited distance from where it is consumed.” (Knox & Marston, 2014, p.305) De trend slow food past hierbij aangezien ze tracht “to resist fast food by preserving the cultural cuisine and the associated food and farming of an ecoregion.” (Knox & Marston, 2014, p.307) Opvallend is dat zowel het kennisintensieve als het biologische discours claimen het duurzaamste te zijn, desondanks zijn de meningen hierover verdeeld. Uiteraard is de opinie van iedere actor jegens deze vier discourses verschillend evenals de waarde die ze hechten aan ieder discours. Hoe positiever een actor tegenover een discours staat en des te belangrijker zij deze vinden, hoe meer draagvlak en legitimiteit deze actor toekent aan alles wat volgt uit dat betreffende discours.

2.3 Conceptueel Model

Een schematische weergave van het voorgaande hoofdstuk leidt tot het onderstaande conceptuele model, zie figuur 2. Zoals eerder is benoemd kan een verandering in een van de dimensies doorwerken in een van andere dimensies, bijvoorbeeld wie er toegang heeft tot een fonds is vaak vastgelegd in beleid of wettelijke kaders. Deze samenhang is in het model weergegeven met de vier pijlen die centraal staan in het beleidsarrangement. Aangezien vooraf niet te zeggen is welke dimensie zorgt voor stabiliteit of juist verandering zou dit, in combinatie met het projectkader, betekenen dat er een of meerdere dimensies binnen het beleidsarrangement rondom de implementatie van de KRW leiden tot een onstabiliteit die een barrière veroorzaakt. Deze barrière heeft een implementatietekort als gevolg.



Figuur 3: Conceptueel Model

Hoofdstuk 3 – Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is voornamelijk sprake van een kwalitatieve benadering. Naast het feit dat een beleidsarrangement niet kwantificeerbaar is past deze keuze bij de beleidsarrangementen-benadering, want “qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings that people bring to them.” (Jones, 1995) Dit is vergelijkbaar met de empirische insteek van de beleidsarrangementen-benadering die kijkt naar de omstandigheden en voorwaarden die nodig zijn om een beleidsarrangement te vormen. (Meijering & van Tatenhove, 2007) Daarnaast is er, in tegenstelling tot de gesloten vragen van kwantitatief onderzoek, in kwalitatief onderzoek ruimte voor “the participants to offer in-depth responses to questions about how they have constructed or understood their experience.” (Jackson, Drummond & Camara, 2007 p.23) Dit is erg passend aangezien in dit onderzoek is gekeken naar de effecten van een specifiek beleidsarrangement. Deze effecten zullen niet altijd of voor iedere betrokkene eenduidig zijn, daarom was het van belang dat er voldoende ruimte was voor nieuwe inzichten vanuit de respondenten of ander onderzoeksmateriaal.

Vanwege de grote omvang, zowel ruimtelijk als bestuurlijk, van het beleidsarrangement is in dit onderzoek gekozen voor een casestudy. Aangezien “the study of more than one case dilutes the overall analysis: the more cases an individual studies, the less the depth in any single case,” zal er slechts één casus bekeken worden. (Creswell, 2013 p.101) De reden hiervoor is om te verzekeren dat er een gedetailleerde en diepgaande analyse kon plaatsvinden, waardoor er een zo compleet mogelijk beeld van de huidige situatie kon worden geschetst. Voor de keuze van de casus is gebruikt gemaakt van theory based sampling. Dit houdt in dat “a researcher finds examples of a theoretical construct and thereby elaborate on and examine it.” (Creswell, 2013 p.158) De belangrijkste informatiebron vanuit deze casus zijn diepte-interviews met vertegenwoordigers van alle betrokken actoren. Wat betreft de analyse van de hieruit volgende transcripten, dit is gedaan volgens de methodes van Creswell (2013). Hij stelt dat het analyseproces zowel bestaat uit het beschrijven van de casus als vergelijken van thema's die voorkomen in de casus. Dit laatste houdt in dat de documenten eerst door de onderzoeker apart worden bestudeerd om zo relevante informatie naar voren te halen in de vorm van categorieën. Deze categorieën worden daarna samengevoegd in een aantal thema's. “It is a process of pulling the data apart and putting them back together.” (Creswell, 2013, p.199) Hierna worden alle documenten onderling vergeleken om verbanden en patronen te onderscheiden, hieruit volgen ‘naturalistic generalizations’. Dit kunnen zowel lessen zijn die naar voren komen uit de casus als beweringen over de onderzochte populatie. Aangezien voor een ‘in-depth understanding’ van een fenomeen meerdere informatiebronnen noodzakelijk zijn (Cresswell,

2013) is de informatie vanuit de interviews aangevuld met een analyse van relevante beleidsdocumenten, zoals beheerplannen en visies omtrent waterkwaliteit. Ook deze analyse zal verlopen volgens de eerder beschreven methode.

Deze kwalitatieve single casestudy heeft als nadeel dat de kennis als resultaat van dit onderzoek niet generaliseerbaar is, echter door de casus in een groter perspectief te plaatsen kunnen er wellicht toch verbanden getrokken worden die waardevol kunnen zijn voor later onderzoek. Dit is gebeurd door enkele experts te ondervragen die ervaring hebben met de implementatie van de KRW op een hoger schaalniveau of in een andere regio. Deze ondervraging is verlopen via de Delphi-methode. Deze techniek, die een synthese is van een groepsinterview en een schriftelijke enquête, verloopt in meerdere ronden. (Verschuren & Doorewaard, 2007) In de eerste ronde zijn enkele stellingen voorgelegd met het verzoek hierop schriftelijk te reageren. De onderzoeker geeft vervolgens de grote lijnen en tegenstellingen in deze antwoorden aan. Vervolgens gaat deze informatie terug naar de experts die hierop kunnen besluiten om hun oorspronkelijke antwoorden aan te vullen of te veranderen. Na dit te hebben geanalyseerd kan de onderzoeker besluiten om aanvullende rondes toe te voegen. In dit onderzoek hebben er geen aanvullende rondes plaatsgevonden, vanwege het hoge consensusniveau na de tweede ronde. Uiteindelijk zijn door deze Delphi-methode de conclusies die vanuit de casus zijn getrokken geplaatst binnen een hoger provinciaal schaalniveau. Deze methode heeft als bijkomend voordeel dat de invloed van een 'researcher bias' hierdoor wordt verminderd. Deze term staat voor de positie van de onderzoeker ten opzichte van het onderwerp en zijn eventuele opvattingen of vooroordelen. (Creswell, 2013) Door de mening van experts te verkrijgen over conclusies die door de onderzoeker zijn getrokken kan een eventuele researcher bias worden herkend.

3.2 Onderzoeksmateriaal

3.2.1 Casus beschrijving

Nederland is onderdeel van vier internationale stroomgebieden, waaronder het stroomgebied van de Maas. Binnen dit stroomgebied valt de gehele provincie Limburg, Brabant en het eiland Goeree-Overflakkee in de provincie Zuid-Holland. (Internationale Maascommissie, 2009) De keuze om dit onderzoek te richten op het stroomgebied van de Maas en dan met name de provincie Noord-Brabant is gemaakt vanwege het aandeel van de landbouwsector in deze provincie. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) is in Noord-Brabant het totaal agrarisch terrein ten opzichte van het totale oppervlakte het grootst. Daarnaast zijn er in deze provincie ook veel grote landbouwbedrijven, voornamelijk varkensbedrijven en glastuinbouwbedrijven, te vinden wat op een aanzienlijke impact op de KRW-wateren duidt. (Compendium, n.d.) Vandaar dat Noord-Brabant ook de provincie zal zijn waar dit onderzoek zich op zal focussen. Aangezien dit nog steeds een vrij

omvangrijk gebied is en dit onderzoek zich richt op een regionaal schaalniveau zal de casus verder worden afgebakend. Hiervoor is gezocht naar een regio binnen het stroomgebied van de Maas en Noord-Brabant waar diverse KRW-wateren van matig tot slechte kwaliteit aanwezig waren en een grote aanwezigheid van landbouwgrond. Dit gebied is gevonden in de Peelgemeenten, hieronder vallen de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren. Niet alleen bevat deze regio alle eerdergenoemde kenmerken, het kent ook een droge zandgrond. Door intensieve landbouw wordt deze grond alsmaar schraler wat uitspoeling in de hand werkt, hierdoor zijn de effecten van de landbouw op de waterkwaliteit sneller zichtbaar. Daarnaast werken deze gemeenten intensief samen in de samenwerkingsovereenkomst Doelmatig Waterbeheer Brabantse Peel. Verder zijn er vanuit het Waterschap diverse projecten gepland in deze regio, bijvoorbeeld langs de Goorloop, om in de periode 2016 – 2021 de waterkwaliteit te verbeteren. (Aa en Maas, 2015) Kortom, men is in dit gebied actief bezig met de waterkwaliteit en gestelde KRW-doelen.

3.2.2 Documenten

Ten eerste is er informatie gehaald uit diverse documenten. Het gaat hierbij om beleidsstukken geschreven vanuit diverse actoren. Dus naast documenten van de Rijksoverheid, zoals stroomgebiedbeheerplannen, is er ook gekeken naar Waterbeheerplannen geschreven door het Waterschap en het Delta Plan Agrarisch Waterbeheer van de LTO. Voor deze documenten is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Dit is een methode voor het onttrekken van gegevens uit documenten, media en de werkelijkheid. (Verschuren & Doorewaard, 2007) Het doel van deze inhoudsanalyse is om inzicht te krijgen in het beleid dat iedere actor voorstelt, daarnaast laten dergelijke documenten ook zien waar een bepaalde actor de nadruk legt en wat volgens hem of haar de belangrijkste punten zijn.

3.2.3 Interviews

De interviews hebben plaatsgevonden met tenminste één respondent van de eerder beschreven actoren. Voor de landbouwsector is de ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie) benaderd. Er is gezocht worden naar een respondent die inzicht kan geven in zowel de invloed van de landbouwsector op het vaststellen van beleid als de houding die agrariërs uit het gebied hebben ten opzichte van de KRW. Daarnaast is ook het Waterschap Aa en Maas benaderd aangezien de Peelgemeenten hiertoe behoren. Hier heeft een gesprek plaatsgevonden met een werknemer die veel te maken heeft met de KRW in dit gebied. Verder is er gezocht naar een werknemer binnen dit waterschap die regelmatig betrokken is bij projecten die zich specifiek in de Peelgemeenten afspelen. Als laatste is er contact gezocht met de overheid, zowel de provincie Noord-Brabant als de gemeenten. De desbetreffende gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren werken nauw samen op diverse beleidsvelden, waaronder watertaken. Aangezien er geen

contactgegevens beschikbaar zijn voor een woordvoerder van de Peelgemeenten zullen de drie grootste gemeenten eerst worden aangeschreven om zo de juiste respondent te vinden. Voor dit onderzoek zijn de volgende personen ondervraagd:

N. Kuijpers	Medewerker Programmabureau KRW / DHZ Maasregio	(22 april 2016)
H. Menning	Beleidsadviseur / KRW-coördinator bij Waterschap Aa en Maas	(28 april 2016)
J. Elshof	Senior Beleidsspecialist Water en Bodem bij de ZLTO	(29 april 2016)
M. ten Harkel	KRW-coördinator bij de provincie Noord-Brabant	(2 mei 2016)
V. Mommers	Medewerker Waterkwaliteit BMF	(10 mei 2016)
N. ter Linde	Beleidsadviseur Water bij de Gemeente Helmond	(11 mei 2016)
T. Smit	Gebiedsadviseur Peelregio bij Waterschap Aa en Maas	(25 mei 2016)

3.2.4 Delphi-methode

Ter aanvulling zijn er enkele respondenten ondervraagd middels de Delphi-methode. Deze respondenten zullen waar mogelijk werkzaam zijn op een hoger beleidsniveau dan de voorgaande respondenten of in een andere sector om zo te voorkomen dat hun ervaring en inzichten te dicht bij de conclusies vanuit de regionale casus liggen. De eerste actor die heeft deelgenomen zijn de kennisinstituten. Dit betekent dat er contact is gezocht met een of twee medewerkers van Deltares, Alterra of het PBL. Daarnaast is er ook een expert op het gebied van de KRW benaderd die werkzaam is op een universiteit of andere onderwijsinstelling om meer inzicht te krijgen in verwachte toekomstige ontwikkelingen. Als laatste is er contact opgenomen met de Rijksoverheid, bijvoorbeeld een medewerker bij het ministerie Economische Zaken of Infrastructuur en Milieu, aangezien deze bestuurslaag op een abstracter nationaal niveau werkzaam is. Aangezien deze vier actoren experts zijn op gebied van de KRW, ontwikkelingen in de landbouw of een overlapping van deze onderwerpen zijn de conclusies vanuit de regionale casus gelijktijdig getoetst en in een completere setting geplaatst worden. De volgende personen hebben deelgenomen aan de Delphi-methode:

J. Veraart	Wageningen UR, onderzoeker Water en Klimaat
D. Jonkers	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, projectleider / programmamanager Structuurvisie Ondergrond
L. Santbergen	Senior Policy Advisor Waterschap Brabantse Delta & auteur van “Ambiguous ambitions in the Meuse Theatre, the impact of the Water Framework Directive on collective-choice rules for Integrated River Basin Management” een dissertatie uit 2013.
F. van Gaalen	Wetenschappelijk onderzoeker Water en Ruimte Sector Water, Landbouw en Voedsel bij het Planbureau voor de Leefomgeving
D. van der Molen	Projectleider Kaderrichtlijn Water bij het Ministerie Infrastructuur en Milieu

Hoofdstuk 4 – Casus

4.1 Actoren

In de Nederlandse waterwetgeving en -management is een verdeling zichtbaar tussen management van nationale en regionale wateren. (Uitenboogaart, Kempen, Wiering & van Rijswijk, 2009) De formele bevoegdheid van de nationale wateren ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken. Zij publiceren, aan de hand van informatie afkomstig van andere overheden, aan het begin van iedere planperiode een strategisch document waarin de stroomgebiedbeheerplannen van alle vier deelstroomgebieden in Nederland staan, tezamen met een samenvatting van de maatregelpakketten. Het management van nationale wateren wordt gedaan door Rijkswaterstaat en heeft met betrekking tot de KRW vergelijkbare taken met het waterschap op een landelijk niveau. Echter, zoals is aangegeven in voorgaande hoofdstukken, vallen de grote nationale wateren buiten de afbakening van dit onderzoek. Vandaar dat deze twee actoren slechts genoemd worden als zijnde de uitzetters van de visie.

