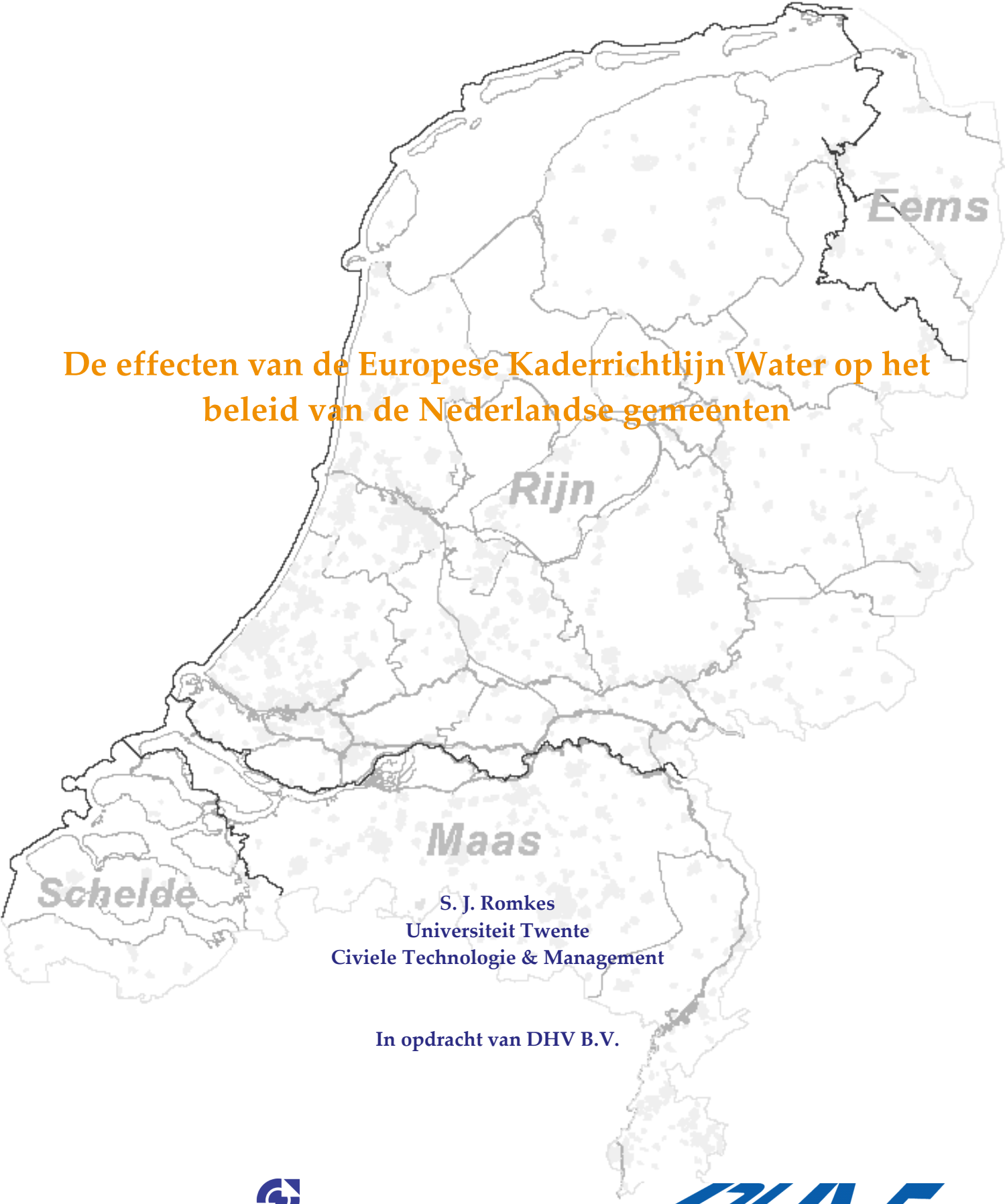




De effecten van de Europese Kaderrichtlijn Water op het beleid van de Nederlandse gemeenten

S. J. Romkes
Universiteit Twente
Civiele Technologie & Management

In opdracht van DHV B.V.

Colofon

Rapportage

Auteur:	Dhr. S.J. Romkes Achtergrond: Opleiding Civiele Technologie & Management aan de Universiteit Twente
Afstudeercommissie:	Dhr. Dr. ir. D.C.M. Augustijn, Universiteit Twente Mevr. ir. P.M. Chan, DHV BV Dhr. Drs. W.E. van de Griendt, Universiteit Twente
Titel:	De effecten van de Europese Kaderrichtlijn Water op het beleid van de Nederlandse gemeenten
Documentversie	Definitief rapport mei 2006

Contactgegevens

Mail:	s.j.romkes@student.utwente.nl
Tel:	06-14473646
Contactadres DHV:	DHV BV, Oost-Nederland Prins Bernhardplantsoen 104 7551 HT Hengelo Postbus 246 7550 AE Hengelo Tel (074) 255 20 00

Dagtekening

Datum:	12 mei 2006
Plaats:	Hengelo

Woord vooraf

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is in december 2000 ingevoerd door de EU. Deze kaderrichtlijn is opgesteld om de waterkwaliteit binnen de EU te verbeteren. Omdat waterkwaliteit ook geregeld wordt op gemeentelijk niveau zullen Nederlandse gemeenten met de KRW te maken krijgen.

Signalen vanuit de Nederlandse gemeenten wijzen erop dat de Kaderrichtlijn Water doordringt tot het bewustzijn van gemeenten. De eerste pilot projecten komen van de grond en de informatievoorziening en voorlichting naar de gemeenten nemen toe. Hiermee neemt ook de beroering onder de gemeenten toe en roept het juist meer en meer vragen op. Dit onderzoek is erop gericht om de gemeenten voor te kunnen bereiden en kennis te geven over de implementatie en gevolgen van de KRW. Het onderzoek is grotendeels gedaan vanuit het kantoor van DHV in Hengelo.

In juni 2005 is gestart met een uitgebreid literatuuronderzoek. De implementatie werkwijze en juridische consequenties voor gemeenten stonden hierin centraal. Middels een enquête onder alle Nederlandse gemeenten, afgesloten op 1 oktober 2005, is de gemeentelijke betrokkenheid en mening omtrent de KRW gepolst. Het onderzoek is afgerond met een casestudie. De gemeente Almelo stond model voor het lokale implementatieproces en de directe gevolgen van de KRW voor de Nederlandse gemeenten.

De totstandkoming van dit rapport heeft plaatsgevonden als afstudeeropdracht van de opleiding Civiele Technologie en Management aan de Universiteit Twente. Het project is mogelijk gemaakt door DHV. In opdracht van DHV is er onderzoek verricht naar de effecten en kansen van de KRW voor de Nederlandse gemeenten. Dit rapport is bedoeld voor interne kennisverbreding bij DHV en dient een voorlichtende en adviesondersteunende functie naar gemeenten toe.

Voor de mogelijkheid die mij geboden is om met dit project mijn studie af te ronden wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst de leden van de afstudeercommissie die mij van kritisch advies voorzagen, de juiste richting op stuurden en bruikbare suggesties gaven. Dit zijn Denie Augustijn, Wim van de Griendt, en Pui Mee Chan. En natuurlijk de mensen die mij terzijde hebben gestaan en geholpen hebben bij DHV Hengelo, waarvan ik specifiek Renate Heijmans wil noemen voor haar interesse en toezicht. De gemeente Almelo voor haar medewerking, in het bijzonder Marcel Roordink als aanspreekpunt. Mijn dank gaat verder uit naar al diegenen die hebben bijgedragen in de vorm van enquêtes, interviews, mailwisselingen of gesprekken.