De regionale wateren vallen onder de verantwoording van drie autoriteiten, namelijk de provincie, waterschappen en de gemeentes. (Uitenboogaart et al, 2009) De provincie, in dit geval Noord-Brabant, formuleert de strategische plannen voor de regionale waters binnen haar gebied. Dit staat beschreven in het Provinciaal Milieu- en Waterplan. In dit plan staat beschreven hoe de provincie gaat werken aan een veilig en gezond milieu en welke uitgangspunten hierbij in acht worden genomen. Hierbij worden naast de KRW-doelen onder andere ook Natura 2000/PAS, recreatieve en industriële waterfuncties besproken en hoe al deze functies kunnen worden verweven. Met andere woorden, de KRW speelt in het Provinciaal Milieu- en Waterplan een rol, maar geen hoofdrol. Ten Harkel (persoonlijke communicatie, 2 mei 2016) legt uit dat, hoewel sommige zaken nationaal of internationaal worden vastgesteld, in de regio de provincie voornamelijk kaderstellend is op het gebied van de KRW.

Waterschappen zijn de voornaamste uitvoerders van projecten met betrekking tot het watersysteem, hieronder wordt verstaan “het samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.” (Waterwet, art. 1.1) Naast specifieke uitvoeringsplannen publiceert ze ook een Waterbeheerplan. De meeste recente loopt van 2016 tot 2021 en bevat de doelen die in die periode worden nagestreefd. Vergelijkbaar met het Provinciaal Milieu- en Waterplan is het KRW een van de onderdelen die in dit beheerplan naar voren komen. Samen met verdrogingsbestrijding wordt de KRW omschreven als een grote uitdaging, maar wel een die te halen is met extra inspanning van de agrarische sector, het waterschap en de waterbeheerders

van het bovenstroomse gebied. (Aa en Maas, 2015) Verder zijn het de waterschappen die de kwaliteitsdoelstellingen bepalen voor KRW-wateren in de regio, daarmee hebben ze veel impact op het implementatieproces. (Behagel & Arts, 2014)

Gemeenten hebben een breed scala aan verantwoordelijkheden die de afgelopen jaren enkel zijn toegevoegd als gevolg van decentralisatie. Dit, in combinatie met forse bezuinigingen, heeft ervoor gezorgd dat ze minder betrokken waren tijdens het formuleren van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen die lopen van 2016 tot 2021. Op watergebied zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het stedelijke waterbeheer, hiertoe behoort het opvangen en transporteren van afval- en regenwater. Daarnaast behoort ook zorg voor het grondwater in het stedelijke gebied tot een van hun taken. De plannen hiervoor staan in het Rioleringsplan dat door de gemeenten wordt gepubliceerd. Hoewel de KRW hierin niet direct wordt genoemd heeft dit plan wel degelijk invloed op de doelbereiking, aangezien riooloverstorten ook een bron van vervuiling kunnen zijn. (van Gaalen, 2015)

Naast deze overheidspartijen zijn er ook andere belanghebbenden betrokken bij de KRW. Een actor met een groot belang bij voldoende schoon water is de agrarische sector. (LTO, 2015) Om hieraan bij te dragen probeert de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie [ZLTO] ervoor te zorgen dat de land- en tuinbouw verduurzaamd in Noord-Brabant door enerzijds de standpunten van het bestuur te verwoorden en anderzijds samen met anderen en leden tot uitvoeringsprojecten te komen die de waterkwaliteit verbeteren, legt Elshof uit. (persoonlijke communicatie, 29 april 2016) Het doel hiervan is om niet alleen morgen of volgend jaar, maar ook over vijftientig jaar een bloeiende land- en tuinbouw te hebben.

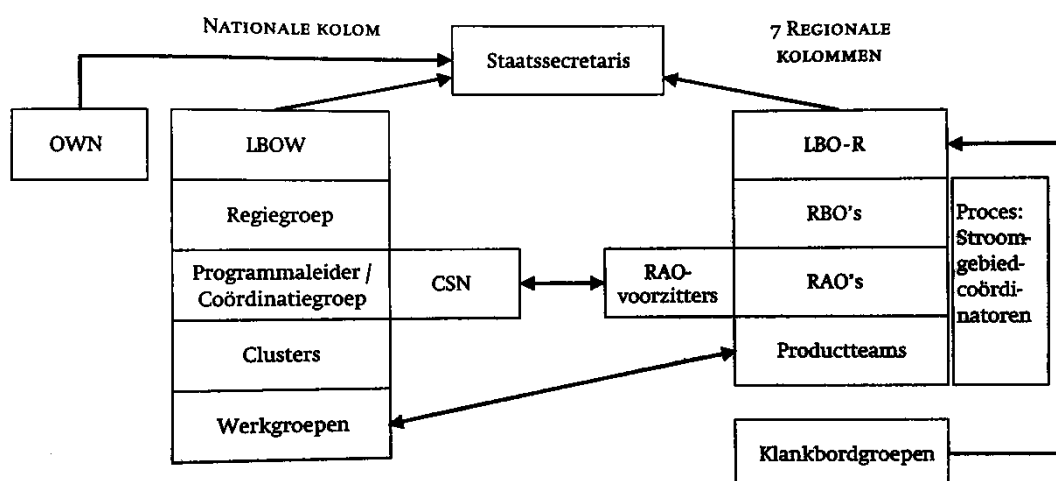
Het belang van een goede waterkwaliteit voor het bestaan van natuur wordt in Brabant onder andere behartigd door de Brabantse Milieufederatie [BMF]. Deze organisatie is ontstaan uit allerlei lokale milieugroepen en spreekt ook regelmatig voor terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Brabants Landschap. Dit doen ze aan de hand van de drie P's, namelijk polderen, projecten en procederen. "Onder Polderen verstaan we onze belangen - zoals behoud van biodiversiteit, milieukwaliteit- kenbaar maken bij de overheid en andere invloedrijke partijen. Door middel van het uitvoeren van projecten dragen we concreet bij aan het implementeren of uitvoeren van milieubeleid. De laatste 'p' staat voor 'procederen'. Dat doen we zowel om bepaalde niet duurzame plannen/ontwikkelingen tegen te houden als om noodzakelijke jurisprudentie uit te lokken," aldus Mommers. (persoonlijke communicatie, 10 mei 2016)

Hoewel drinkwaterbedrijven en het overige bedrijfsleven onmiskenbaar belangen hebben bij een goede waterkwaliteit worden zij in dit onderzoek, zoals is aangegeven in voorgaande hoofdstukken, buiten beschouwing gelaten.

Regiestructuur

In het begin van dit hoofdstuk is al kort iets vermeld over de tweedeling tussen het management van nationale en regionale wateren. In figuur 4 is deze dubbele kolommenstructuur weergegeven. Een van de eerste besluiten die genomen is na de ingang van de KRW in 2000 was dat de bestaande instituties en bestuurlijke verhoudingen in Nederland niet ingrijpend veranderd mochten worden. (Arend, Santbergen, Wiering & Behagel, 2010) Om toch de extra coördinatie en afstemming van plannen tussen verschillende bestuurslagen te kunnen bewerkstelligen is deze scheiding tussen een nationale kolom en regionale kolom aangebracht. Op deze wijze kon er zowel 'top-down' als 'bottom-up' gestuurd worden middels de trapje op / trapje af methode. Dit is een tweefasige methode die gebruikt wordt bij het vaststellen van beleidsdocumenten. (Uitenboogaart et al, 2009)

In de eerste fase, trapje op, wordt er gebruik gemaakt van een 'bottom up' aanpak. De waterschappen leggen hun waterbeheerplan voor aan de provincies die deze evalueren en hun eigen Provinciaal Milieu- en Waterplan formuleren. Uiteindelijk worden deze plannen beoordeeld door het Ministerie en Rijkswaterstaat en meegenomen in de nationale planning, zoals het Nationaal Waterplan of het Beheerplan voor de Rijkswateren. Het eventuele risico van deze benadering is dat de plannen gemaakt door de waterschappen en provincie niet voldoende aansluiten op de nationale visie, vandaar de tweede fase, trapje af. In deze tweede fase wordt het traject in omgekeerde volgorde afgelegd. De verantwoordelijke minister geeft instructies door aan de provincie voor eventuele wijzigingen en zij geven dit op hun beurt door aan de waterschappen alvorens de plannen definitief worden vastgelegd. Deze methode zorgt ervoor dat alle plannen op elkaar aansluiten en tegelijkertijd leidt dit tot "maximum legitimacy and accountability as well as good working 'spirit'." (Uitenboogaart et al, 2009, p.65)



Figuur 4: Regiestructuur in het KRW-implementatieproces.¹ Bron: Arend, Santbergen, Wiering & Behagel (2010)

¹ Toelichting afkortingen. OWN: Overlegorgaan Water en Noordzeeaangelegenheden. LBOW: Landelijk Bestuurlijk Overleg Water. CSN: Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland. LBO-R: Landelijk Bestuurlijk Overleg – Regio's. RBO: Regionaal Bestuurlijk Overleg. RAO: Regionaal Ambtelijk Overleg.

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat binnen deze casus drie organen het meest actief en invloedrijk zijn, namelijk: (1) Klankbordgroepen, (2) Regionaal Bestuurlijk Overleg Maas [RBOM] en (3) Regionaal Ambtelijk Overleg Maas [RAOM]. Het RAOM is een samenspel van allemaal KRW-coördinatoren van waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en er zitten ook een paar gemeenten in. Dit overleg bestaat uit diverse werkgroepen die de voorbereidingen treffen voor het RBOM. Hierin zitten dijkgraven, gedeputeerden, provincies en waterschappen. Een van de taken van het RBOM is het doen van een voorstel voor het stroomgebiedbeheerplan van de Maas en het afstemmen met andere nationale en internationale plannen. (Uitenboogaart et al, 2009) Onlangs heeft er een bestuurlijke integratie plaatsgevonden tussen de KRW en het onderdeel zoetwatervoorziening van het Deltaplan Hoge Zandgronden [DHZ], hierover wordt in de volgende paragrafen verder gesproken. (Rijkswaterstaat, n.d.) Het RBOM heet daarom nu Stuurgroep RBOM/DHZ. Alles voor het RBOM van vergaderstukken tot ambtelijke voorbereiding wordt geregeld door het Programmabureau KRW / DHZ. Ieder stroomgebied heeft een projectleider KRW. De projectleider van deze regio heeft ervoor gekozen om een projectteam te formeren die voltijd met de KRW bezig kan zijn. Volgens Kuijpers is de rol van het Programmabureau smeerolie tussen de diverse betrokken actoren. (persoonlijke communicatie, 22 april 2016)

Het is duidelijk dat niet alle partijen vertegenwoordigd worden in het RBOM of het ROAM. Vandaar dat er in het Maasgebied een klankbord opgericht is waarin partijen als Brabant Water, de ZLTO, industriële waterwinners, natuur- en milieupartijen zitten. Dus er zit een heel breed scala in een klankbordgroep met ieder zijn eigen filosofie en belangen. (Menning, persoonlijke communicatie, 28 april 2016) Naast het LBO-R hebben deze klankbordgroepen het RBOM geadviseerd. (Rijkswaterstaat, n.d.) In paragraaf 4.2 zal verder worden stilgestaan bij de klankbordgroepen.

Samenwerking

Deze regiestructuur laat zien dat er intensief wordt samengewerkt, immers kan niemand alleen zorgen voor een goede waterkwaliteit. Echter, afgezien van de samenwerking van de terrein-beherende organisaties en het BMF, is er volgens de respondenten geen sprake van coalities in de regio. Verder is het tijdens samenwerking “soms niet duidelijk wie nu beslist. We werken heel veel samen, dat wil niet zeggen dat het altijd heel erg effectief is,” stelt ten Harkel. En deze onduidelijkheid wordt door meer respondenten benoemd. Het feit dat de samenwerking niet altijd effectief verloopt, kan worden samengevat in drie hoofdproblemen: (1) gebrek aan een regisseur, (2) gebrek aan politiek draagvlak en (3) centrale rol van de schuldvraag.

Regisseur

Samenwerking is niet iets wat vanzelfsprekend gaat, je moet iemand hebben die eraan trekt en er energie in stopt. Het kost veel inzet om een samenwerking goed in stand te houden. “Daar heb je een ‘trekker’ voor nodig,” aldus ten Harkel. Het stroomgebiedbeheerplan 2016-2021 wijst de trekkende rol toe aan de waterschappen. (Rijkswaterstaat, n.d.) Deze stelling gaat voor deze regio niet op, althans afgaande op de interviews.

Menning legt uit dat om resultaat te boeken alle betrokken partijen, waaronder de landbouwsector, aan tafel moeten zitten onder leiding van een soort regisseur. Zoals in de regiestructuur al naar voren kwam zijn voornamelijk overheidspartijen aanwezig bij overleggen, terwijl er veel meer partijen zijn die een belang hebben bij een goede waterkwaliteit, bijvoorbeeld industriële en recreatieve watergebruikers. Niet alleen hebben dergelijke partijen direct belang bij schoon water, maar zonder hun inzet is de doelbereiking ook lastiger. Een regisseur zou deze partijen bij het proces moeten betrekken. Vandaar dat Waterschap Aa en Maas samen met het BMF en andere partijen heeft ingesproken op het Provinciaal Milieu- en Waterplan met de suggestie dat de provincie een dergelijke taak op zich neemt. “Een provincie speelt een grotere rol in de leefbare omgeving dan bijvoorbeeld één waterschap. Dus de provincie is meer een regisseur en doet dit ook al omtrent stedelijk beleid voor grote steden. (...) Het past ook goed bij hun taken, zoals ruimtelijke planning, functietoekenningen, omgevingsvisie of structuurvisie,” licht Menning toe. De inspraak is gehonoreerd, maar de rol is nog niet vervuld. Het aanwijzen en accepteren van een regisseur zou betekenen dat sommige partijen een deel beleidsvrijheid af moeten geven. Dus naast het vinden van een geschikte partij die bereid is om deze taak op zich te nemen, is ook dit een beperkende factor. De vervulling van deze rol is van belang, omdat het succes van samenwerking grotendeels afhankelijk is van de wil en besluitvormende macht van officials. (Santbergen, 2013)

Politiek draagvlak

Eenzelfde gebrek aan een ‘trekker’ speelt ook op nationaal niveau. Zowel Mommers als ter Linde (persoonlijke communicatie, 11 mei 2016) is van mening dat de nationale overheid zijn verantwoording niet neemt, iets wat zelfs op een regionale schaal gevoeld worden. Dit komt ook in de literatuur naar voren. Uitenboogaart et al stellen zelfs dat “according to some, it seems as if it has been forgotten that it is the national government which is responsible for achieving the requirements of the WFD² [KRW] in good time.” (Uitenboogaart et al, 2009, p.80) In de inleiding is kort de voortgangsmededeling van de Europese Commissie benoemd. Hierin werd Nederland ervan beschuldigd dat ze te veel gebruik maken van uitzonderingen en er niet voldoende urgentie gevoeld wordt waardoor bepaalde stappen niet gezet worden. Zo is er, volgens de Europese Commissie, niet

² Water Framework Directive, Engelse benaming voor de Kaderrichtlijn Water.

voldoende inzicht in de effectiviteit van maatregelen en wordt hier te weinig onderzoek naar gedaan. In de voortgangsmededeling werd het Rijk aangespoord om een strategie te ontwikkelen voor de aanpak van de verontreiniging en sterk benadrukt dat de noodzaak van de KRW-doelen erkent moet worden. (Vewin, 2015) Kortom, het ambitieniveau op nationaal niveau is te laag.

Dit zou problematisch zijn omdat regie vanuit het Rijk nodig is aangezien ingrepen op één plek de mogelijkheden om elders de doelen te halen kunnen beperken of juist vergroten. (van Gaalen, 2015) Toch lijkt dit wel het geval te zijn. Mommers verklaart dit als volgt: “De afgelopen twintig jaar is het water veel schoner geworden, dus dit is niet een onderwerp van waar Nederlanders zullen zeggen dat er veel geld naartoe moet.” Aangezien politici geregeerd worden door wat zij denken dat de kiezers belangrijk vinden, is er niet genoeg politiek draagvlak voor investeringen.

Immers ligt het niet aan de betrokkenheid van de regionale waterkwaliteitsmedewerkers, “maar het ligt aan het ontbreken van een politieke wil,” zegt Mommers omtrent het behalen van de KRW-doelen. Vanuit de regio zijn al regelmatig signalen afgegeven dat de doelen zonder regie van het Rijk niet gehaald zullen worden. Ter Linde waarschuwt voor de gevolgen, namelijk boetes vanuit de Europese Commissie. Deze dreiging, deze stok achter de deur, zal alleen maar groter worden. Ze hoopt dat dit voldoende is om het Rijk tot actie over te laten gaan. “Want de problemen die het Rijk moet gaan aanpakken zijn taaie vraagstukken waar veel geld mee is gemoeid,” aldus ter Linde. “Daar moeten ze echt mee aan de slag, want ik zie anders dat we in 2027 die doelen echt niet gaan halen.” Ter Linde staat ook stil bij het belang van een gemotiveerde overheid als voorbeeld voor de regio’s, immers zal daar de motivatie snel verdwijnen als er geen steun komt vanuit de nationale overheid. Een afnemende regionale motivatie zal er enkel voor zorgen dat de gestelde doelen nog minder realistisch worden, vandaar dat er verwacht wordt dat de overheid haar verantwoording neemt.

Schuldvraag

Als laatste staat ook de schuldvraag een soepele samenwerking in de weg. Volgens het PBL-rapport is de landbouwsector hoofdvantwoordelijke voor de normoverschrijdingen in regionale waterlichamen. “Uit- en afspoeling vanuit het landelijk gebied was hier de grootste bron, met een aandeel van ongeveer tweederde van de totale belasting, gevolgd door rioolwaterzuiveringsinstallaties, waarvan het aandeel in de totale belasting ongeveer 20 procent was. Van de uit- en afspoeling uit het landelijk gebied was het grootste deel (ruim 90 procent) afkomstig uit landbouwgronden.” (van Gaalen et al, 2015, p. 25) Vandaar dat het een belangrijke opgave is om de steun van voldoende agrariërs te verzekeren om maatregelen op een grote schaal in werking te kunnen zetten. Immers is de land- en tuinbouwsector, ondanks het feit dat ze een sterk belang hebben bij de waterkwaliteit, niet verplicht om mee te werken aan het behalen van de KRW-doelen.

(Uitenboogaart et al, 2009) In de voortgangsmededeling van de Europese Commissie is nogmaals benadrukt dat de landbouwsector een groot aandeel heeft in de verontreiniging en dat er daarom door het Rijk in de stroomgebiedbeheerplannen maatregelen moeten worden opgenomen die dit tegengaan. (Vewin, 2015) Tot op heden is dit, uit angst voor economisch verlies, nog niet gebeurd en wordt er beroep gedaan op vrijwillige medewerking vanuit de sector.

Volgens ZLTO-medewerker Elshof is het hiervoor noodzakelijk dat andere partijen, zoals overheden, niet enkel met de beschuldigende vinger naar de landbouw wijzen. Kuijpers voegt hieraan toe dat in het verleden ooit de economische en politieke keuze is gemaakt dat Nederland een landbouwland moet zijn met export. Dit is een bewust keuze geweest waarna er grote landinrichtingen zijn geweest die natuur hebben omgezet in landbouwgrond. Vandaar dat Elshof verlangt dat andere actoren niet steeds benadrukken dat er een probleem is dat veroorzaakt is door de land- en tuinbouw en dat er ondersteuning zal zijn in het oplossen, maar dat ze niet moeten vergeten dat het hun probleem is. Zou het voor iedereen veel comfortabelere zijn om te stellen dat “we gaan het samen oplossen en we zijn samen veroorzaker van het probleem,” aldus Elshof. In april van dit jaar is er door het Mestdagfonds geconstateerd dat er in onderzoeken niet genoeg wordt stilgestaan bij andere vervuilingpunten, zoals rioolwaterzuiveringen.

Ten Harkel is minder overtuigd door het artikel van het Mestdagfonds. “Dat geeft wel een beetje de sfeer weer hoe er toch af en toe in de landbouwsector nog gedacht wordt dat ze gewoon door kunnen gaan.” Hoewel hij niet ontkent dat er ook andere bronnen zijn, is ter Harkel van mening dat de sector af en toe ontwijkend gedrag kan vertonen. Dit is te vergelijken met de opmerking ‘we rijden toch allemaal te hard, waarom mag ik dat dan niet?’

Ondanks het gedeelde vermoeden van het BMF dat de landbouwsector een groot aandeel heeft in de normoverschrijding ziet Mommers in dat het zoeken naar een schuldige niet bijdraagt aan het vinden van een oplossing. Voordat er begonnen kan worden met het aanpakken van het probleem moet men het onderling eens worden wie de verantwoordelijke is en wie dit moet aanpakken. (van Gaalen, 2015) Dit heeft een remmende werking, zoals ze illustreert met het volgende voorbeeld: “Op het moment dat wij in zo’n KRW-groep het hebben over hoe de nutriëntenproblematiek moet worden aangepakt staat er altijd een boer op die zegt dat ‘voordat jullie zeggen dat het ons probleem is, het komt door...’ Dan kan je al niet meer aan de oplossing gaan werken. Dus dat maakt het heel lastig.” Het focussen op het gemeenschappelijke thema’s en win-win situaties zou hier een mogelijke oplossing voor zijn, dit zal besproken worden in paragraaf 4.4.

4.2 Hulpbronnen

Om te beginnen kijken we kort naar de hulpbronnen die specifiek tot een bepaalde actor behoren, hierna zal er stil worden gestaan bij gedeelde hulpbronnen. De provincie houdt toezicht op waterschappen en gemeenten en waar nodig kan de provincie gebruik maken van instructies of aanwijzingen. Daarnaast beschikt deze actor over eigen financiering uit zowel subsidies als heffingen. Dit autonome geld kan worden gebruikt in projecten rondom waterkwaliteit of om opdrachten te verlenen aan kennisinstituten om onderzoek te doen en kennis te verzamelen.

Bij de gemeenten zijn een aantal deskundigen aanwezig die een adviserende rol kunnen vervullen. Daarnaast zijn er twee belangrijke bronnen van inkomsten. Voor inrichtingsprojecten, een maatregel waar de KRW vaak op meelift, zijn er subsidies beschikbaar. Daarnaast kunnen middelen vanuit de rioolwaterheffing gebruikt worden om de kosten van de gemeentelijke watertaken te dekken. Toch liggen volgens ter Linde de belangrijkste hulpbronnen bij het waterschap.

Het Programmabureau KRW / DHZ heeft, afgezien van een instellingsbesluit, formeel gezien helemaal niets legt Kuijpers uit. Dit is een faciliterend orgaan dat naast ondersteuning van het RBOM de inzet bundelt van acht partijen, namelijk: vijf waterschappen, twee provincies en Rijkswaterstaat Zuid. Kortweg doet het Programmabureau waar de andere partijen niet aan toe komen. Daarnaast werken ze aan een onderzoek om een kennisagenda op te zetten, dit zal in 2021 als onderbouwing dienen wanneer er aan de Europese Commissie kenbaar moet worden gemaakt of de doelen gehaald zullen worden. Voor deze onderzoeken wordt er een subsidie ontvangen van Interreg. Een voordeel van het Programmabureau is dat het een vrij onafhankelijke rol heeft, hierdoor is het gemakkelijker om met andere partijen aan tafel te gaan zitten. Kuijpers legt dit uit met een voorbeeld: “Ik kan met waterschappen en gemeenten praten, want ik heb die kif niet.”

Het waterschap heeft financiële middelen die voortkomen uit de waterschapsbelasting die door iedereen in het waterschapsgebied wordt betaald. Daarnaast zijn ze in het bezit van de middelen die nodig zijn voor de zuivering van het water. Als laatste is het mogelijk om te signaleren of agenderen bij de provincie of het Rijk wanneer er een probleem opduikt waarin het waterschap geen sturingsmogelijkheid heeft.

Tijd is het belangrijkste hulpmiddel van het BMF. Deze tijd is er dankzij het geld van de terreinbeheerders die het BMF inhuren om gebruik te maken van de kennis en het netwerk dat door de organisatie is opgebouwd. Naast kennis vanuit de achterban is deze ook beschikbaar vanuit het waterschap of provincies.

Elshof onderscheid voor de ZLTO vier hulpbronnen. De eerste is kennis afkomstig vanuit de leden. Deze kennis wordt door andere partijen, zoals de waterschappen of provincies, gebruikt om maatregelen te maken die in de praktijk toepasbaar zijn. Want alleen als maatregelen draagvlak hebben blijven ze bestaan. De tweede hulpbron is het netwerk naar deze leden toe. Eigen financiën

om samen met gelden van anderen uitvoeringsprojecten op te starten en uit te voeren is de derde hulpbron. Deze drie hulpbronnen leiden tot ogenschijnlijk simpele demonstraties die vervolgens door diverse agrariërs in de regio worden overgenomen, zoals het project stro onder maïs. Onder een voederkuil met maïs stroomt vaak sap vol nutriënten die via het erf in de sloot terecht kan komen. Door een laag stro onder het maïs te leggen wordt dit voorkomen. Daarnaast kan het stro later als voedsel voor de koeien gebruikt worden. Dit is een voorbeeld waarin deze drie hulpbronnen gebruikt worden om, zonder een enorm budget, een groot effect te verwezenlijken. De laatste hulpbron van de ZLTO is bestuurskracht en invloed via LTO naar de ministeries EZ en I&M.

Met name deze laatste hulpbron wordt in de literatuur als een van meest krachtige gezien, met uitzondering van voldoende financiële middelen. Behagel en Arts (2014) beschrijven hoe de nationale tak LTO meerdere malen in staat was om uitkomsten van participatieve processen in politieke fora te veranderen. Ook in interviews komt naar voren dat het ZLTO heel snel en heel effectief, zowel op beleidsniveau als uitvoeringsniveau, zaken kan beïnvloeden. Deze sterke lobby is ontstaan uit het directe bedrijfsbelang van agrariërs om aanvullende beperkende maatregelen voor de landbouwsector te voorkomen. Als Nederland meer maatregelen toepast dan andere Europese landen is er niet langer sprake van een 'level playing field'. (Uitenboogaart et al, 2009) De vrees bestaat dat dit een sterke invloed zou kunnen hebben op de Nederlandse economie, vandaar dat "links to representative democracy were skewed towards economic and agricultural interest groups." (Behagel & Arts, 2014, p.303) Dit is een situatie die niet snel zal veranderen, zolang de sector van economisch belang is.

Inspraak

Actoren die geen directe invloed hebben op de beleidsvorming hebben twee methoden om toch inspraak te hebben. Deze eerste methode is via klankbordgroepen. Hierin zitten vertegenwoordigers van de landbouw, de industrie, drinkwaterbedrijven en natuur- en milieugroeperingen. (Behagel & Arts, 2014) De klankbordgroep in regio Maas is voornamelijk opgericht om maatschappelijke partijen te informeren over de voortgang van het implementatieproces en om de waterbeheerder te adviseren over te nemen beslissingen in dit proces. (Koppers & Ovaa, 2007) Er zijn zes functies van een klankbordgroep te onderscheiden, volgens Koppers en Ovaa (2007, p.22) namelijk:

- 1) Platform voor informatieoverdracht aan de leden
- 2) Platform voor uitwisselen van standpunten tussen de leden
- 3) 'Loket' waar je als maatschappelijke partij signalen kunt afgeven
- 4) Aanleveren van sectorkennis
- 5) Adviseren van het Regionaal Bestuurlijk Overleg
- 6) Informeren van de achterbannen

De rol van deze klankbordgroepen was in de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen sterker dan in deze periode, vertelt Elshof. Volgens hem heeft dit ermee te maken dat er in de periode 2009 – 2015 door een aantal superspecialisten hebben aangegeven wat zou moeten gebeuren, waarbij bestuurders en externen nauwelijks in de gaten hebben wat er allemaal precies gebeurd. Echter aan het begin van deze eerste planperiode werd door Uitenboogaart et al. (2009) al geconstateerd dat veel vertegenwoordigers in klankbordgroepen buitenstaanders bleven vanwege de gespecialiseerde en technische inhoud van de betrokken documenten. Ook in het onderzoek van Koppers en Ovaa (2007) kwam naar voren dat de klankbordgroepen voornamelijk gebruikt worden voor het vervullen van de functies één tot en met drie. Over het adviseren van het RBO zijn volgens dit onderzoek de leden ook het minst tevreden met als gevolg dat klankbordgroepen soms het karakter van een informatieavond kregen.