Sieuwerd Romkes

Enschede, 18 april 2006

Samenvatting

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moet het aquatische milieu binnen de Europese Unie waarborgen. De richtlijn schetst een kader waarbinnen de lidstaten de richtlijn in eigen land moeten implementeren. Onder het wettelijk kader vallen veel andere Europese richtlijnen die in acht genomen dienen te worden. Daarnaast wordt er een stapsgewijs programma uiteengezet om de milieudoelstellingen te bereiken. Het vaststellen van maatregelen en rapportage naar de EU toe vindt plaats op stroomgebiedsschaal. Nederland is opgedeeld in 4 stroomgebieden: de Eems, de Maas, de Rijn en de Schelde. Per stroomgebied, of deelgebied daarvan, worden er plannen opgesteld om het water en de ecologie te verbeteren en te beschermen. Het Nederlandse implementatieproces is in volle gang. Het Rijk en de waterbeheerders moeten de voorschriften van de KRW omzetten in beleid en maatregelen. Gemeenten zullen de effecten van de KRW ondervinden binnen hun verantwoordelijkheden en activiteiten. Het is onduidelijk welke rol de gemeente heeft in het implementatieproces en wat de effecten zullen zijn is onbekend. In dit rapport is hier onderzoek naar gedaan.

Uit een enquête onder een aantal Nederlandse gemeenten blijkt dat er nog weinig gemeenten betrokken zijn geweest bij het implementatieproces. De gemeenten geven te kennen dat het ontbreekt aan inzicht in de omvang en reikwijdte van de Kaderrichtlijn Water. De intenties van de gemeenten om werk te maken van de opgave nemen toe naarmate de gemeenten over meer kennis en inzicht van de Kaderrichtlijn Water beschikken of actief betrokken worden bij het implementatieproces. Gemeenten staan niet negatief tegenover de richtlijn maar wachten op het waterschap of provincie om hen bij het proces te betrekken. Het is dus van belang dat de gemeenten worden benaderd om te participeren. De doelen van de KRW moeten worden uitgewerkt en inhoudelijk invulling krijgen door een gezamenlijke aanpak van de waterbeheerders, c.q. overheden.

De Nederlandse wet- en planstructuur is aangepast op de stroomgebiedsbenadering. Bestuurlijk en organisatorisch zorgt de KRW voor een ommezwaai in de communicatie tussen de regionale overheden en de verplichtingen van die overheden. Gezamenlijk zullen de provincies, waterschappen en gemeenten tot een maatregelenprogramma moeten komen op basis van de ecologische en chemische doelen. De verschillende partijen zijn verplicht de overeengekomen maatregelen te nemen om een goede toestand van het aquatisch milieu te realiseren wanneer deze maatregelen worden vastgelegd. De Nederlandse Rijksoverheid wordt verantwoordelijk gehouden voor de implementatie en de uiteindelijke resultaten door de Europese Unie.

Gezien de inhoud van de taken in het implementatieproces is hier geen rol weggelegd voor de (individuele) gemeenten. De zeer technische, uitgebreide en gedetailleerde werkwijze van de KRW, waarbij alle waterlichamen van belang worden geclassificeerd op basis van de aanwezige biologie, fysieke kenmerken en waterkwaliteitsindicatoren, zorgt ervoor dat concrete doelen en maatregelen vooralsnog uitblijven. Het vaststellen van die doelen en maatregelen is de volgende stap, waarbij er op regionaal niveau besluitvorming plaatsvindt. De gemeenten zullen deels hun eigen doelen kunnen en moeten bepalen, met name in het stedelijk gebied. Dit moet aansluiten bij de herijking van het stedelijke waterbeleid door de Rijksoverheid op basis van de KRW.

De gemeentelijke verantwoordelijkheden binnen de stedelijke waterketen blijven met de inwerkingtreding van de KRW vooralsnog onveranderd. Het huidige stedelijk waterbeheer en -beleid is wel onderhevig aan veranderingen, mede door de KRW. Waar het beleid voorheen vooral gericht was op de wateroverlast, vraagt de Kaderrichtlijn Water om een kwalitatieve benadering. Met het herziene Rijksbeleid en de regionale KRW-doelen moeten de gemeenten

de stedelijke opgave bepalen en invullen, de stedelijke wateropgave genoemd. Het gebiedseigen maatregelenprogramma dat hiervan het resultaat moet zijn, zal samen met het waterschap moeten worden opgesteld en vastgelegd worden in de gemeentelijke waterplannen, milieuplannen en bestemmingsplannen.

Het verplichtende karakter van de KRW zorgt ervoor dat de gemeenten maatregelen moeten nemen die bijdragen aan de KRW-opgave. Die maatregelen zullen in 2009, met de oplevering van het stroomgebiedsbeheersplan, bekend moeten zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat de gemeenten zelf snel beginnen met een verkenning van de opgave die hen wacht. Ze zullen intern de nodige voorbereidingen moeten treffen en de kernpunten van de KRW voor de stedelijke wateropgave moeten vaststellen. De waterschappen en provincies zullen de gemeenten hierbij kunnen ondersteunen. De KRW betekent een stap voorwaarts in de milieubescherming en het kan de leefomgeving in en om het stedelijke gebied verbeteren.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	10
2. Onderzoeksopzet.....	11
I. Onderzoeksdoelstelling	11
II. Werkwijze	11
III. Afbakening onderzoeksgebied	12
IV. Onderzoeksrelevantie	12
V. Leeswijzer	13
3. Gemeentelijke stand van zaken met betrekking tot de KRW	14
3.1. Inleiding.....	14
3.2. Hypothesestelling	14
3.3. Resultatenbeschouwing en analyse.....	14
I. De betrokkenheid en bekendheid van gemeenten met de KRW.....	14
II. Hoe staan de gemeenten tegenover de KRW?	15
III. Knelpuntanalyse en toetsing van de hypothesen.....	16
IV. Conclusies.....	19
4. Strekking van de KRW	20
4.1. Inleiding.....	20
4.2. Algemeen.....	20
I. Doelstellingen en opgave	20
II. Communautaire aanpak	22
III. Implementatie	23
IV. Stroomgebiedsaanpak	23
V. Wet en regelgeving.....	23
4.3. Beginselen en grondvesten KRW	24
I. Kostenterugwinning en meest kosteneffectieve maatregelen.....	24
II. Geen achteruitgang	24
III. De strengste norm of richtlijn is maatgevend of leidend	25
IV. Aanpak bij de bron.....	25
V. Eén overschrijdingsgeval doet afbreuk aan de doelstelling.....	25
4.4. Doelverlaging en uitzonderingen op de fasering.....	25
I. Doelverlaging	26
II. Uitzonderingen op de fasering	26
III. Uitzondering op het principe van 'geen achteruitgang'	27
IV. Kosten spreiding.....	27
4.5. Planning.....	27
4.6. Maatregelenprogramma.....	28
4.7. Rapportage	28
4.8. Monitoring.....	28

4.9. Europees Recht en Jurisprudentie	29
I. Europese rechtspersonen	29
II. Algemene bepalingen.....	29
III. Decentrale verantwoordelijkheid	30
IV. Rechtstreekse werking	31
V. Decentrale aansprakelijkheid en particuliere schadevergoeding	31
VI. Ingebrekestelling.....	32
4.10. Resultaatsverplichting	33
4.11. Verwante beleidsontwikkelingen en richtlijnen.....	33
4.12. Sancties.....	34
4.13. Conclusies.....	34
5. Inpassing KRW in het Nederlandse beleid.....	36
5.1. Inleiding.....	36
5.2. Wetgeving.....	36
I. Implementatiewet EG-kaderrichtlijn	36
II. Integrale Waterwet.....	37
5.3. Planstructuur	38
I. Nationaal Bestuursakkoord Water	38
II. Wettelijke planbasis	38
III. Inpassing KRW in planvorming	39
5.4. Organisatie en communicatie	40
I. Organisatiestructuur	40
II. Maatschappelijke bijdrage en inspraak	40
III. Gemeentelijke ondersteuning	41
5.5. Nederlandse inzet en interpretatie KRW	41
I. Nationaal werkprogramma en de ter beschikking stelling van rapportages	41
II. Haalbare doelen	42
III. Niet ambitieuzer dan noodzakelijk	42
IV. Risico analyse	43
V. Maatschappelijke kosten baten analyse.....	43
VI. Level playing field.....	44
VII. Bestuurlijke verdeling en betrokken partijen	44
VIII. Geen spijt maatregelen	45
5.6. Conclusies.....	45
6. Het gemeentelijke waterbeleid en de KRW.....	47
6.1. Inleiding.....	47
6.2. Stedelijke wateropgave.....	47
I. Juridische verantwoordelijkheden gemeenten	47
II. De waterketen en waterdiensten.....	49
III. Conclusies.....	53