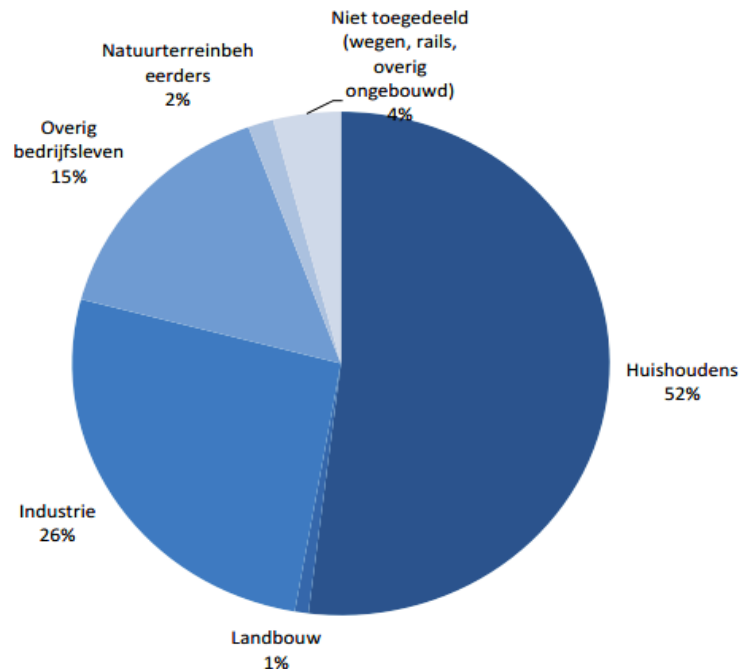
De tweede methode is via de wettelijke vorm van inspraak op alle beleidsdocumenten en vergunningen die voor projecten worden verleend. Het stroomgebiedbeheerplan heeft bijvoorbeeld zes maanden ter inzage gelegen, volgens Menning zijn er daarom genoeg mogelijkheden voor betrokkenen om invloed uit te oefenen. Kuijpers geeft hier een iets genuanceerder beeld van. Naar zijn mening is het inspraakproces binnen de regio, net als bij veel waterschappen, een uitgekleden versie geweest. Er had meer ingezet, maar of dit uiteindelijk verschil zou hebben gemaakt in de uitkomst durft hij niet te zeggen vanwege de enorm technische inhoud van de plannen. Zowel het BMF als de ZLTO zijn van mening dat, ondanks de lange reactietijd, inspraak erg lastig was. “Ik denk dat wij op een heel laat stadium op de hoogte werden gebracht dat het ter inzage lag,” aldus Elshof. Daarnaast ontbreekt bij deze actoren de mankracht en tijd om alle uitvoerige rapporten, die vrij technisch zijn, volledig door te nemen.

Belangrijk om te vermelden is dat er in beide methoden vrijwel geen deelname is geweest van burgers. (Behagel & Arts, 2014) In diverse interviews (Mommers, Kuijpers en ter Linde) werd benadrukt dat beleidsdocumenten met betrekking tot de KRW, zoals het stroomgebiedbeheerplan, eigenlijk niet leesbaar zijn voor ‘Jan met de pet’. Toch zou dit abstractieniveau volgens Mommers omlaag kunnen, zodat dergelijke documenten doorgestuurd kunnen worden naar een lid van een milieugroep zonder dat hij of zij deskundig moet zijn op dit gebied. Dit zal verandering aanbrengen in de huidige situatie, waarin inspraak zowel mogelijk is als tegelijkertijd onmogelijk.

Financiën

Een onmisbaar hulpmiddel in de realisatie van ieder project is voldoende financiën. Ecorys (2012) heeft onderzoek gedaan naar de totale kosten van de KRW. Het blijkt lastig om exact vast te stellen hoeveel de KRW kost en welke actoren kosten maken voor de KRW met name non-overheid partijen. (van Gaalen, 2015) Ten eerste omdat het toekennen van uitgaven aan waterkwaliteit niet altijd even

makkelijk is. (Ecorys, 2012) Daarnaast zijn KRW-maatregelen vaak gekoppeld aan andere maatregelen, zoals ecologische verbindingzones of beekherstelprojecten. Volgens Ecorys (2012) is er in de periode 2009 – 2015 grofweg 3,228 miljoen uitgeven, de verdeling van deze lasten is in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5: Verdeling lastendruk totale uitgaven aanvullende KRW-maatregelen 2009-2015 in %.

Bron: Ecorys (2012)

In dit figuur heeft de landbouwsector het kleinste aandeel. Dit komt deels doordat maatregelen in deze sector niet officieel in de stroomgebiedbeheerplannen staan en daardoor niet altijd herkend worden als KRW gerelateerd kosten. (Uitenboogaart et al, 2009) Daarnaast zijn in het rapport van Ecorys de kosten voor experimenten die worden uitgevoerd met aanvullende KRW-maatregelen, zoals toepassing van helofytenfilters, uitmijnen en bufferstroken, niet meegenomen, omdat de kosten voor deze maatregelen niet bekend zijn. (Ecorys, 2012) Het grote aandeel voor de huishoudens is het gevolg van het terugverdienprincipe. Dit houdt in dat uitgaven voor KRW-maatregelen uiteindelijk via belastingheffing terecht komen bij burgers en tevens ook ondernemingen. Ecorys (2012) schat dat in 2027 wanneer alle investeringen zijn gedaan de KRW in totaal 148 miljoen heeft gekost. Naast de eerder besproken heffingen en belastingen komen deze financiën voor een groot deel uit subsidies.

Een van deze subsidies is het Plattelandsontwikkelingsprogramma [POP]. Dit fonds kan worden gebruikt als financiële prikkel om agrariërs te ondersteunen in het nemen van duurdere bovenwettelijke maatregelen. (van Gaalen, 2015) “In het programma is voor waterkwaliteitsmaatregelen een budget geormerkt van 25 miljoen euro per jaar. De helft van dit budget komt van de Europese Unie, de andere helft wordt betaald door waterschappen en

provincies.” (van Gaalen, 2015, p.34) Dit subsidieprogramma loopt tot 2020. Hoewel de provincie deze gelden eind vorig jaar heeft opengesteld zal het nog een halfjaar duren voordat er gekeken zal worden waar dit geld aan uitgegeven kan worden. “Kennelijk is het voor subsidieverstrekkers heel moeilijk om de regelingen zodanig te maken dat het geld daadwerkelijk bij boeren terecht komt,” vertelt Menning; “dit wordt ook geëvalueerd bij de provincie.”

Hoewel er dus diverse fondsen bestaan zijn deze vanwege lastige subsidieregelingen niet altijd beschikbaar. Een voorbeeld hiervan is dat vanwege de tijd en hoeveelheid werk die nodig is om een subsidievoorstel in te dienen er een zekere grootte van een project nodig is, anders is het rendabeler om die tijd te steken in de daadwerkelijk uitvoering van een project. (ten Harkel) Daarnaast zijn er strenge voorwaarden om voor een subsidie in aanmerking te komen. Toch is deze subsidie volgens Kuijpers van belang, omdat actoren zonder subsidie niet bereid zijn om de denkomslag te maken die nodig is om projecten te laten slagen. Kortom, er is niet een echt gebrek aan hulpmiddelen. Het probleem zit in de tijd die het kost om deze hulpmiddelen te verzamelen, aldus ten Harkel.

4.3 Spelregels

De Kaderrichtlijn Water dient door lidstaten te worden opgenomen in de nationale wetgeving. In Nederland is dit tot 2009 gedaan door de KRW te integreren met bestaande wetgeving, namelijk de Wet op waterhuishouding en Wet milieubeheer. In september 2009 trad de Waterwet in werking waar onder andere de KRW in is verwerkt. De uitzondering hierop zijn onderdelen die specifiek betrekking hebben op de milieukwaliteitsnormen, deze vallen nog steeds binnen de Wet milieubeheer. (Uitenboogaart et al, 2009) De Waterwet gebruikt een bewoording die vergelijkbaar is met de KRW om het doel van de wet te omschrijven: “protection and improvement of the chemical and ecological quality of water systems. The use of all competences of the water managers must be in accordance with these goals.” (Uitenboogaart et al, 2009, p.63) Echter wordt er in de Waterwet niet gesproken over het algehele doel om een “goede ecologische en chemische toestand van het water te bereiken” of over de deadline die hiervoor staat. (Helpdesk Water Rijksoverheid, 2007, p.2) Dit staat namelijk beschreven in AMvB Kwaliteitseisen en monitoring water. Maar ook hierin staat niet wettelijk een doel of bepaald resultaat vastgelegd. In de Nederlandse wettelijke implementatie van de KRW is alleen een inspanningsverplichting opgenomen. (Uitenboogaart et al, 2009)

Deltaplan Agrarisch Waterbeheer

Er zijn diverse richtlijnen en beleidsdocumenten die raakvlakken hebben met de KRW. Zo is het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer [DAW] een voorbeeld van een beleidsplan dat positief kan bijdragen aan het realiseren van de KRW-doelen. Dit is een ambitieus plan opgesteld door de LTO in samenwerking met onder andere waterschappen en het Rijk met als doel om in 2021 80% van de

problemen oplost en in 2027 de overige 20%. (van Gaalen, 2015) Momenteel lopen er dertig projecten die grotendeels nog in de pilotfase bevinden.

Een voorbeeld van een DAW-project in de regio is Boer Bier Water dat een samenwerking is tussen lokale boeren en tuinders, Bavaria, ZLTO, gemeente Laarbeek, Waterschap Aa en Maas, Agrifirm en de lokale Rabobank. Dit project bestaat uit het combineren van verschillende onderdelen uit de productieketen. Zo heeft Bavaria brouwergerst nodig, echter dit wordt niet vaak geteeld omdat het niet rendabel genoeg is. In project Boer Bier Water telen agrariërs in Laarbeek speciaal voor de productie van Bavaria bier brouwergerst. In ruil daarvoor herverdeeld Bavaria restwater onder agrariërs in de regio en betalen ze extra voor de brouwergerst. Dit extra geld wordt besteed aan innovaties die leiden tot een reductie in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast wordt er in de projectgroep Gezonde Bodem kennis overgedragen aan lokale boeren en tuinders om zo deze innovaties verder te verspreiden en op een verantwoorde manier om te gaan met de leefomgeving.

Hoewel geen enkel project hetzelfde is zijn ze voornamelijk gericht op het creëren van “de fundering voor het besluit van een individuele agrarisch ondernemer om zijn gedrag te veranderen door zich bewust te worden van zijn/haar positie in het watersysteem en van de effecten van zijn handelen op het watersysteem en vice versa.” (LTO, 2015) Met andere woorden, het DAW heeft als primaire doel om urgentiebesef te creëren bij agrarische ondernemers.

Toch zijn nog niet alle respondenten overtuigd van de behulpzame effecten van het DAW. Door ten Harkel wordt het een ‘zoethoudertje’ genoemd, omdat het generiek beleid voorkomt en vanwege het vrijwillige karakter van het plan. Dit laatste wordt ook door Menning benadrukt. Voor een deel is het DAW ook een manier om aanvullende verplichtende wetgeving te voorkomen. Van Rooijen, beleidsadviseur water bij LTO, stelt dat het afwachten op generiek beleid gemaakt door de overheid nadelig kan uitpakken voor boeren en tuinders. “Door hiervoor via DAW het initiatief te nemen, kunnen we invloed uitoefenen op dit beleid en zorgen dat onze belangen er zo goed mogelijk mee gediend worden.” (van den Berg, 2014, p.6) Daarnaast hoopt men vanuit de ministeries dat er via deze weg meer draagvlak gecreëerd wordt in de agrarische sector. (van den Berg, 2014) Een groter draagvlak kan ervoor zorgen dat er meer KRW-maatregelen kunnen worden geïmplementeerd in de landbouwsector waardoor de kans op doelbereiking wordt verhoogd.

Desalniettemin is de sector niet verplicht om mee te werken aan het behalen van de KRW-doelen (Uitenboogaart et al, 2009) Als een agrariër niet mee wil werken aan een maatregel kan hij daartoe niet worden verplicht. Zowel Menning als ten Harkel wijzen erop dat het juist de zogenoemde ‘koplopers’ zijn die deelnemen aan dit soort projecten, terwijl het ‘peloton’ niet aanhaakt. “In deze fase hadden veel boeren op grote schaal maatregelen hadden moeten nemen. (...) Met enkel mooie projecten onder de koplopers ga je het niet redden en daarmee haal je je afspraken

niet.”(Menning) Toch blijft het PBL hoopvol en stelt hun rapport dat deze projecten lokaal en regionaal tot goede resultaten kunnen leiden. (van Gaalen, 2015) Smit vertelt dat de effecten van het DAW in de Peelregio nog niet meetbaar zijn. Wel heeft het effect in de zin dat er projecten worden uitgevoerd. (persoonlijke communicatie, 25 mei 2016)

Generiek beleid

Een voorbeeld richtlijn die zowel raakvlakken heeft met de KRW als een aanzienlijke impact op de landbouwsector is de Nitraatrichtlijn. “De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.” (van Gaalen, 2015, p.10) Dit lijkt een congruerende maatregel. In het PBL-rapport wordt ook gesteld dat de koppeling tussen deze twee richtlijnen kansen biedt om de belangen van waterbeheerders en de land- en tuinbouwsector op één lijn te krijgen en bijdraagt aan de KRW-doelen. (van Gaalen, 2015) Echter, in 2009 werd er ook door Uitenboogaart et al. al vastgesteld dat de verbetering als gevolg van de Nitraatrichtlijn te langzaam was voor de gestelde doelen. In de voortgangsmededeling van de Europese Commissie is nogmaals bevestigd dat de basismaatregelen te weinig effect hebben. (Vewin, 2015) De reden hiervoor is dat de waarden die de KRW toestaat strenger zijn.

Nu in 2016 wordt dit in de regio niet zozeer in specifieke projecten gemerkt, maar op een beleidsniveau is deze wringing wel merkbaar. Sterker nog, volgens alle respondenten komt deze slechte aansluiting van de KRW op generiek beleid vaker voor. Wat het Rijk toelaat kan een waterschap in haar regio niet verbieden, aldus Mommers. Hetzelfde geldt voor Europees beleid. Tot op zekere hoogte kun je als lidstaat eigen wetgeving voeren, maar het Europese beleid staat hier boven en met het beleid rondom de toelating van gewasbescherming doen ze dingen die haaks staan op de KRW. Ter Linde legt uit dat dit een hele belangrijke factor is die bepaalt of de KRW-doelen in de regio worden gehaald. “Wij kunnen niet in de regio Zuidoost Brabant de agrariërs extra eisen opleggen bovenop datgene dat ze landelijk al moeten, zoals de meststoffenwet, want dat beïnvloedt de concurrentieverhoudingen.” Dit is niet alleen voor de regio een probleem, maar ook voor de rest van Nederland. Elshof waarschuwt dat scheve concurrentieverhoudingen ervoor kunnen zorgen dat “je je daarmee uit de markt prijst omdat in andere delen van Europa dingen niet hoeven te gebeuren en onze wijze van produceren daardoor bijzonder duur zou worden.”