6.3. Effecten en consequenties van de KRW voor gemeenten.....	53
I. Nationaal Bestuursakkoord Water	53
II. Financiering	54
III. Taakstelling gemeenten ten behoeve van de implementatie van de KRW	56
IV. De gevolgen van de KRW voor het gemeentelijke beleid en haar activiteiten.....	57
V. Conclusies.....	59
7. Casestudie Almelo.....	60
7.1. Inleiding.....	60
7.2. De procesgang.....	60
I. Procesgang en organisatie	60
II. Analyse van de knelpunten en opgaven	63
III. Conclusies.....	64
7.3. De stroomgebiedskarakterisering.....	65
I. De waterlichamen en beschermde gebieden	65
II. De effecten van de stroomgebiedskarakterisering voor de gemeente Almelo	66
III. Conclusies.....	70
7.4. Analyse beleid en maatregelen Almelo	70
I. Waterplan	70
II. Verantwoordelijkheden en taakverdeling.....	71
III. Operationeel beleidsprogramma	72
IV. Financiële opgave	72
V. Conclusies.....	72
8. Conclusies en Aanbevelingen.....	73
8.1. Veranderingen voor het Nederlandse waterbeheer.....	73
I. Stroomgebiedsaanpak	73
II. Resultaatsverplichting.....	73
III. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid	73
IV. Omvang van de inspanning.....	74
8.2. De invoering van de KRW in Nederland.....	74
I. Implementatie	74
II. Wet en regelgeving.....	74
III. Nederlandse ambitie	74
IV. Bepaling van maatregelen	75
V. Rol van de gemeente	75
8.3. Consequenties voor het gemeentelijk beleid	76
I. Gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken	76
II. Ruimtelijke Ordening.....	76
III. Gemeentelijke planbasis.....	76
8.4. Gemeentelijke opgave.....	77
I. Stedelijke wateropgave.....	77
II. Ruimtelijke opgave	77
III. Financiële opgave	77

IV. Organisatie	78
8.5. Casestudie Almelo	78
I. Lokale procesgang	78
II. Beleid en opgave	78
8.6. Advies	78
I. Opstarten lokale verkenning en bijdrage	78
II. Interne organisatie en externe communicatie	79
III. Hoe te beginnen met de opgave	79
IV. Instrumenten	80
9. Referenties	81
Bijlagen.....	84

1. Inleiding

Er is sinds december 2000 een nieuwe richtlijn van kracht; de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze richtlijn moet de waterkwaliteit waarborgen door de verontreinigingen terug te dringen, de ecologie te herstellen en duurzaam watergebruik te stimuleren. Binnen het wettelijk kader van de Europese Kaderrichtlijn Water vallen veel andere Europese richtlijnen die in acht genomen dienen te worden bij de uitvoering. De Europese Kaderrichtlijn Water vormt één regelgevend kader waarmee er structuur in de Europese wet- en regelgeving komt. In het vervolg zal de Europese Kaderrichtlijn Water ook wel aangehaald worden als de Kaderrichtlijn Water of de KRW.

Als lidstaat van de Europese Unie moet Nederland de kaderrichtlijn in eigen land implementeren. Dit betekent dat het de voorschriften en daaruit voortkomend beleid omgezet moet worden in de eigen wetgeving en planstructuur. Door het Europese verband wordt er een grove indeling van stroomgebieden aangehouden, de zogenoemde werkeenheden. Hierbij wordt er geen rekening gehouden met de politieke en bestuurlijke grenzen binnen de lidstaten. Ook internationaal kennen veel van die stroomgebieden een overlap. Voor de waterbeheerders in Nederland betekent de stroomgebiedsaanpak een nieuwe overlegstructuur en werkwijze. De verschillende overheden in Nederland zullen allemaal een bijdrage moeten leveren aan de opgave die de Kaderrichtlijnwater neerlegt. In 2009 moet er per stroomgebied een programma zijn opgesteld waarin specifieke doelen en maatregelen zijn vastgelegd. In 2015 zullen de effecten hiervan zichtbaar moeten zijn.

De Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten moeten de richtlijn implementeren in het Nederlandse bestel. Zij zullen maatregelen moeten treffen en uitvoeren. Sinds de inwerkingtreding van de KRW is de Rijksoverheid het beleid aan het omzetten in de wet en regelgeving en zijn provincies en waterschappen bezig doelen en maatregelen uit te werken aan de hand van de voorschriften van de richtlijn. Gemeenten hebben tot nu toe geen duidelijke rol en plaats gehad in de aanloop naar een eerste karakterisering van het stroomgebied. Omdat de KRW zeer gefaseerd wordt ingevoerd is het nog niet helder wat de uiteindelijke consequenties zullen zijn van de Kaderrichtlijn Water voor het gemeentelijke beleid. De Nederlandse gemeente staat een onduidelijke opgave te wachten. Aan de oplossing van dit probleem zal dit rapport een bijdrage moeten leveren.

In dit verband wordt de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving, de planstructuur en het beleid onderzocht. Er zal worden bepaald welke opgave dit neerlegt bij de gemeenten. De focus ligt hierbij op het stedelijk gebied, waar de gemeente als dé autoriteit uitvoering zal moeten geven aan het beleid.

2. Onderzoeksopzet

I. Onderzoeksdoelstelling

Als beleidsuitvoerende instantie zullen de gemeenten krachtens de KRW maatregelen moeten nemen. De voorschriften van de KRW kunnen in de praktijk van invloed zijn op het gemeentelijk beleid. De gemeenten zullen mogelijk aan beleidsruimte moeten inleveren, strengere procedures moeten gaan volgen of worden geconfronteerd met hardere eisen aan de vuiluitstoot. Gemeenten regelen de waterkwaliteitszorg in het stedelijk gebied. Een extra inspanning door deze partij zou een waardevolle bijdrage kunnen betekenen. Om tijdig te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen en een zo groot mogelijke bijdrage te kunnen leveren, is het voor de gemeenten van belang te weten welke veranderingen op handen zijn en wáár het zwaartepunt ligt. Daarom luidt de doelstelling van dit onderzoek:

Het bepalen van de effecten van de KRW op het beleid van de gemeente en haar activiteiten door de opgave en het implementatieproces van de KRW te analyseren ten einde een advies uit te brengen over hoe de Nederlandse gemeenten een bijdrage kunnen leveren

Het zal duidelijk moeten worden hoe, waar en wanneer de gemeente te maken krijgt met de KRW. De onderzoeksvragen die hierbij gevolgd worden:

1. Welke knelpunten voorzien of spelen er bij de gemeenten?
2. Wat betekent de KRW voor het Nederlandse waterbeheer?
3. Hoe komt de invoering van de KRW tot stand in Nederland?
4. Wat zijn de consequenties voor de gemeenten, haar verantwoordelijkheden en haar beleid?
5. Voor welke opgave staan de gemeenten en met welke activiteiten kunnen de gemeente beginnen?