De vele spelregels rondom de KRW en de onvoldoende samenhang tussen deze spelregels bemoeilijken het behalen van de doelen. (Vewin, 2015) Door sommige respondenten wordt dit ook in de regio als belemmerend ervaren. Zo stelt Kuijpers dat er genoeg wil is, ook in de agrarische sector, alleen moet het mogelijk worden gemaakt. “Het grote geheel wordt vaak over het hoofd gezien, omdat ergens op kleine niveaus dingen gebeuren die net niet kunnen.” Daarnaast hangt of

iets wel of niet kan vaak af hoe een wet wordt uitgelegd door de desbetreffende jurist. Kuijpers symboliseert dit als een wagen vol stro: “Sommige zien dingen van de wagen vallen en vinden dat dit niet van de wagen mag vallen. Die zien niet dat de hele grote hoop op de wagen blijft liggen. Zo heeft iedereen zijn eigen prioriteiten.” Ook Elshof benoemt dat het van belang is om naar het doel te kijken en niet naar allerlei administratieve verplichtingen die zo lastig mogelijk moet worden gemaakt. “Kijk niet te veel naar een strakke regelgeving op het gebied van financiering bijvoorbeeld.”

4.4 Discours

Ondanks de negatieve voorspellingen over de doelbereiking van onder andere het PBL zijn de meeste respondenten wel optimistisch dat er mogelijkheden zijn om de gestelde doelen te behalen of ten minste te benaderen. Wel heerst er consensus over het feit dat er een tandje bij moet in de vorm van inzet en maatregelen om dit te behalen. Echter er is onenigheid over welke en hoeveel aanvullende maatregelen er nodig zijn. Dit wordt veroorzaakt door botsende belangen die volgens sommige actoren urgenter zijn dan de KRW. Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe oplossingen ontstaan als gevolg van bewegingen die ondersteunend bleken aan de KRW. De meest prominente botsende belangen en ondersteunende bewegingen in de regio zullen in deze paragraaf worden besproken.

‘Level Playing Field’

Zoals in voorgaande paragrafen naar voren is gekomen is het verdwijnen van een ‘level playing field’ een grote blokkade voor het opleggen van aanvullende maatregelen. (Uitenboogaart et al, 2009) Tijdens de implementatie van de KRW hebben de gevestigde economische belangen van de landbouwsector en overige werkgevers het proces gedomineerd. “Uiteindelijk resulteerde dit in de motie van Tweede Kamerlid Van der Vlies (2009), die stelde dat er geen extra kosten voor de landbouw mogen volgen uit het KRW-beleid.” (van Gaalen et al. 2015, p.50) Zolang er gevreesd wordt voor een instabiele, krimpende economie of zelfs een economische crisis zullen deze belangen een hogere urgentie hebben. (Behagel & Arts, 2014)

Niet alleen is het economisch belang sterk in Nederland er is daarnaast de afgelopen jaren meer aandacht geweest voor economische groei dan natuurbelang in de politiek. (Behagel & Arts, 2014) Als dit discours zo blijft en het Rijk niet aan de landbouwsector durft te komen uit angst om de economie aan te tasten zal er gebruik gemaakt worden van het feit dat je onder de KRW-doelen uit mag als de investeringen niet in verhouding zijn met het rendement wat wordt verkregen, zo vreest Mommers. Als er een andere politieke wind waait die misschien minder de toekomst ziet bij de agrarische sector dan kan dat volgens haar ook best snel verschuiven. Of als de sector overgaat op biologisch als daar meer verdiensten zijn.

Positieve economische invloed

Hierboven is het belang van het economische discours in relatie tot de KRW voornamelijk negatief uitgelegd. Echter er is een verandering zichtbaar in het economische discours waardoor het een positiever effect heeft op het behalen van de KRW-doelen. Het blijft een belangrijk thema, maar er is meer oog voor andere aspecten. Zo wordt er ten eerste steeds meer gesproken over een circulaire economie in Nederland, aldus Smit, ook in de regio. In het samenwerkingsverband Brabantse Peel (2015) is hier bewust de nadruk op gelegd. Hoewel dit niet per direct het gebrek aan politiek draagvlak oplost kan het hier wel aan bijdragen. Externe drijvende krachten zoals onder andere “economische ontwikkelingen in de omgeving van stroomgebied kunnen de gerelateerde instituties beïnvloeden.” (Santbergen, 2013, p.463)

Een interessant voorbeeld van een circulaire economie in de Peelregio is het project Bio Raffinage, vertelt Smit. “Dit is een samenwerking in de Peel van heel veel verschillende partners waarin wordt gekeken hoe afvalstoffen, reststoffen, grassen kan veranderen in iets nieuws. Zo wordt er na het maaien van sloten het maaisel op de kant gelegd, waardoor de voedingstoffen in het gras uiteindelijk uitspoelen naar het water. Als je het afvoert dan verschaal en verarmt je het. Dit is positief voor de waterkwaliteit en ook voor de landbouw, maar dit kost veel geld. Dus in dit project wordt gekeken hoe dit afvoeren geld kan opleveren door dit gras als grondstof te zien.”

Een tweede voorbeeld van veranderingen binnen het economische discours is een toenemende bereidheid om te investeren in duurzame productiemethodes die op de lange termijn ondersteuning bieden aan het behalen van de KRW-doelstellingen. Zo ontstaan er initiatieven als AgriFood Capital in Brabant die laten zien dat er een beweging is in de landbouwsector die bereid is om actief te investeren. AgriFood Capital is een samenwerkingsverband tussen ondernemers, overheden en onderwijsinstellingen die samenwerken aan innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken rondom duurzaamheid, voeding en gezondheid. Het doel is om in 2020 een emissiearme landbouw te hebben in Noordoost Brabant. Menning is erg positief over deze ontwikkeling, want om dit doel te halen en een gezonde landbouwsector te houden zijn enorme innovaties nodig. “Dit zou het ei van Columbus kunnen zijn,” aldus Menning. Mommers waarschuwt wel dat er door middel van techniek een optimalisatie kan plaats vinden, maar dat er moet worden voorkomen dat elke ruimte die wordt gecreëerd onmiddellijk weer wordt opgevuld door meer te gaan produceren. “Per saldo bereik je dan geen milieuwinst.”

Rol van de consument

Het draagvlak om te investeren in innovatie en duurzame productiemethodes zou nog verder vergroot kunnen worden als afnemers voorrang zouden geven aan deze producten, aldus Elshof. Ook ten Harkel is zich ervan bewust dat “zolang supermarkten dat soort prijzen [zo goedkoop mogelijk]

willen voeren geef je geen ruimte binnen boerenbedrijven.” Als er voor producten die anders zijn geteeld een cent extra wordt gegeven, zoals bij weidemelk, zou dat een extra financiële prikkel zijn voor de landbouwsector. Van Rooijen verwacht dat de supermarkten hier wel in mee zullen gaan. “Afnemers zijn immers vaak gevoelig voor een goed imago bij hun klanten.” (van den Berg, 2014, p.7)

Toch gaat “de drive om het anders te doen uiteindelijk via de portemonnee van de mensen,” stelt ter Linde. Helaas brengen diverse respondenten naar voren dat de Nederlandse burger ontzettend weinig waterbewustzijn heeft. (Menning, Mommers, Kuijpers, ter Linde) Volgens het stroomgebiedbeheerplan ligt dit niet zo zeer aan een informatiegebrek. “Nederlanders zijn goed geïnformeerd over wateropgaven in vergelijking met andere Europese lidstaten. Daarbij wordt waterkwaliteit veel minder als een probleem gezien als gemiddeld binnen Europa.” (Rijkswaterstaat, 2015, p.73) Mommers verwacht dat dit veroorzaakt wordt door de verbeteringen van de afgelopen twintig jaar en een gebrek aan incidenten. Het is duidelijk dat er een gedragsverandering plaats zal moeten vinden bij de burger, maar voor wie dit een taak is, is nog onduidelijkheid. Kuijpers vindt dit een taak voor het Rijk, terwijl Mommers dit een rol vindt die past bij het BMF.

Desalniettemin blijft het de vraag of de consument wel de oplossing is voor de problematiek rondom de KRW. Zo is er door diverse respondenten gesteld dat de burger lastig te bereiken is en de KRW door haar technische aard lastig te communiceren is naar ‘Jan met de pet’. Desondanks zal een financiële prikkel vanuit de vraag van de consumenten meer goeds dan kwaads doen, maar een volledige oplossing is het niet. In de inleiding is vermeld dat het PBL ook andere mogelijkheden ziet om dichterbij de doelbereiking te komen. Een belangrijk punt hierbij is dat overheden samen met andere betrokkenen, zoals de landbouwsector, op zoek moeten naar de meest effectieve mix van maatregelen. (PBL et al, 2015) Deze suggestie kan in de regio in twee verschillende vormen worden teruggevonden, namelijk in de visie ‘werk met werk maken’ en het gebruik van het thema Bodem.

Werk met werk maken

Kortweg komt deze visie neer op het combineren van hulpmiddelen en maatregelen die als het ware twee vliegen in een klap slaan. Hierdoor kan er meer kwaliteit gerealiseerd worden voor minder geld. (Waterschap Aa en Maas, 2015) Dit gebeurde in de regio al op een kleine schaal tussen gemeenten en waterschap Aa en Maas bij de aanleg en het onderhoud van Ecologische Verbindingszones als de waterkant.

Een voorbeeld uit de Peelregio op een grotere schaal is te vinden in Helmond, vertelt Smit. “Iets ten zuiden van Helmond heb je een natuurgebied en daaruit ontspringt de Goorloop. Die kronkelt door de stad heen naar het noorden en komt uit in de Aa. Al sinds vijf/zes jaar geleden wordt de Goorloop in het centrum van Helmond helemaal aangepakt. En daarbij is ook een sanering en herontwikkeling van dat gebied opgepakt. Ten noorden en ten zuiden zijn we bezig om die beek

weer te laten kronkelen en ecologisch aantrekkelijker te maken. Bij Bavaria is een heel mooi initiatief aan de gang waarbij ze proberen om water dat uit de zuivering kwam meer aan het gebied te geven. Op dit hele traject, van bijna 20 km, zijn er allerlei projecten in uitvoering of deels in uitvoering. Ik weet zeker dat dit over vijf á zes jaar helemaal klaar is.”

Echter, deze visie van verbinden van diverse opgaven is naar een hoger niveau getild door de combinatie van de KRW met de zoetwatervoorzieningsopgaven van het Deltaprogramma. “Het verbinden van deze regioprocessen (...) biedt kansen voor zowel blijvende politieke aandacht voor waterkwaliteit en ecologisch herstel als een integrale aanpak van kwaliteit en kwantiteit.”

(Santbergen, 2013, p.465) Daarnaast komen er door deze samenvoeging meer fondsen beschikbaar, aangezien een maatregel voor de KRW en het Deltaplan gefinancierd kan worden uit het Deltafonds. Volgens Menning is dit “een belangrijk iets, geld vanuit verschillende opgaven met elkaar verbinden en vaart maken.” Noord-Brabant is momenteel koploper op het gebied van deze integratie dankzij de eerdergenoemde samenvoeging van de RBO's tot het Programmabureau KRW / DHZ.

Thema Bodem

Het thema bodem heeft vorig jaar tijdens het Jaar van de Bodem een nieuwe impuls gekregen. Door de respondenten wordt dit als zeer veelbelovend gezien. Niet alleen is dit een thema wat minder politiek gevoelig ligt en daardoor de schuldvraagproblematiek, zoals beschreven in paragraaf 4.1, kan omzeilen. Het is ook een onderwerp waarin de belangen van veel actoren samenkomen. Ook tussen de klassieke tegenstrijd in projecten tussen landbouw en natuur-, milieuorganisaties, aldus Smit. Hij legt uit dat deze actoren soms heel hard botsen, maar dat dit niet per sé getriggerd wordt door de KRW, althans in de Peelregio. In tegendeel, deze belangen liggen soms veel meer in een lijn dan er aanvankelijk gedacht wordt met name binnen het thema Bodem. Zo heeft de landbouw baat bij een goede bodemstructuur, want de “bodem houdt dan beter water vast, waardoor minder water oppervlakkig afstroomt. Een verbeterde bodemstructuur leidt ook tot een efficiëntere nutriëntenbenutting door het gewas, waardoor minder verliezen optreden en de uit- en afspoeling afnemen.” (van Gaalen et al, 2015, p.49) Met name in een regio als de Peel waar de landbouwbodems extra snel uitgeput raken vanwege de ondergrondsoort. Voor de terreinbeheerders en natuur- en milieuorganisaties bepaalt de gesteldheid van de bodem welke soorten er kunnen leven in het desbetreffende habitat. Vandaar dat het door Elshof wordt aanbevolen om het thema Bodem te gebruiken om doelen te bereiken. Ook Smit is van mening dat dit een thema is waar misschien veel meer inzicht dan we doen met elkaar, hoewel dit in het DAW wel een belangrijk onderwerp is. Daar waar je kan aangeven dat iedereen er profijt van heeft moet dit zichtbaar worden gemaakt. Zo zijn er bijvoorbeeld in de Peelregio agrariërs die aangeven dat ze vanuit hun interesse in natuur en groene hart willen bijdragen aan de natuurontwikkeling en

bijvoorbeeld een ecologische verbindingzone gaan onderhouden. Dus er zijn veel goede voorbeelden te noemen, maar in essentie zit daar een belangentegenstelling.

4.4 Beleidsarrangement Peelgemeenten

Op basis van de voorgaande paragrafen in onderstaande tabel 1 een schematisch overzicht gemaakt van het beleidsarrangement in de regio. Door de hoofdgedachte van elke alinea in enkele woorden samen te vatten zijn de volgende factoren geformuleerd. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen ondersteunende en belemmerende factoren.

Tabel 1: Schematische weergave beleidsarrangement Peelgemeenten

<i>Dimensies</i>	<i>Ondersteunend</i>	<i>Belemmerend</i>
<i>Actoren & coalities</i>	Intensieve samenwerking	Gebrek aan regisseur
		Schuldvraag
		Gebrek politiek draagvlak
<i>Hulpbronnen</i>	Hulpbronnen aanwezig	Ingewikkelde subsidieregeling
	Mogelijkheden tot inspraak	Bemoeilijking door tijdrovende en technische documentatie
<i>Spelregels</i>	DAW	Vrijblijvendheid DAW
		Slechte koppeling KRW en generiek beleid
		Belemmerende regelgeving
<i>Discours</i>	Opkomst circulaire economie	Dominerend economisch belang
	Bereidheid tot innovaties & investeringen	Niet voldoende afnemers door gebrek aan waterbewustzijn
	‘Werk maken met werk’	
	Thema Bodem	

Hoofdstuk 5 – Delphi Methode

Om de bevindingen van hoofdstuk 4 te controleren en aan te vullen is er contact opgenomen met vijf experts. Elke factor uit tabel 1 is verwerkt in een stelling. Middels e-mail zijn deze stellingen, die tevens te vinden zijn in bijlage 2, vervolgens voorgelegd aan de experts. De experts hebben in meerdere ronden de mogelijkheid gekregen om zowel op de stellingen te reageren als op elkaars input. In dit hoofdstuk worden de reacties van de experts uitgewerkt aan de hand van de vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Deze reacties hebben zowel bevindingen op enkele punten bijgeschaafd als bevestigd. Daarnaast is er door de experts enkele malen suggesties gedaan die mogelijk de eerste stappen kunnen zijn naar oplossingen voor de belemmerende factoren.

5.1 Actoren

De eerste stelling binnen deze dimensie is dat om resultaten te kunnen boeken alle partijen aan tafel dienen te zitten onder leiding van een ‘regisseur’. Grotendeels was iedereen het eens met deze stelling en werd het belang van samenwerking onderstreept. Echter werd er als kanttekening naar voren gebracht dat een mogelijke valkuil zou zijn dat er teveel gekeken zou worden naar de ‘regisseur’ en eigen initiatief daardoor zou verminderen of zelfs verdwijnen. Vandaar dat er benadrukt wordt dat er een balans moet zijn tussen deze procesregisseur en de deelnemers door vooraf duidelijke randvoorwaarden te stellen en voldoende ruimte te geven voor regionale keuzes in gebiedsprocessen. Verder wordt er eenmaal gesuggereerd dat deze rol goed zou passen bij de provincie.

De tweede stelling beschreef de schuldvraag, dat dit een groot struikelblok is in de samenwerking en daarom zou moeten worden vermeden. Er bestaat consensus over het feit dat de schuldvraag niet voorop moet staan en dat het van belang is dat er een gezamenlijke probleemperceptie is. Echter zijn er grofweg twee routes aangegeven om dit te bereiken, namelijk: goede onderbouwing stoffenbalans door middel van cijfers en bronanalyses of samenwerking gericht op oplossingen en kansen met succesverhalen of projecten uit het verleden als voorbeeld. Tijdens een vervolgronde werd vastgesteld dat deze twee aanpakken in elkaars verlengde liggen. Met een goede bronanalyse kan de urgentie van het aanpakken van bepaalde bronnen worden onderbouwd, waarna een oplossingsgericht traject nodig is om naar de meest geschikte maatregelen te zoeken. Wel werd er gewaarschuwd voor een dominante technocratische focus en discussies over de feiten.

5.2 Hulpbronnen

De eerste stelling binnen deze dimensie is: door de omvang, het abstractieniveau en de technische termen wordt participatie of inspraak op de stroomgebiedbeheerplannen en ondersteunende documenten bemoeilijkt voor non-waterbeheerders. De experts zijn het erover eens, door het

taalgebruik worden niet alle doelgroepen, waaronder de boeren, bereikt. Er zijn twee suggesties gedaan om dit te verbeteren. De eerste is om via andere media daadwerkelijke resultaten van beoogde KRW-maatregelen te laten zien. De tweede focust op het belang dat waterbeheerders gesprekken aangaan met boeren om zo te onderbouwen wat het probleem is, hoe dit is veroorzaakt en wat mogelijke oplossingen zijn. In een vervolgronde worden beide suggesties als waardevol aangemerkt. Eén expert benoemd hierbij echter wel de uitdaging dat dit voorstel concreet moet worden gemaakt en dat hiervoor nog diverse vragen beantwoord dienen te worden. Zoals: Wie staat hiervoor aan de lat? Het waterschap? De gemeente? En hoe kan het rijk daarbij helpen?

De volgende stelling is dat er door duidelijke, eenvoudige subsidieregelingen een goede toegang tot fondsen om KRW-gerelateerde projecten op te starten. Op deze stellingen zijn grofweg drie verschillende reacties geweest. De eerste is dat er bijna geen subsidieregelingen meer zijn en dat die er waarschijnlijk ook niet meer zullen komen. De tweede reactie noemt subsidies een voorwaarde om maatregelen van de grond te krijgen, met name bij boeren, maar de complexe randvoorwaarden het moeilijk maken om hiervoor in aanmerking te komen. De laatste reactie zit hier tussenin met de stelling dat het zeer tijdrovend is om een subsidieaanvraag te doen, maar dat subsidies eigenlijk slecht passen in een participatiemaatschappij. Vanwege deze afwijkende reacties is tijdens de vervolgronde als opmerking is meegegeven wat volgens de experts het meest wenselijk is voor de KRW: zelfstandigheid van de betrokkenen die zelf de financiën regelen of is ondersteuning in de vorm subsidies noodzakelijk om te zorgen dat betrokkenen meedoen aan maatregelen en projecten. Hieruit kwam naar voren dat, hoewel de nadruk moet liggen op eigen verantwoordelijkheid en het vinden van oplossingen, waarbij het voor de agrariër interessant is om hierin te investeren, er altijd maatregelen zijn die voor agrariër geen positieve betekenis hebben, geld kosten of leiden tot minder opbrengst. Om zulke maatregelen tot uitvoer te laten komen zijn subsidies nodig en kan er niet simpelweg worden uitgegaan van een participatiemaatschappij.

5.3 Spelregels

Binnen deze dimensie werd als eerste de volgende stelling aan de experts voorgelegd: Het nationale generieke beleid, bijvoorbeeld rondom meststoffen, botst met de KRW-maatregelen en doelen. De reacties op deze stelling liepen uiteen. Zo is er gezegd dat het generieke beleid ontoereikend of niet goed afgestemd is met de KRW, maar ook dat het generieke beleid vergelijkbare doelstellingen heeft (alleen minder streng) en daarom wel bijdraagt. Daarnaast wordt er ook een middenweg gevormd door te stellen dat de beste maatregelen voortkomen uit vergaand generiek beleid dat de mogelijkheid creëert om een deel daarvan in te wisselen voor alternatieve regio specifieke maatregelen. Deze middenweg wordt als een goede oplossing gezien, omdat maatwerk gezien worden als het meest effectief.

De tweede stelling ging over het DAW en dat de hierin gestelde ambities te veel rusten op vrijblijvendheid om een grote bijdrage te kunnen leveren aan de doelbereiking. De overheersende reactie op deze stelling is dat eigen initiatief waardevol is en gestimuleerd moet worden, dit kan middels dialoog worden ondersteund. Als dit niet tot de gewenste effecten leidt kunnen alsnog fondsen, generieke maatregelen of een andere vorm van wettelijke dwang worden ingezet om de bijdrage van het DAW te vergroten. Toch zijn enkele experts van mening dat er een concreet tijdspad nodig is om de vrijblijvendheid te verminderen, anders blijft het een druppel op een gloeiende plaat.

5.4 Discours

Binnen deze dimensie is de eerste stelling dat door een gebrek aan waterbewustzijn er niet voldoende draagvlak of urgentiebesef is bij diverse partijen, zoals burgers, supermarktketens, landbouwsector. Over het algemeen is er overeenstemming dat het waterbewustzijn nog niet erg groot is, maar dat dit langzaam verbetert en dat dit zou kunnen versneld door koppeling van waterkwaliteit aan recreatie, natuurontwikkeling, gezondheid, etc. Echter wordt ook eenmaal gezegd dat het niet zozeer een gebrek aan waterbewustzijn is, maar onwil om samen te werken aan duurzamer sociaal, economisch en politiek systeem op mondiaal niveau. In een vervolgronde werd gesteld dat meer waterbewustzijn bij de burger ook de druk op bijvoorbeeld supermarkten en landbouw kan laten toenemen om meer rekening te houden met waterkwaliteit. Hierdoor kan de genoemde 'onwil' om samen te werken worden verminderd. Om deze strategie te laten slagen is het van belang dat de verbetering in het waterbewustzijn versneld wordt.

De tweede stelling stelde dat er meer politiek draagvlak is voor een sterke economie en landbouwsector dan voor waterkwaliteit en natuurbescherming. Met deze stelling was iedereen het eens. Verder is er tweemaal de aanvulling gedaan dat er ruimte is om geleidelijk en naast het economisch belang meer aandacht te geven aan waterkwaliteit en natuurbescherming.

De laatste stelling betrof het thema 'Bodem' en stelde dat dit bijdraagt aan het behalen van de KRW-doelen en het verenigen belangen van betrokken partijen, zoals de belangen vanuit de landbouwsector en milieu- en natuurorganisaties. Ook met deze laatste stelling is iedereen het eens. Er is gesuggereerd om in de toekomst meer van dit soort raakvlakken te zoeken. Een expert gaf aan dat dit thema recent ook internationaal onder de aandacht is gebracht.

Hoofdstuk 6 - Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk zal allereerst een korte opsomming worden gegeven van de voornaamste conclusies die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierna zullen de hoofd- en deelvragen beantwoord worden. Vervolgens zullen er enkele aanbevelingen worden gegeven voor vervolgonderzoek. Als laatste zal er gereflecteerd worden op het onderzoek en welke aspecten uit dit onderzoek beter of anders hadden gekund.

Met dit onderzoek is geprobeerd om een overzicht te geven van de meningen en achtergronden van de betrokken actoren en knelpunten die optreden bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water in de landbouwsector in een regio van een stroomgebied om zo een bijdrage te leveren aan het verminderen van de implementatiebarrière. De drie voornaamste conclusies van dit onderzoek zijn:

- De samenwerking, hoewel intensief, verloopt niet altijd soepel. Als oorzaken hiervoor wordt een gebrek aan een procesregisseur en de wijzende vinger die ontstaat door de schuldvraag aangewezen. Dit is een sterke belemmerende factor, aangezien samenwerking door alle respondenten benoemd wordt als essentieel voor het behalen of benaderen van de gestelde doelen.
- Een tweede obstakel zijn gecompliceerde procedures. Hierdoor kunnen niet alle beschikbare hulpbronnen worden verdeeld en gebruikt. Daarnaast belemmert het sommige stakeholders om te participeren in het proces.
- Als laatste is er een gebrek aan urgentiebesef en priorisering van andere thema's, zowel op een nationaal als regionaal niveau, waardoor het ambitieniveau wordt verlaagd. Recente stromingen als 'werk maken met werk' en het thema Bodem worden momenteel benut om de bereidheid tot innovaties en investeringen te vergroten.

6.1 Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal: Wat zijn de oorzaak/oorzaken van de implementatiebarrière van de Europese Kaderrichtlijn Water op het terrein van de landbouwsector? Om de hoofdvraag te beantwoorden is deze opgesplitst in vijf deelvragen.

De eerste deelvraag is: *Wat zijn de visies/houdingen van de betrokkenen richting de KRW?*

Ondanks negatieve voorspellingen van onder andere het PBL zijn de meeste actoren van mening dat doelen nog steeds bereikt kunnen worden mits er meer inzet en aanvullende maatregelen komen. Ook is er eensgezindheid over het belang van samenwerking om dit te behalen, alleen verloopt deze samenwerking niet altijd even soepel. Hiervoor kunnen drie hoofdoorzaken worden aangewezen.

Ten eerste is er een gebrek aan een procesregisseur om de samenwerking in goede banen te leiden. Daarnaast is er een gebrek aan politiek draagvlak wat leidt tot een te laag ambitieniveau op nationaal niveau vanwege een gebrek aan urgentie en het feit dat economische belangen zwaarder wegen dan belangen rondom waterkwaliteit en natuurbescherming. Daarnaast staat de centrale rol van de schuldvraag een effectieve samenwerking in de weg. Aangezien de landbouwsector, hoewel ze door diverse rapporten als een van de grotere normoverschrijders worden aangewezen, niet verplicht is om mee te werken is het van belang dat er voldoende draagvlak wordt gecreëerd onder agrariërs. Echter door de schuldvraag en te wijzen naar de sector als de vervuiler ontstaat er een situatie waarin een prettige samenwerking bemoeilijkt wordt.

Daarnaast is er met name tussen de provincie, het waterschap en de ZLTO onenigheid over de toegevoegde waarde van het DAW. De twee overheidsactoren zien nog niet voldoende resultaten, terwijl de ZLTO hierin een mooi voorbeeld ziet van een eigen initiatief die bijdraagt aan de KRW-doelen. Dit laatste wordt ook door de experts onderkend, echter ze benadrukken wel dat als de gewenste effecten uit blijven er alsnog generiek beleid kan worden gevormd om de bijdrage van het DAW te vergroten.

Als laatste is door de experts bevestigd dat bij diverse partijen, zoals burgers, supermarktketens en de landbouwsector, er niet voldoende draagvlak of urgentiebesef is door een laag waterbewustzijn. Dit zou verbeterd kunnen worden door waterkwaliteit te koppelen aan andere functies, zoals recreatie, natuurontwikkeling of gezondheid. Deze visie wordt in de regio al toegepast in de vorm van 'Werk met werk maken' en het thema Bodem.

De tweede deelvraag is: *In welke mate hebben betrokkenen inspraak op maatwerk voor specifieke regio's?*

Dit is op de eerste plaats afhankelijk of de betrokkene bij een overheidsactor hoort of niet.

Overheidsactoren hebben directe betrokkenheid bij de opstelling van stroomgebiedbeheerplannen en verwante beleidsdocumenten. Tevens zijn deze actoren het sterkst vertegenwoordigd in overleggen als het RAOM en RBOM. Daarnaast hebben actoren als de provincie, die kaderstellend is op het gebied van de KRW, en het waterschap, die de kwaliteitsdoelstellingen bepaalt voor de regionale KRW-wateren, directe invloed en veel impact op het implementatieproces.