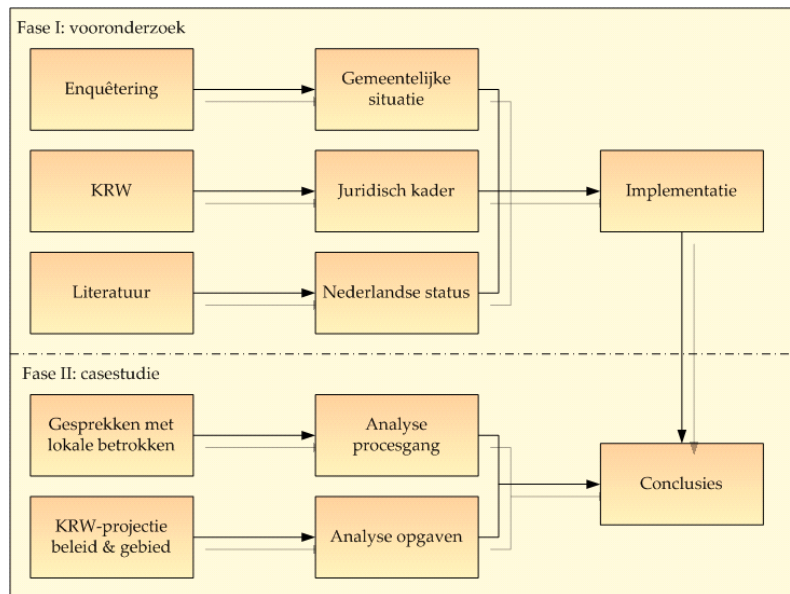
II. Werkwijze

De onderzoeksopzet is in afbeelding 2.1 gepresenteerd. Het bestaat uit twee fases. In de eerste fase is achtergrondonderzoek verricht. Doordat de KRW een nieuwe inslag heeft en zich nog in een jong stadium bevindt, zal een verduidelijking van het gemeentelijke probleemveld en de knelpunten gewenst zijn. Om antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag zijn een aantal Nederlandse gemeenten geënquêteerd. Na dit onderzoek zal de strekking van de KRW worden doorgelicht aan de hand van de verschillende bepalingen. Dit zal inzicht verschaffen in de werkwijze van de KRW en de taakstelling die dit neerlegt (onderzoeksvraag 2). De literatuur moet de Nederlandse aanpak, organisatie en wet- en regelgeving in kaart brengen. Het moet duidelijk worden hoe het implementatieproces verloopt en hoe ver Nederland hiermee is. Dit beantwoordt de derde onderzoeksvraag. Nu er een objectief beeld van de KRW-implementatie is zal een verdieping van het onderzoek naar de gemeentelijke situatie plaatsvinden. Dit is fase II van het onderzoek. Een projectie van de KRW-opgave op het beleid en de verantwoordelijkheden van de gemeenten zal de consequenties moeten bepalen (onderzoeksvraag 4). In een casestudie bij de gemeente Almelo te Overijssel, behorend tot het (deel)stroomgebied Rijn-Oost wordt er antwoord gezocht op onderzoeksvraag 5.

De gemeente Almelo is representatief voor de Nederlandse gemeente omdat het een middelgrote gemeente is, qua inwoners en omvang, diversiteit in het gebiedswater heeft en er industriële activiteit plaatsvindt. In de gemeente Almelo liggen meerdere als zodanig geclassificeerde waterlichamen waar het stedelijk gebied invloed op uitoefent. Het waterbeheer en -beleid bij de gemeente Almelo bevindt zich in een vergelijkbaar stadium met

de gemiddelde Nederlandse gemeente: het heeft onder meer recent een gemeentelijk waterplan vastgesteld en is vergевorderd met de basisinspanning (zie paragraaf 6.2.II).

Aan de hand van interviews¹ met de lokale betrokkenen, wordt het daar gevolgde KRW-proces en de opgave in kaart gebracht: welke stappen kunnen of moeten nog door deze gemeente worden genomen. Tenslotte zullen de conclusies uit het gehele onderzoek aanleiding zijn voor adviezen richting de gemeenten.



afbeelding 2.1: schematisatie onderzoeksopzet

III. *Afbakening onderzoeksgebied*

Dit onderzoek spitst zich toe op de Nederlandse situatie waarbij de gemeenten centraal staan. Een belangrijk aspect van de KRW is echter de grensoverschrijdende aanpak. Overleg en samenwerking tussen de Europese lidstaten is een verplicht onderdeel van de implementatie. In dit onderzoek wordt dit niet meegenomen. De internationale betrekkingen en verschillen komen slecht zijdelings aan bod, namelijk daar waar dit van belang is voor de Nederlandse implementatie.

In dit onderzoek wordt verondersteld dat gemeenten voornamelijk in stedelijk gebied te maken krijgen met de effecten van de KRW. Er wordt van uitgegaan dat het waterbeheer en -beleid in landelijk gebied voornamelijk door andere overheden wordt bepaald. Uit dit onderzoek moet blijken of dit een correcte aanname is.

IV. *Onderzoeksrelevantie*

De KRW geeft aan dat de kwaliteit van het water te wensen overlaat. Door de groeiende bevolking, industriële ontwikkeling en stedelijke uitbreiding komt de waterkwaliteit onder druk te staan en neemt de vraag naar schoon water toe. Schoon water behoort natuurlijk tot de eerste levensbehoefte. Stedelijke activiteit is van grote invloed op de waterkwaliteit. De gemeente heeft het in stedelijk gebied voor het zeggen en bepaalt mede de ordening van het landelijke gebied en het beleid daartoe. Gemeenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren in het tegengaan van de verontreiniging. Het bepalen van de precieze gemeentelijke KRW-opgave zal tijd in beslag gaan nemen. Omdat de maatregelen eind 2012 operationeel moeten

¹ Bij deze interviews zijn voorgeselecteerde vragen als sturingsinstrument gebruikt. Het karakter van de gesprekken kende een vrij verloop.

zijn, zal aanstalten moeten worden gemaakt met de gemeentelijke KRW-opgave. Daarvoor is het nodig dat gemeenten geactiveerd worden. De Rijksoverheid en provincies zullen nieuw beleid en maatregelen gaan bepalen. Gemeenten zullen hier uitvoering aan moeten geven. Aangezien het beleid en de maatregelen niet altijd uit uitgewerkte taken zullen bestaan is het aan de gemeenten om hier de juiste interpretatie aan te geven. Ook zullen gemeenten hun KRW-bijdrage gedeeltelijk zelf moeten bepalen, in samenwerking met het waterschap. Om een optimaal resultaat na te streven is het dus van belang om te anticiperen op de komende opgave en tijdig het eigen beleid af te stemmen op de KRW. De aanleiding om te beginnen met de KRW-opgave is er, maar het daadwerkelijk oppakken van de opgave blijft vooralsnog uit. Door de gemeenten een handvat te geven zullen gemeenten mogelijk de eerste stap kunnen maken met de KRW-opgave. Waar de argumentatie voor gemeentelijke betrokkenheid en inbreng aanwezig is, ontbreekt het in Nederland aan een gedegen inhoudelijke aanzet voor de gemeenten. Over de gemeentelijke consequenties van de KRW en de gemeentelijke KRW-activiteiten wordt veel gespeculeerd. Met dit rapport wordt geprobeerd een fundamentele en volledige beschrijving van de gemeentelijke positie in relatie tot de KRW te geven. Het onderzoek zal moeten resulteren in het formuleren van de gemeentelijke inbreng op een praktisch niveau. Het moet de noodzaak voor gemeenten om nu te beginnen met de KRW-opgave onderstrepen, de richting aangeven en mogelijke activiteiten voor de gemeenten aanduiden. Door hiervan kennis te nemen zullen gemeenten mogelijk redenen en kansen zien om met de KRW-opgave te beginnen.

V. *Leeswijzer*

De opbouw van dit rapport volgt in grote lijnen het schema van de onderzoeksopzet (afbeelding 2.1). Dit betekent dat het in de hoofdstukken 3, 4 & 5 achtereenvolgens gaat over de stand van zaken bij de gemeenten, de strekking van de KRW en de Nederlandse implementatie: fase I. Vervolgens zal fase II aan bod komen: een casestudie naar de consequenties van de KRW voor de gemeenten (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7, de casestudie zelf, wordt het implementatieproces bij de gemeente Almelo belicht. Ook wordt hierin de gemeentelijke opgave verkend aan de hand van een analyse van het huidige gemeentelijke beleid en bestuur van Almelo. De belangrijkste bevindingen uit beide fases worden samengevat in hoofdstuk 8, gevolgd door de aanbevelingen.