Actoren zoals de BMF en de ZLTO hebben alleen indirect invloed op het proces middels vier wegen. De eerste is door deel te nemen aan klankbordgroepen, dit is de enige methode voor deze partijen om betrokken te worden bij het opstellen van plannen. In de praktijk blijkt echter dat dit soort klankbordgroepen niet altijd veel opleveren en in sommige gevallen de vorm van een informatieavond aannemen. Een tweede methode is om via de wettelijke wegen inspraak te doen op beleidsdocumenten. Deze mogelijkheid wordt door betrokkenen omschreven als tijdrovend en

gecompliceerd vanwege de technische inhoud van de documenten. De experts bevestigen dat door het taalgebruik worden niet alle doelgroepen, waaronder de agrariërs, bereikt. Een derde mogelijkheid voor de eerdergenoemde actoren om invloed te hebben op het proces is door zelf projecten te starten. Het voordeel van deze weg is dat de actoren tijd kunnen besteden aan specifieke projecten die voor hen van belang zijn. Het nadeel hiervan is echter dat projecten geld kosten en hoewel er subsidies zijn betekent het opzetten van een project dat de actoren geld uit eigen zak moeten investeren. De laatste methode tot invloed wordt vooral door de ZLTO sterk gebruikt en dat is lobbyen middels bestuurskracht en invloed via LTO naar de ministeries EZ en I&M. Deze sterke lobby is niet verassend aangezien agrariërs direct bedrijfsbelang hebben bij het voorkomen van aanvullende beperkende maatregelen voor de landbouwsector.

De derde deelvraag is: *Hoe is de financiële druk van KRW-maatregelen verdeeld over de betrokkenen?*

Voor een deel worden maatregelen betaald vanuit eigen geld van diverse actoren. Maar als gevolg van het principe van kostenterugwinning komt via belastinglasten veel van de druk bij de burgers en het bedrijfsleven terecht. Als aanvulling hierop zijn subsidies en fondsen beschikbaar, alleen zijn deze vanwege ingewikkelde subsidieregelingen niet altijd bereikbaar. Dit is door de experts bevestigd die als oplossing aandroegen dat subsidies minder noodzakelijk zijn als de nadruk gelegd wordt op het vinden van oplossingen waarbij het voor de agrariër interessant is om hierin te investeren, zoals in de regio gebeurd rondom het thema Bodem. Desalniettemin stellen de experts ook dat er altijd maatregelen zijn die voor agrariërs geen positieve betekenis hebben, geld kosten of leiden tot minder opbrengst. Om zulke maatregelen tot uitvoer te laten komen zijn subsidies nodig en kan er niet simpelweg worden uitgegaan van een participatiemaatschappij.

Verder wordt de financiële druk van de KRW verminderd door maatregelen te implementeren die bijdragen aan meerdere doelen, zoals het samenvoegen met het Deltaplan Hoge Zandgronden en projecten die voortkomen uit de visie 'werk met werk maken'.

De vierde deelvraag is: *Zijn er voldoende incentives voor alle betrokkenen om aan het proces deel te nemen?*

Voor een deel van de actoren is zorgdragen voor de waterkwaliteit een van hun dagelijkse verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in het geval van de provincie, gemeente en waterschappen. De BMF zit in een vergelijkbare situatie, aangezien deze actor milieupartijen en terreinbeherende organisaties vertegenwoordigt die zonder een goede waterkwaliteit hun doelen niet kunnen bereiken.

Vanwege een gebrek aan urgentiebesef zijn er lange tijd onvoldoende incentives geweest voor de landbouwsector om intensief deel te nemen aan het proces. Dit is echter aan het veranderen door de nieuwe aanpak waarbij het belang van de sector wordt gekoppeld aan het belang van een

goede waterkwaliteit, zoals rondom het thema Bodem. Dit heeft geleid tot innovatieve projecten en een grotere bereidheid om te investeren, zoals te zien is in het ontstaan van samenwerkingsverbanden als AgriFood Capital.

Hoewel de rijksoverheid buiten dit onderzoekskader valt is er wel naar voren gekomen dat er voor deze actor blijkbaar niet voldoende incentives zijn om de leiding te nemen en het goede voorbeeld in het KRW-proces. Een stok achter de deur in de vorm van dreigende boetes vanuit de Europese Commissie zouden hierin verandering kunnen brengen.

De vijfde deelvraag is: In hoeverre sluit de huidige implementatie van de KRW aan bij recente ontwikkelingen in de landbouwsector?

Aan de ene kant sluit de huidige implementatie van de KRW perfect aan bij de landbouwsector, aangezien de KRW geen maatregelen durft op te leggen aan de sector uit angst voor economische verlies. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat deze relatieve vrijheid voldoende ruimte biedt aan ontwikkelingen in de landbouwsector. Desalniettemin is er aan de andere kant een slechte aansluiting tussen generiek beleid en de KRW-doelen. Voor de landbouwsector betekent dit dat, ook al voldoet een agrariër aan de eisen van de Nitraatrichtlijn bijvoorbeeld, er telkens wordt aangedrongen op meer maatregelen en aanpassingen in de bedrijfsvoering. Hierdoor ontstaat het risico dat er niet langer een 'level playing field' is met het buitenland of zelfs andere regio's binnen Nederland. Recente ontwikkelingen laten echter een vrijwillige bereidheid zien tot investeringen en innovaties binnen de sector in de vorm van samenwerkingsverbanden als AgriFood Capital.

De hoop is dat met extra aandacht voor zaken als het thema Bodem deze groep koplopers kan worden uitgebreid tot een peloton binnen de landbouwsector, zodat het draagvlak voor investeringen enkel wordt vergroot.

Uiteindelijk is het mogelijk om met bovenstaande deelvragen de centrale vraag te beantwoorden, namelijk: Wat zijn de oorzaak/oorzaken van de implementatiebarrière van de Europese Kaderrichtlijn Water op het terrein van de landbouwsector?

In tabel 1 in paragraaf 4.5 zijn diverse belemmerende factoren opgenomen. Een door respondenten veelgenoemd obstakel is de samenwerking die niet altijd soepel verloopt. Dit is een belangrijke belemmerende factor omdat een intensieve samenwerking als noodzakelijk wordt gezien om tot de doelbereiking te komen. Het gebrek aan een procesregisseur wordt als oorzaak aangewezen voor dit probleem. Tevens is ook vaak de schuldvraag naar voren gekomen als oorzaak van de soms stugge samenwerking, aangezien dit in de weg staat van het zoeken naar oplossingen.

Een tweede obstakel zijn gecompliceerde procedures. Dit komt zowel naar voren in het taalgebruik en de technische inhoud van beleidsdocumenten die inspraak bemoeilijken, als in de tijdrovende procedures die voorafgaan aan subsidies. Daarnaast dragen ook de slechte koppeling van

de KRW aan het generieke beleid bij aan een situatie die door betrokkenen als gecompliceerd en belemmerend wordt ervaren. De experts adviseren om via toegankelijker media de daadwerkelijke resultaten van beoogde KRW-maatregelen te laten zien en om gesprekken tussen waterbeheerders en agrariërs op gang te brengen. Hierdoor kan er door waterbeheerder onderbouwt worden wat het probleem is, hoe dit is veroorzaakt en wat mogelijke oplossingen zijn. Dit heeft als bijkomende voordeel dat er meer waterbewustzijn wordt gecreëerd.

Meer waterbewustzijn is noodzakelijk, aangezien de grootste belemmerende factor een gebrek aan urgentiebesef is. Dit heeft op nationaal niveau het gevolg dat er een gebrek is aan politiek draagvlak waardoor het ambitieniveau te laag ligt om tot doelbereiking te komen. Hierdoor is het mogelijk dat economische belangen eerder behartigd worden dan waterkwaliteit en natuurbescherming. Doordat het economische belang domineert is het lastig om aanvullende KRW-maatregelen te nemen, omdat er gevreesd wordt dat dit ten koste gaat van een sterke economie en landbouwsector. Hiermee wordt er vanuit de nationale overheid een slecht voorbeeld gegeven voor de regio's die uit angst voor het verliezen van een 'level playing field' geen regionale aanvullende maatregelen kunnen implementeren.

6.2 Aanbevelingen

Zoals mij ook tijdens interviews is verteld is de KRW een complex dossier. Hoewel dit onderzoek heeft getracht om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de situatie in de regio is er zeker meer te achterhalen. Voor vervolgonderzoek zou er een gedetailleerder beeld kunnen worden geschetst van een van de vier dimensies om zo specifieke handvaten te geven voor verbeteringen.

Daarnaast zou er in een vervolgonderzoek een vergelijking gemaakt kunnen worden met andere regio's en stroomgebieden. Dit zou bijdragen aan de mogelijke generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Verder zou dit een realistischer beeld geven van de algehele situatie in Nederland.

Als laatste zijn er niet voor alle belemmeringen oplossingen gevonden of uitgewerkt, voornamelijk omdat dit buiten de scope van dit onderzoek viel. Dit zou een mogelijk onderwerp zijn voor vervolgonderzoek. Met name het identificeren van een effectieve manier om het urgentiebesef te vergroten en de KRW hoger op de politieke agenda te krijgen zou enorm bijdragen aan de doelbereiking.

6.3 Reflectie

Het uitvoeren van het onderzoek voor deze bachelorscriptie is een zeer leerzaam en nuttig proces geweest voor mij persoonlijk. Uiteraard verliepen sommige onderdelen beter dan andere, vandaar dat er hierbij kort zal worden ingegaan op enkele verbeterpunten voor toekomstig onderzoek.

Een eerste verbeterpunt is in het afbakenen van een casus. In dit onderzoek is dit gebeurd aan de hand van gemeentegrenzen en deels provinciegrenzen. Omdat de KRW vrij complex is met

veel betrokken organen was het gemakkelijker geweest om dichter bij de indeling te blijven die speciaal gemaakt is voor de KRW. Dit had ik kunnen doen door bijvoorbeeld een specifiek waterlichaam te kiezen of een deelstroomgebied. Omdat ik gekozen heb voor gemeentegrenzen kwam dit niet altijd overeen met de indeling in beleidsdocumenten, dit maakte met name de documentenanalyse ingewikkelder dan noodzakelijk was.

Door mijn casus afbakening was het lastiger om de juiste respondenten te benaderen. Veel respondenten waren of werkzaam op een hoger beleidsniveau of maakten de inschatting dat ze niet de juiste kennis hadden om deel te nemen aan dit onderzoek. Hierin ligt een tweede verbeterpunt. Door meer verkennende interviews te doen kan er gebruik gemaakt worden van het sneeuwbal effect. Dit wil zeggen dat er via het netwerk van een respondent een volgende respondent gevonden kan worden. Het grote voordeel hiervan is dat er met direct met een specifiek persoon contact kan worden opgenomen. In dit onderzoek heb ik mezelf niet de ruimte gegeven om hier optimaal gebruik van te maken, aangezien ik vrijwel alle interviews gepland had voordat de eerste plaatsvond. Omdat het afnemen en verwerken van deze gesprekken veel tijd kost was er niet voldoende ruimte om via het sneeuwbal effect extra interviews te plannen.

Het laatste punt heeft te maken met interviewvaardigheden. Tijdens kwalitatief onderzoek aan de hand van onder andere semigestructureerd interviews is het van belang om tijdens gesprekken goed door te vragen en niet af te dwalen. Dit bleek in de praktijk lastiger te zijn dan ik vooraf had gedacht. Deels vanwege de complexiteit van de KRW en deels vanwege de enorme hoeveelheid aan nieuwe informatie zijn er momenten geweest dat ik door de bomen het bos niet meer zag. Dit had lange interviewtranscripten tot gevolg waarna ik toch enkele keren na afloop nog aanvullende vragen had voor de desbetreffende respondent. Uit deze ervaring heb ik wel meegenomen dat men bijna altijd bereid is om aanvullende informatie te verschaffen als daarom gevraagd wordt. Hoewel de beste oplossing uiteraard is om te werken aan mijn interviewvaardigheden, zodat dergelijke situaties in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Literatuurlijst

Aa en Maas (2015) *Waterbeheerplan 2016 – 2021* Geraadpleegd van:

<http://www.aaenmaas.nl/pagina/over-aa-en-maas/beleid/waterbeheerplan/waterbeheerplan-2016-2020.html>.

Arend, S. van der, Santbergen, L. Wiering, M. Behagel, J. (2010). Tien jaar ervaring met de Europese Kaderrichtlijn Water: Ambities en ambivalenties. In Delft : eburon. Delft : Eburon.

<http://hdl.handle.net/ru.idm.oclc.org/2066/86826>.

Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organization Review : A Global Journal*, 6(2), 93-106. doi:10.1007/s11115-006-0001-4.

Behagel, j. H., & Arts, b. (2014). Democratic governance and political rationalities in the implementation of the water framework directive in the Netherlands. *Public administration*, 92(2), 291-306. Doi:10.1111/padm.12059.

Berg, J. van den (2014) *BOER MOET AAN DE SLAG ALS WATER- BEHEERDER*. H2O. Geraadpleegd op: <http://edepot.wur.nl/338598>.

Bolt, F.J.E. van der, H. van den Bosch, Th.C.M. Brock, P.J.G.J. Hellegers, C. Kwakernaak, T.P. Leenders, O.F. Schoumans, P.F.M. Verdonschot, (2003). *AQUAREIN; Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Wageningen, Alterra-rapport 835. 152 blz. 16 fig.; 36 tab.; 56 ref.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016, 25 februari) *Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar regio*. Geraadpleegd van:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70262ned&D1=0,24&D2=0,5-16&D3=I&HDR=G1&STB=T,G2&VW=T>.

Clevering, O. A., Oppedijk van Veen, J., Jukema, N. J., & Boekhoff, M. (2006). *De boer als waterbeheerder*. Wageningen Ur. Geraadpleegd van:

https://www.wageningenur.nl/upload_mm/5/3/4/fea2a126-8dd9-4be1-9bab-a34061afa27_De%20boer%20als%20waterbeheerder%20Mogelijkheden%20Kaderrichtlijn%20Water%20op%20bedrijfsniveau.pdf.

Compendium (n.d.) *Bedrijfsgrootte en economische omvang landbouwbedrijven, 2000-2014*.

Geraadpleegd van: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2122-Bedrijfsgrootte-en-economische-omvang-landbouwbedrijven.html?i=11-61>.

Creswell, J.W. (2012, 3rd ed.) *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. Sage, Thousand Oaks. ISBN 978-1412995306 (pbk).

DAW (n.d.) *EUROPEES LANDBOUWFONDS VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING (ELFPO)* [webpagina]

Geraadpleegd op: <http://agrarischwaterbeheer.nl/thema/1-europees-landbouwfonds-voor-plattelandsontwikkeling-elfpo>.

Ecorys (2012) *Bekostiging waterbeheer Wie betaalt welk deel van de EU KRW? Opdrachtgever: DG Ruimte en Water*. Geraadpleegd van: <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/economische-aspecten/economische-0/bekostiging/>.

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

Helpdesk Water Rijksoverheid (2007) Brochure Tips bij Uitvoering KRW In de Landbouw. [webpagina] Geraadpleegd van: http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties-krw/publicaties-maas/brochures/@16807/brochure_tips_bij/.

Helpdesk Water Rijksoverheid (n.d.) Brochure KRW Schelde Landbouw. [webpagina] Geraadpleegd van: http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties-krw/publicaties-schelde/brochures/@6855/brochure_krw_schelde_0/.

Internationale Maascommissie (2009, 22 december) Beheersplan voor het internationale stroomgebiedsdistrict van de Maas Overkoepelend deel. Geraadpleegd van: <http://docplayer.nl/14965860-Beheersplan-voor-het-internationale-stroomgebiedsdistrict-van-de-maas-overkoepelend-deel.html>.

Jones, R. (1995). Why do qualitative research? Geraadpleegd op: <http://www.bmj.com.proxy.ubn.ru.nl/content/311/6996/2>.

Knox, P. & Marston, S. (2014) *Human Geography. Places and Regions in Global Context*. z.pl. Pearson Education.

Koppers, M. & Ova, E. (2007) Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water; Ervaringen en wensen in zeven deelstroomgebieden; deelstroomgebied Maas. Opdrachtgever: ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water. Geraadpleegd van: <http://docplayer.nl/11680353-Actieve-betrokkenheid-van-maatschappelijke-partijen-bij-de-implementatie-van-de-kaderrichtlijn-water.html>.

LTO Noord (2016, 02 maart) Waterschappen Moeten De KRW-Doelen Beter Afleiden. [webpagina] Geraadpleegd van: <https://www.ltonoord.nl/thema/omgeving/water/nieuws/2016/03/02/krw>.

LTO Nederland (2006, juni) LTO POSITIONPAPER Kaderrichtlijn Water. Geraadpleegd van: <http://www.lto.nl/media/default.aspx/emma/org/10819421/F1770936546%2fKaderrichtlijn+positio npaper+2006.pdf>.

LTO (2015) Boeren werken met de waterschappen aan winst met water; 30 projecten uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Geraadpleegd van: http://agrarischwaterbeheer.nl/system/files/documenten/boeren_werken_met_de_waterschappen_aan_water_digitale_versie.pdf.

Meijerink, S & van Tatenhove, J (2007). H7Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming. In Driessen & Leroy. Milieubeleid. Analyse en perspectief, Couthino, Bussum, pp. 185-210.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (n.d.) Maatregelprogramma Maas 2016-2021.

Planbureau voor de Leefomgeving, van Gaalen, F., Tiktak, A., & Franken, R. (2015, 27 mei) *Waterkwaliteit nu en in de toekomst*. PBL-notitie nummer 1765. Geraadpleegd van: <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/huidige-krw-doelen-vragen-om-meer-maatregelen>.

Provincie Noord-Brabant (n.d.) Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021; Sámen naar een duurzaam gezonde en veilige leefomgeving in Brabant.

Rijksoverheid (2015, 16 januari) Agrarische export stijgt naar 80,7 miljard euro. [nieuwbericht] Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/01/16/agrarische-export-stijgt-naar-80-7-miljard-euro>.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM] (n.d.) *Kaderrichtlijn Water (KRW)* [webpagina] Geraadpleegd van: http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW/KRW_in_het_kort.

Rijkswaterstaat (n.d.) Stroomgebiedbeheerplan Maas 2016-2021.

Santbergen, L. (2013). *Ambiguous ambitions in the Meuse Theatre : The impact of the Water Framework Directive on collective-choice rules for Integrated River Basin Management*. Delft: Eburon. <http://hdl.handle.net/ru.idm.oclc.org/2066/101049>.

Uitenboogaart Y.J., Kempen J.H.J., Wiering M.A. & van Rijswijk H.F.M.W. (2009). *Dealing with complexity and policy discretion : a comparison of the implementation process of the European Water Framework Directive in five member states*. Den Haag : SDU Uitgevers. <http://hdl.handle.net/ru.idm.oclc.org/2066/78392>.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: uitgeverij Lemma.

Vewin (2015, 20 mei). Nederlandse waterkwaliteit nog niet in orde, vooral landbouw veroorzaker watervervuiling. Geraadpleegd van: http://www.vewin.nl/nieuws/Paginas/Nederlandse_waterkwaliteit_nog_niet_in_orde_vooral_landbouw_veroorzaker_watervervuiling_701.aspx.

Vewin (2015) Mededeling implementatie Kaderrichtlijn Water (KRW) Geraadpleegd van: <http://www.vewin.nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Overige%20Vewin%20publicaties/Mededeling%20implementatie%20KRW%20positie%20Vewin.pdf>.

Waterforum (2016, 5 februari) *Evaluatie Deltares: Waterkwaliteit verbetert dankzij meststoffenwet*. Geraadpleegd van: <http://waterforum.net/nieuws/9877/evaluatie-deltares-waterkwaliteit-verbetert-dankzij-meststoffenwet>.

Waterforum (2016, 15 januari) Adviescommissie Water bepleit integrale benadering ruimtelijke plannen. Geraadpleegd van: <http://waterforum.net/nieuws/9815/adviescommissie-water-bepleit-integrale-benadering-ruimtelijke-plannen>.

Bijlagen

1. Basis interviewguide

Toestemming

- Opnemen interview
- Duur interview +/- 60 minuten

Opening

Fijn dat u tijd vrij wilde maken voor dit interview. Voor mijn bachelorthesis van de opleiding Geografie, Planologie en Milieuwetenschappen aan de Radboud Universiteit doe ik een onderzoek naar het implementatieproces van de KRW. Het doel van het onderzoek is om een beter inzicht te krijgen in de situatie rondom de implementatie van de KRW en eventuele knelpunten die tijdens dit proces optreden of de die de implementatie vertragen. Hiermee hoop ik bij te dragen aan een verbeterd proces waardoor de haalbaarheid van de KRW-doelen worden vergroot. Hiertoe heb ik een literatuurstudie verricht. Om een compleet beeld krijgen waarin vanuit meerdere perspectieven informatie wordt verkregen over dit proces heb ik diverse betrokkenen gevraagd een interview af te staan. Zowel overheden, als waterschappen en vertegenwoordigers van de landbouwsector. Deze nadrukkelijke focus op de landbouwsector komt voort uit de aanzienlijke impact van de sector op de KRW-wateren en vice versa. Dit interview zal voornamelijk vragen bevatten met betrekking tot uw ervaring met het KRW-implementatieproces, bijvoorbeeld tijdens relevante project of het opstellen van beheerplannen. De vragen zijn opgedeeld in vier onderdelen, namelijk: 'actoren', 'visies', 'spelregels' en 'hulpbronnen'. Deze indeling is ontleend aan de theorie (beleidsarrangementen-benadering van Van Tatenhove) die in dit onderzoek wordt gebruikt als framework. De resultaten van alle interviews gezamenlijk worden vervolgens nog voorgelegd aan een groep experts waarin aanpassingen en aanvullingen kunnen worden gedaan op de onderzoeksresultaten.

- Heeft u vooraf nog vragen?

Algemeen

- Wilt u zichzelf voorstellen?
 - naam
 - functie
 - betrokkenheid/ervaring KRW

1. Actoren en Coalities

- Welke rol vervult u/uw partij globaal in het implementatieproces van de KRW?
- Welke partijen zijn er in uw ervaring betrokken bij het implementatieproces van de KRW?
 - Zijn er partijen die later zijn toevoegt?
 - Zijn er partijen die niet langer betrokken worden bij projecten?
 - aka. Wat is de dynamiek in het KRW-netwerk?
- Welke rol/verantwoordelijkheden hadden/namen deze partijen?
- Vormen u of andere betrokken partijen samenwerkingsverbanden in bepaalde projecten?
 - Waarom zou dit zo zijn? (denk aan: zelfde belangen, afhankelijkheid, etc.)
- Zijn er in het KRW-netwerk belangrijke/invloedrijke partijen of personen? (denk aan: 'spin in het web', 'beslissers', 'onderzoeker', etc.)

2. Visies

- Wat is uw visie op de KRW?
 - (in geval van 'achterban') Wat is de houding van de burgers die u vertegenwoordigd?
- Hoe ziet u 2027 tegemoet?
 - (denk aan: haalbaarheid doelen)
 - Wat moet er nu gedaan worden om dat te bereiken? [bij positief antwoord]
 - Wat moet er nu gedaan worden om dat te voorkomen? [bij negatief antwoord]
 - (denk aan: regelgeving, governance)
- Is deze strategie in lijn met de huidige aanpak?
 - Wat gaat (niet) goed?
 - Andere aanpak? (bv. bottom-up vs top-down)
- Heeft u het idee dat alle betrokken partijen een overeenstemmende visie of ideeën hebben omtrent de KRW?
 - Welke gevolgen heeft dit in de praktijk?
- Spelen er andere ontwikkelingen die (mogelijk in de toekomst) invloed hebben op de KRW?
 - (denk aan:)
 - Veranderingen in het bestuurlijk spel? (bottom-up vs top-down / burgerparticipatie)
 - Veranderingen in landbouwsector? doorvragen! (bv. melkquota / bio-trend)
 - Trends in duurzame ontwikkelingen? Toenemende aandacht voor milieu?
 - Toenemende europeanisering?
 - Vormen van win-win situaties? (zou hierna moeten worden gestreefd?)
- Zijn er in uw ervaring ooit knelpunten opgetreden in projecten waarin de KRW een rol speelde?
 - Wat was hiervan de oorzaak? (bv. visies/hulpmiddelen/coalities/etc.)
 - Waren dit uitzonderingen of is dit een regelmatig terugkerend fenomeen?
- In sommige literatuur komt naar voren dat er geen algemene 'water-taal' is op het gebied van de KRW. Ziet u dit ook als een (mogelijk) probleem? 'Verstaan' de verschillende partijen elkaar?

3. Spelregels

- Hoe toepasbaar het wettelijk kader van de KRW?
 - Is het behulpzaam of juist belemmerend in de praktijk?
 - Is er bijvoorbeeld eerst een concretisering of 'vertaling' nodig?
- Welke partijen hebben de meeste invloed op beslissingen? Wat is hierbij doorslaggevend?
 - Wie is betrokken bij de daadwerkelijk besluitvorming?
- Vanuit welke hoek/partij komt het initiatief voor projecten of maatregelen? (waarom?)
- Is er voldoende ruimte voor inspraak?
 - Hoe is dit geregeld?
 - Wordt er ook gebruik van gemaakt?
 - (aka. Is er voldoende externe motivatie? Wordt men extra gemotiveerd? Zoja, hoe?)
 - Wat gebeurt er met deze inspraak? (Wordt dit altijd meegenomen in projecten?)

- Zijn er andere richtlijnen of projecten die raakvlakken hebben met de KRW?
 - bv. Nitraat en Fosfaatrichtlijn, Mestrichtlijn, Deltaplan Hoge Zandgronden, Waterveiligheid
 - Zijn dit aanvullingen of botsen deze richtlijnen en projecten?

4. Hulpbronnen³

- Welke bevoegdheden heeft uw partij?
 - Wat is hiervan de bron?
- Welke andere hulpbronnen heeft uw partij tot zijn beschikking?
 - (Denk hierbij aan: financiële, juridische, sociale, expertise)
 - Wat is de bron van deze hulpmiddelen?
- Zijn er partijen die afhankelijk zijn van uw hulpbronnen of bevoegdheden?
- Zijn er partijen waarmee u hulpbronnen 'deelt'?
- Hoe is de financiële druk van de KRW verdeeld over de betrokkenen?
 - (Is er bijvoorbeeld een fonds beschikbaar?)

5. Afrondende vragen

- Wat zijn de sterkste succesfactoren in het implementatieproces van de KRW tot nu toe?
- Wat zijn de belangrijkste leermomenten in het implementatieproces van de KRW tot nu toe?
- Zijn er nog zaken die niet besproken zijn, maar die in uw mening weldegelijk van belang zijn?
- Heeft u nog suggesties voor documenten die ik zou moeten meenemen in mijn onderzoek of personen met wie ik zou moeten spreken?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
 - Aangeven dat de respondent kan bellen/mailen als er nog aanvullende opmerkingen zijn.
 - Aangeven wat er met de gegevens gebeurt en dat de respondent een verslag kan krijgen.
 - Dankwoord

³ (Dit kan zowel financiële of juridische steun zijn als het hebben van bepaalde bevoegdheden of het genereren van kennis)

2. Stellingen Delphi-methode

Hieronder staat 9 stellingen over mogelijke belemmerende en ondersteunende factoren op het vlak van KRW implementatie en doelbereiking. De stellingen zijn gegroepeerd in vier categorieën, deze zijn afgeleid van de Beleidsarrangementen theorie die in dit onderzoek als analysekader is gebruikt. Ik zou u willen vragen om per stelling in een paar zinnen uw reactie te geven.

Actoren en Coalities

1) Om resultaten te kunnen boeken dienen alle betrokken partijen, waaronder de landbouwsector, aan tafel te zitten onder leiding van een 'regisseur'.

2) De schuldvraag, 'wie is er verantwoordelijk voor de hoeveelheid nutriënten in het water?', is een groot struikelblok in de samenwerking en zou daarom moeten worden vermeden.

Spelregels

3) Het nationale generieke beleid, bijvoorbeeld rondom meststoffen, botst met de KRW-maatregelen en doelen.

4) Het DAW (Deltaplan Agrarisch Waterbeheer) en de hierin gestelde ambities rust teveel op vrijblijvendheid om een grote bijdrage te kunnen leveren aan de doelbereiking.

Hulpbronnen

5) Door de omvang, het abstractieniveau en de technische termen wordt participatie in of inspraak op de stroomgebiedbeheerplannen en ondersteunende documenten bemoeilijkt voor non-waterbeheerders.

6) Door duidelijke, eenvoudige subsidieregelingen is er goede toegang tot fondsen om KRW-gerelateerde projecten op te starten.

Visie

7) Door een gebrek aan waterbewustzijn is er niet voldoende draagvlak of urgentiebesef bij diverse partijen. (Bijvoorbeeld burgers, supermarkketens, landbouwsector)

8) Er is meer politiek draagvlak voor een sterke economie en landbouwsector dan voor waterkwaliteit en natuurbescherming.

9) Extra aandacht voor het thema 'Bodem' draagt bij aan het behalen van de KRW-doelen en verenigt belangen van betrokken partijen. (Bijvoorbeeld belangen vanuit de landbouwsector en milieu- en natuurorganisaties.