3. Gemeentelijke stand van zaken met betrekking tot de KRW

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal het probleemveld waarin de gemeenten anno 2005 verkeren worden verkend. Met een enquête onder alle 467 gemeenten in ons land is geprobeerd inzicht te krijgen in de tot nu toe redelijk afzijdige positie van de gemeenten. Doordat er verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten in andere stroomgebieden, provincies of waterschappen en tussen gemeenten van verschillende omvang (inwoners en oppervlak) is een zo groot mogelijke diversiteit in deze gemeenten gewenst. Op de verstuurde enquêtes is een respons ontvangen van 123 gemeenten, verspreid over het hele land en van gevarieerde omvang. Dit is een dekkingpercentage van ruim 26%. De enquêtering van de Nederlandse gemeenten is door de omvang apart gerapporteerd [33.]. Er wordt geprobeerd om de oorzaken van de lage betrokkenheid te achterhalen. In paragraaf 3.2 worden drie hypothesen gegeven die de mogelijke redenen van de lage betrokkenheid kunnen toetsen. De analyse van de resultaten en de toetsing van de hypothesen gebeurt in paragraaf 3.3.

3.2. Hypothesestelling

Doordat de gemeenten niet aan het implementatieproces deelnemen zullen zij mogelijk slecht op de hoogte zijn van de ontwikkelingen. Het proces is nog niet dermate gevorderd dat er al taken en mogelijke gevolgen voor de gemeenten bekend zijn. Er wordt verondersteld dat de onzekerheid en onwetendheid over de toekomstige bijdrage die de gemeenten zullen moeten leveren er toe leidt dat gemeenten zich afwachtend opstellen en eerder complicaties verwachten in plaats van kansen zien. Vanuit deze perceptie zijn de volgende drie hypothesen opgesteld:

- 1) Het betrekken van gemeenten bij het implementatieproces verschaft de gemeenten inzicht in de effecten en consequenties van de KRW en leidt ertoe dat gemeenten zich actiever opstellen tegenover de KRW-opgave*
- 2) Gemeenten met geen of beperkte kennis en inzicht in de effecten van de KRW voorzien meer complicaties dan gemeenten met kennis en inzicht*
- 3) Gemeenten met meer kennis en inzicht in de effecten van de KRW stellen zich actiever op tegenover de KRW-opgave dan gemeenten zonder kennis en inzicht*

Deze hypothesen zullen in paragraaf 3.3.III worden getoetst.

3.3. Resultatenbeschouwing en analyse

In deze paragraaf zal de betrokkenheid van de gemeenten nader in beschouwing worden genomen aan de hand van de resultaten van de enquête. In Bijlage II zijn alle vragen en het aantal gegeven antwoorden uit de enquête overgenomen. Er is bekeken waar de gemeenten consequenties verwachten. In de enquête is verder gevraagd of de gemeenten zelf al actief bezig zijn of gaan met de KRW. Hebben de gemeenten al intenties om met KRW-opgave aan de slag te gaan? Met deze informatie kunnen de hypothesen getoetst worden.

I. De betrokkenheid en bekendheid van gemeenten met de KRW

In afbeelding 3.1 zijn de resultaten² met betrekking tot de betrokkenheid en bekendheid opgenomen in de Tabellen A tot en met D. Tabel A laat zien dat 39% van de gemeenten al wel betrokken is geweest bij de implementatie van de KRW. De betrokkenheid bestaat onder

² Het totaal aantal respondenten kan per vraag verschillen omdat niet elke vraag is ingevuld. Afrondingsverschillen kunnen leiden tot een totaal percentage per tabel van boven de 100%.

meer uit inspraak of reacties op het stroomgebiedsbeheersplan, pilot projecten en deelname aan werkgroepen, overlegorganen of bijeenkomsten. Een vraag naar de kennis van de strekking van de KRW laat zien hoe de verhouding bij de gemeenten ligt (Tabel B). In tabel C zijn de resultaten opgenomen van de aanwezige kennis per gemeente. Uit [33.] komt naar voren dat de kennis van de respondent representatief is voor de kennis van de gemeente. Hierbij zijn de antwoorden van de respondenten bij de vraag naar de aanwezige kennis bij de gemeente, onderverdeeld in de categorieën 'beperkte kennis' en 'kennis van zaken', uitgezet tegen met de antwoorden op de vraag naar de eigen kennis. Het zwaartepunt van gemeenten met 'beperkte kennis' viel samen met de een beperkte kennis van de respondent. Het zwaartepunt bij gemeenten met 'kennis van zaken' viel samen met een redelijke kennis van de respondent (maar twee respondenten hadden de eigen kennis als goed aangegeven). Het inzicht in de omvang en reikwijdte van de KRW ontbreekt bij 83% van de gemeenten (Tabel D).

A.	Betrokken geweest bij de implementatie	Respondenten (123)	Percentage		
	Ja	48	39%		
	Nee	75	61%		
B.	Kennis van de KRW	Geheel niet	Beperkt	Redelijk	Goed
	Respondenten (123)	43	55	23	2
	Percentage	35%	45%	19%	2%
C.	Aanwezige KRW-kennis binnen de eigen gemeente	Beperkte kennis	Kennis van zaken	Geen zicht op	
	Respondenten (122)	78	28	16	
	Percentage	64%	23%	13%	
D.	Inzicht in de reikwijdte en omvang van de KRW	Respondenten (123)	Percentage		
	Ja	21	17%		
	Nee	102	83%		

afbeelding 3.1: Tabel A t/m D

Een ander onderzoek [24.] heeft uitgewezen dat het 'kennistekort' vooral bij gemeenteambtenaren aanwezig is en in mindere mate bij ambtenaren van waterschappen en provincies. De resultaten ten aanzien van het kennisniveau en de informatiebehoefte bij gemeenten uit dit onderzoek [24.] vertonen een grote overeenkomst met de uitkomsten van de enquête [33.]. Dit zet de juistheid van de gegevens kracht bij.

II. Hoe staan de gemeenten tegenover de KRW?

Uit de enquête zijn vier vragen geselecteerd waarbij er op een verschillende manier naar de gemeentelijke consequenties gekeken kan worden. Aan de hand van deze vier vragen wordt er gekeken of de gemeenten vergaande consequenties verwachten. De Tabellen E tot en met H laten deze consequenties³ zien en Tabel I de intenties van de gemeenten zien om met de KRW aan slag te gaan (afbeelding 3.2). Met betrekking tot de samenwerking met het waterschap verwachten de gemeenten dat er via de huidige samenwerkingsstructuur inhoudelijk invulling aan de KRW gegeven zal moeten worden (Tabel E). Voor 30% van de gemeenten geldt dat de samenwerking geïntensiveerd zal moeten worden. Tabel F toetst de mening van de gemeenten over de interne kennis en expertise. Gemeenten zien met name een problemen binnen de eigen organisatie waar het om de algemene kennis gaat van de KRW gaat, maar ook denken veel gemeenten dat het ontbreekt aan de juiste expertise. Financieel gezien (Tabel G) zegt 37% van de gemeenten dat de extra kosten van de KRW de ambities zullen remmen. 20% denkt dat het ten koste gaat van andere projecten of doeleinden en 17% denkt dat de kosten wel mee zullen vallen.

Hoewel het ontbreekt aan inzicht bij veel gemeenten over de omvang en reikwijdte van de effecten van de KRW is ook gevraagd of er al of geen vergaande maatregelen getroffen

³ Bij bepaalde vragen mochten meerdere antwoorden gegeven worden waardoor de percentages van de respondenten samen boven de 100% uitkomen per vraag.

moeten worden. In Tabel H is deze verdeling gegeven: 50% 'ja' tegenover 50% 'nee'. De mening over de verstrekking van de maatregelen is dus zeer verdeeld.

E	Voor de samenwerking met het waterschap betekent de KRW dat:	Respondenten (118)	Percentage
	Er verwacht wordt dat er kan worden volstaan met enkel goede communicatie	0	0%
	Er via de lopende samenwerkingsstructuur samen inhoudelijk invulling aan gegeven moet worden	75	64%
	De samenwerking in ieder geval geïntensiveerd moet worden	35	30%
	Er waarschijnlijk een geheel nieuwe dimensie aan toegevoegd wordt	8	7%
F	Ik ben van mening dat voor onze gemeente geldt:	Antwoorden (155)	Percentage v/d respondenten (120)
	De algemene kennis te wensen overlaat	61	51%
	De kennis bij de juiste deskundige aanwezig is	28	23%
	De kennis over te veel expertises verdeeld is	13	11%
	Het ontbreekt aan de juiste expertise om de KRW opgave op te pakken	41	34%
	Er genoeg expertise in huis is om de KRW opgave te ondervangen	14	12%
G	Ten aan zien van de kosten die de KRW met zich meebrengt ben ik van mening:	Antwoorden (172)	Percentage v/d respondenten (110)
	Dat de financiële lasten onze ambities enigszins zullen remmen	64	37%
	Dat de extra financiële opgave een strop betekent voor billijk bestuur	19	11%
	Een goede uitvoering van de KRW wel betekent dat het ten koste gaat van andere projecten of doelgroepen	35	20%
	De zeer grote differentiatie van de doelen het zeer lastig maakt het kostenveroorzakingsbeginsel goed toe te passen	25	15%
	Dat de KRW veel kan mediften en de extra kosten vaak zullen meevallen	29	17%
H	Zullen er vergaande maatregelen getroffen moeten worden?	Respondenten (105)	Percentage
	Ja	53	50%
	Nee	52	50%
I	Heeft de gemeente intenties om met de KRW-opgave aan de slag te gaan?	Respondenten (122)	Percentage
	Ja	63	52%
	Nee	59	48%

afbeelding 3.2: Tabel E t/m I

De intentie van de gemeenten om de KRW-opgave op te pakken blijken ook zeer gelijkmatig verdeeld: 52% van de gemeenten heeft de intentie om op enigerlei manier aanstalten te maken met de KRW-opgave tegenover 48% van de gemeenten zonder die intentie. Van de gemeenten zonder intenties geeft 73% aan dat er gewacht wordt op een verduidelijking van de gevolgen en opgave en de gevolgen en geeft 47% aan erop te vertrouwen dat het waterschap als trekker zal fungeren en de gemeente zal benaderen.

III. *Knelpuntanalyse en toetsing van de hypotheses*

Allereerst wordt er onderzocht of de betrokken gemeenten benaderd zijn voor medewerking. Afbeelding 3.3 geeft aan hoe frequent de gemeenten benaderd zijn. Door het uitzetten van vragen tegen elkaar wordt valt het aantal responden per antwoord lager uit. Dit kan tot aantallen respondenten per leiden die aftekenen tegen het totaal aantal respondenten. De hypotheses zijn niet statistisch getoetst. De significantie van de resultaten en de daaraan verbonden conclusies laten ruimte open voor interpretatie. Als grootste factor van onbetrouwbaarheid wordt de verschillende achtergrond van de respondenten gezien. De uiteenlopende expertises en persoonlijke kennis van het onderwerp kunnen een vertekend beeld geven van de situatie bij de gemeente en is van invloed op de vergelijkbaarheid.

In Afbeelding 3.4 is de relatie tussen de betrokkenheid en eventuele benadering⁴ te zien. Dit hoeft niet te betekenen dat een gemeente betrokken is doordat zij is benaderd. Gemeenten die betrokken zijn geweest bij het implementatieproces zijn voor 86% benaderd geweest voor medewerking⁵. Gemeenten die nooit benaderd zijn kennen een hele lage betrokkenheid (14%). Het benaderen van de gemeenten is geen voorwaarde voor gemeentelijke betrokkenheid maar het helpt wel.

	Nog Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Geen idee
Respondenten (122)	39	56	11	3	13
Percentage	32%	46%	9%	2%	11%

⁴ Hierbij gaan de antwoordcategorieën uit *soms*, *regelmatig* en *vaak* door voor 'wel benaderd' en *nog nooit* voor 'niet benaderd' (zie Afbeelding 3.3). De antwoorden onder *geen idee* zijn niet meegenomen.

⁵ Het aantal respondenten kan verschillen van eerdere tabellen omdat beide vragen door de respondent ingevuld moeten zijn.

Afbeelding 3.3: de mate waarin gemeenten benaderd zijn voor enige vorm van medewerking bij het implementatieproces

Betrokken	Benaderd	
	ja (70)	nee (39)
ja (44)	86%	14%
nee (65)	49%	51%

Afbeelding 3.4: relatie tussen gemeenten die betrokken zijn en gemeenten die benaderd zijn

De bestaande betrokkenheid van gemeenten bij het implementatieproces blijkt op zeer diverse gronden tot stand te zijn gekomen [33.]. De grote verscheidenheid aan redenen en manieren waarop de gemeente betrokken zijn onderstreept de onduidelijkheid over de plaats die de gemeente in moet nemen bij het implementatieproces. Afbeelding 3.5 geeft de relatie weer tussen de aanwezige kennis over de KRW bij gemeenten en het inzicht in de mogelijke effecten van de KRW. Het laat zien dat gemeenten zonder kennis van zaken beschikken over zeer weinig inzicht. Dit is een logisch verband. Het betekent dat kennis van de KRW een voorwaarde is voor inzicht in de mogelijke gevolgen van de KRW.

Kennis van zaken	Inzicht	
	ja (18)	nee (87)
ja (28)	36%	64%
nee (77)	10%	90%

Afbeelding 3.5: relatie tussen gemeenten met kennis van zaken en inzicht in de omvang en reikwijdte van de KRW

Om de eerste hypothese te toetsen is gekeken of de betrokken gemeenten vaker dan de niet betrokken gemeenten hebben aangegeven inzicht te hebben in de omvang en reikwijdte van de KRW (Tabel D). Onder een actievere houding wordt verstaan dat gemeenten meer intenties hebben om aan de slag te gaan met de KRW (Tabel I). Hebben de betrokken gemeenten vaker de intentie om met de KRW-opgave aan de slag te gaan? Deze resultaatsvergelijking is in Afbeelding 3.6 gegeven. Tabel J laat zien dat de betrokken gemeenten relatief meer inzicht denken te hebben in de omvang en reikwijdte van de KRW dan gemeenten zonder betrokkenheid. De betrokken gemeenten laten ook een hoger percentage zien waar het gaat om aanstalten te maken met de KRW-opgave. Hiermee is de eerste hypothese bevestigd, al blijven de verschillen tussen betrokken en niet betrokken gemeenten klein.

J. Betrokken	Inzicht		K. Betrokken	Intenties	
	ja (20)	nee (102)		ja (63)	nee (59)
ja (47)	23%	77%	ja (48)	56%	44%
nee (75)	12%	88%	nee (74)	49%	51%

Afbeelding 3.6: resultaten uit Tabel A uitgezet tegen de resultaten van de Tabellen D en I

De tweede hypothese vergt een vergelijking tussen de kennis en het inzicht van gemeenten en de veronderstelde complicaties voor die gemeenten. In deze analyse zijn complicaties betreffende de interne gemeentelijke kennis en deskundigheid (Tabel F), de kosten van de gemeentelijke bijdrage (Tabel G) en de verstrekkenheid van de te nemen maatregelen (Tabel H) meegenomen. De kruisvergelijkingen staan in Afbeelding 3.7. Voor de antwoorden bij de Tabellen L, M en N is onderscheid gemaakt in de mate van complicatie. Antwoorden die suggereren dat er weinig of geen complicaties worden verwacht zijn van respectievelijk één of twee plustekens voorzien. Antwoorden die zeer zeker implicaties suggereren zijn van één of twee mintekens voorzien (naar toenemende mate van complicatie). De antwoorden zijn

gerangschikt naar het verschil tussen gemeenten mét en zónder inzicht of gemeenten mét en zónder kennis van zaken. Dus als er complicaties worden verwacht én het verschil negatief is dit een bevestiging van hypothese 2. Voor Tabel O en P geldt dat als er 'vergaande maatregelen' worden verwacht er in hoge mate complicaties worden voorzien.

Tabel L laat zien dat er meer knelpunten worden verwacht met betrekking tot de interne kennis en deskundigheid door gemeenten zonder kennis van zaken⁶. In Tabel M en N zijn de verhoudingen tussen al of geen kennis van zaken en inzicht gegeven voor de verwachtingen over de financiële gevolgen voor het gemeentelijk bestuur en beleid. Zowel gemeenten zónder kennis van zaken als gemeenten zónder inzicht blijken hier in hogere mate complicaties te verwachten dan gemeenten mét die kennis en dat inzicht. Gemeenten zónder kennis van zaken hebben relatief vaker aangegeven dat er geen vergaande maatregelen nodig zullen zijn dan gemeenten met kennis van zaken (Tabel O). Dit is tegenstrijdig met de hypothese. Gemeenten zonder inzicht vinden echter vaker dat er vergaande maatregelen nodig zullen zijn. De relatie tussen inzicht in de omvang en reikwijdte van de KRW en de maatregelen die genomen moeten worden is concreter en daarom wordt hier meer waarde aan gehecht. Samengevat kan gesteld worden dat gemeenten met minder inzicht en kennis doorgaans grotere complicaties verwachten dan gemeenten met kennis van zaken en inzicht in de omvang en reikwijdte van de KRW. De hypothese is dus bevestigd.

L.	Ik ben van mening dat voor onze gemeente geldt dat:	Kennis van zaken		Complicatie	Verschil	Bevestiging hypothese	
		Ja (27)	Nee (77)				
	De kennis bij de juiste deskundige aanwezig is (27)	48%	18%	+	30%	o	
	Er genoeg expertise in huis is om de KRW opgave te onder vangen (12)	30%	5%	+	24%	o	
	De algemene kennis ertwensen overlaait (53)	33%	57%	-	-24%	JA	
	Het ontbreekt aan de juiste expertise om de KRW opgave op te pakken (33)	19%	36%	-	-18%	JA	
	De kennis over te veel expertises verdeeld is (8)	4%	9%	-	-5%	JA	
M.	Ten aan zien van de kosten die de KRW met zich meebrengt ben ik van mening:	Kennis van zaken		Complicatie	Verschil	Bevestiging hypothese	
		Ja (26)	Nee (70)				
	Dat de KRW veel kan meeliften en de extra kosten vaak zullen meevallen (29)	46%	20%	++	26%	o	
	Dat de extra financiële opgave een strop betekent voor billijk bestuur (19)	12%	21%	--	-10%	JA	
	Dat de financiële lasten onze ambities enigszins zullen remmen (64)	54%	61%	+	-8%	o	
	De zeer grote differentiatie van de doelen het zeer lastig maakt het kostenveroorzakingsbeginsel goed toe te passen (25)	23%	26%	-	-3%	JA	
	Een goede uitvoering van de KRW w d betekent dat het ten koste gaat van andere projecten of doelgroepen (35)	27%	29%	-	-2%	JA	
N.	Ten aan zien van de kosten die de KRW met zich meebrengt ben ik van mening:	Inzicht		Complicatie	Verschil	Bevestiging hypothese	
		Ja (18)	Nee (92)				
	Dat de financiële lasten onze ambities enigszins zullen remmen (64)	72%	55%	+	17%	o	
	Een goede uitvoering van de KRW w d betekent dat het ten koste gaat van andere projecten of doelgroepen (35)	22%	34%	-	-11%	JA	
	Dat de KRW veel kan meeliften en de extra kosten vaak zullen meevallen (29)	33%	25%	++	8%	o	
	De zeer grote differentiatie van de doelen het zeer lastig maakt het kostenveroorzakingsbeginsel goed toe te passen (25)	17%	24%	-	-7%	JA	
	Dat de extra financiële opgave een strop betekent voor billijk bestuur (19)	22%	16%	--	6%	NEE	
O.	Kennis van zaken	Vergaande maatregelen		Inzicht	Vergaande maatregelen		Bevestiging hypothese
		ja (45)	nee (45)		ja (53)	nee (51)	
	ja (24)	58%	42%	ja (19)	42%	58%	JA
	nee (66)	47%	53%	nee (85)	53%	47%	JA

Afbeelding 3.7: resultaten Tabel C en D uitgezet tegen de resultaten van de Tabellen F, G en H

Er moet opgemerkt worden dat de tegenovergestelde relatie van de tweede hypothese een sterker verband vertoont. Dit wil zeggen dat gemeenten mét kennis en inzicht minder complicaties verwachten dan gemeenten zónder die kennis en dat inzicht. Omdat alle plustekens corresponderen met een positief verschil en deze antwoorden hoger in de tabellen staan (lees: de verschillen zijn groter).

De Tabellen Q en R toetsen de derde hypothese (zie Afbeelding 3.8). Hier wordt verondersteld dat een actievere houding betekent dat gemeenten meer intenties hebben om met de KRW-opgave aan de slag te gaan. Het blijkt dat gemeenten met inzicht relatief vaker aangeven dat er intenties zijn om aanstellen te maken met de KRW-opgave. De relatie tussen

⁶ De interne kennis en deskundigheid zijn alleen getoetst aan de KRW-kennis van gemeenten omdat hier een directe relatie tussen te leggen is. De relatie met het inzicht van gemeenten wordt van ondergeschikt belang gevonden en is daarom niet opgenomen in de analyse.

de kennis en de intenties wordt hier gelegd tussen de kennis van de respondent en de intenties van hun gemeente. Hiervoor is gekozen omdat de tendens tussen de kennis en intenties beter in beeld wordt gebracht doordat er meer antwoordcategorieën zijn. In paragraaf 3.3.1 was al geconstateerd dat de kennis van de respondent en de aanwezige kennis van de KRW binnen de gemeente overeenkomt. In Tabel R is de relatie tussen de mate van kennis en de intenties gelegd. Het laat de veronderstelde tendens duidelijk zien. De hypothese dat gemeenten met meer kennis en inzicht een actievere houding aannemen is bevestigd.

Q.	Inzicht	Intenties		R.	Kennis	Intenties	
		ja (62)	nee (59)			ja (63)	nee (59)
	ja (20)	86%	10%		Gehel niet (42)	35%	63%
	nee (101)	43%	55%		Beperkt (55)	51%	49%
					Reddijk (23)	78%	22%
					Goed (2)	100%	0%

Afbeelding 3.8: resultaten Tabel B en D uitgezet tegen de resultaten van Tabel I

IV. Conclusies

Gemeenten die betrokken zijn hebben meer inzicht in de effecten van de KRW dan gemeenten die nog niet betrokken zijn geweest bij het implementatieproces. Kennis van de strekking van de KRW legt de basis voor dat inzicht.

Door gemeenten te betrekken bij het implementatieproces zullen gemeenten eerder en actiever bijdragen aan de KRW-opgave. Hiervoor moeten de gemeenten benaderd worden door de partijen die deelnemen aan het implementatieproces. Samen met het waterschap (en de provincie) moeten de te nemen stappen worden ingevuld.

Gemeenten met meer kennis en inzicht van de KRW hebben vaker de intentie om met de gemeentelijke opgave te beginnen. Daarnaast voorzien gemeenten met minder kennis en inzicht meer complicaties bij de implementatie en uitvoering. Dit kan actieve betrokkenheid tegenwerken.

De meningen over de verstrekking van de maatregelen die genomen zullen moeten worden lopen sterk uiteen. Gemeenten met meer inzicht denken lichter over deze maatregelen. Betekent dit dat gemeenten met inzicht een realistischer beeld hebben van de KRW? Zijn er redenen om aan te nemen dat er ook geen plaats voor de gemeenten is weggelegd in het implementatieproces? Kunnen de gemeenten zelfstandig aan de slag met de KRW? Het moet helder worden wat de gemeenten te wachten staat en hoe het komt dat een groot aantal gemeenten nog niet of nauwelijks betrokken zijn. Hiervoor is meer inzicht in de KRW en het implementatieproces nodig. Hierover zal het in de hoofdstukken 4 en 5 gaan. In hoofdstuk 6 zal er naar antwoorden op de bovengenoemde vragen worden gezocht. Andere uitkomsten van de enquête zullen doorlopend in het rapport terugkomen, daar waar dit van toepassing is op het onderwerp van schrijven.

4. Strekking van de KRW

4.1. Inleiding

In Europa zijn de gemeenschappelijke wateren in de lidstaten van de Europese Unie onder druk komen te staan door de samenleving. Er is een voortdurend stijgende vraag naar kwalitatief goed zoetwater voor allerlei doeleinden. De belasting van het aquatische systeem door onttrekking, indammen, lozingen en andere verontreiniging heeft zijn weerslag op het milieu. De Europese Unie is overgegaan tot het samenstellen van een richtlijn die de waterkwaliteit moet beschermen en verbeteren, de waterkwantiteit moet veiligstellen en waarborgen en, ten bate van het milieu, een 'gezonde' ecologie nastreeft. Er moet duurzaam gebruik van water mogelijk zijn en een reductie van de kwalitatieve aantasting van het water plaatsvinden. Op 23 oktober 2000 is de richtlijn 2000/60/EG een feit, ook wel de Europese Kaderrichtlijn Water genoemd. Met de publicatie in het officiële orgaan van de Europese Gemeenschap op 22 december 2000 is de richtlijn van kracht⁷. Daarmee hebben de lidstaten de verplichting de richtlijn op te nemen in de nationale wetgeving.

In dit hoofdstuk zal duidelijk gemaakt worden waar de KRW om vraagt en hoe dit tot stand moet komen. Met andere woorden, er zal aan bod komen wat de doelen zijn, op welk schaalniveau de KRW uitgewerkt en gerapporteerd moet worden, welke randvoorwaarden er worden gesteld aan de opgave en welke partijen belast zijn met de implementatie. Dit zal moeten uitwijzen welke verandering de KRW in het Nederlandse waterbeheer teweegbrengt.

In paragraaf 4.2 zal een toelichting worden geven op het algemene kader van de KRW. Er wordt ingegaan op wat moet er bereikt worden met de KRW en hoe zal dit verwezenlijkt moeten worden. Enkele karakteristieke uitgangspunten die de KRW erop na houdt worden in paragraaf 4.3 besproken. De daarop volgende paragrafen 4.4, 4.6, 4.7 en 4.8 gaan in op mogelijke doelverlaging of uitzondering op de fasering, het maatregelenprogramma, de rapportage en tenslotte het monitoringsprogramma. Dit zal de werkwijze die bij de implementatie gevolgd zal worden verduidelijken. De paragrafen 4.9, 4.10, 4.11 en 4.12 behandelen de juridische aspecten van de KRW. In deze paragrafen worden de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van de gemeenten vastgesteld die volgen uit de KRW als Europees recht.

4.2. Algemeen

I. *Doelstellingen en opgave*

In essentie is de KRW erop gericht dat de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater wordt gewaarborgd. De letterlijke doelstellingen van de KRW kunnen in Bijlage III worden gevonden, evenals de te onderscheiden thema's uit de KRW. Het Europees Parlement heeft water betiteld als een erfgoed, dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. Dit betekent dat de verslechterde waterkwaliteit moet worden teruggebracht tot een minimaal noodzakelijke impact door menselijk handelen. Daarnaast moet het behoeft worden voor extra verontreinigingen en behouden blijven voor duurzaam gebruik. Hierbij wordt een stroomgebiedsbenadering aangehouden. Alle lidstaten moeten hun grondgebied in stroomgebieden indelen. Dit zijn grote, afgebakende gebieden (zie verder paragraaf 4.2.IV). De implementatie geschiedt op dit stroomgebiedsniveau, zoals het bepalen van de doelen en maatregelen. De rapportage en planuitwerking moeten ook op stroomgebiedsniveau plaatsvinden. Dit zorgt voor een integraal plankarakter. Dit houdt in dat er voor de wateren

⁷ Pb. EG. L 327 van 22-12-2000, richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

en de verontreiniging hiervan geen rekening wordt gehouden met bestuurlijke of politieke grenzen.

De geïntroduceerde stroomgebiedsbenadering zorgt voor een brede kijk op de samenhang, overeenkomsten en onderlinge invloed van de kleinschaliger watersystemen. Met dit uitgangspunt kan er naar meer effectieve maatregelen of oplossingen gewerkt worden. Ook stimuleert het de integrale aanpak met de aan het waterbeheer verwante beleidsterreinen zoals natuur, milieu en ruimtelijke ordening, maar ook de bestuurlijke en politieke organisatie.

De planuitwerking naar waterlichamen binnen het stroomgebied geschiedt door het indelen van die waterlichamen naar soort en de natuurlijke toestand. Alle oppervlaktewateren in Nederland worden ingedeeld onder één van de volgende categorieën: rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren⁸. In Nederland worden vervolgens weer 18 verschillende typen rivieren en 32 typen meren onderscheiden [15.]. Per waterlichaam wordt er ook de status 'natuurlijk', 'kunstmatig' of 'sterk veranderd' aangegeven. Dit is nodig omdat de chemische en ecologische doelstellingen hiermee verbonden zijn. Hieronder wordt daar kort op ingegaan. In Bijlage III is een volledige beschrijving van de totstandkoming en bepaling van de ecologische en chemische doelstellingen gegeven (Bijlage III, paragrafen II en III).

De KRW wil het aquatische milieu beschermen en verbeteren. Dit betekent dat de verontreiniging moet worden teruggedrongen om afhankelijke ecosystemen niet te belasten. Daarnaast moeten de ecosystemen ook op andere manieren worden beschermd en verbeterd zodat er een gezonde leefomgeving voor dieren en planten is. Voor de natuurlijke oppervlaktewateren staat het bereiken van een 'goede ecologische toestand' (GET) en een 'goede chemische toestand' voorop. Bij sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren wordt van een 'goed ecologisch potentieel' (GEP) gesproken omdat menselijke ingrepen en belasting hier niet voorkomen kunnen worden. Voor het grondwater wordt ook een goede chemische toestand verlangd en moet er evenwicht in de onttrekking en aanvulling van het grondwater zijn. Voor het bereiken van een goede chemische toestand worden specifieke maatregelen voorgesteld om emissies te reduceren, puntbronnen aan te pakken en lozingen te stoppen (Artikel 16, lid 1 van richtlijn 2000/60/EG)⁹. Daarnaast moeten alle wettelijk beschermde gebieden in Nederland waarop communautaire wetgeving van toepassing is geïndexeerd worden (Artikel 6, lid 1) evenals de voor drinkwater bestemde grondwaterlichamen (zie Artikel 7, lid 1 voor nadere specificaties van deze waterlichamen). Voor deze kwetsbare gebieden moet een hoog beschermingsniveau worden aangehouden, vastgelegd in Europese richtlijnen en de nationale wet- en regelgeving¹⁰. Het hoogste voorgeschreven beschermingsniveau is hier van toepassing. Afbeelding 4.1 geeft een overzicht van de milieudoelstellingen per soort waterlichaam of gebied.

⁸ In de KRW hebben kust- & overgangswateren een aparte plaats gekregen. De meeste gemeenten hebben niets met zoute wateren van doen. In de omgeving van Almelo bevinden zich ook geen zoute wateren. Daarom zal in dit onderzoek niet worden ingaan op wat de KRW voor deze gebiedsspecifieke situatie betekent.

⁹ In het vervolg wordt er bij verwijzingen of referenties naar de Europese Kaderrichtlijn Water volstaan met het benoemen van het betreffende artikel daarvan en, waar van toepassing, het betreffende lid.

¹⁰ De precieze omschrijving van de beschermde gebieden, als bedoeld in Artikel 6 van de KRW, is opgenomen in bijlage IV, p 32, 2000/60/EG. Onder meer behoren hier gebieden toe die onder de Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG) vallen, de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) en de Vogelrichtlijn (79/409/EEG).

	Kwaliteit		Kwantiteit	Overig
	Ecologisch	Chemisch		
Soort (water)lichaam				
Natuurlijke oppervlaktewateren	Goede ecologische toestand (GET)	Goede chemische toestand		Geen achteruitgang
Sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewateren	Goed ecologisch potentieel (GEP)	Goede chemische toestand		Geen achteruitgang
Grondwater		Goede chemische toestand	Evenwicht tussen de onttrekking en aanvulling	Geen achteruitgang
Beschermde gebieden				Voldoen aan eisen uit toepasselijke richtlijn(en)

Afbeelding 4.1: milieudoelstellingen per waterlichaam of beschermd gebied

De KRW vereist dat uiterlijk in 2015 aan de doelstellingen is voldaan. Waar dit nog niet zo is, moeten aanvullende maatregelen genomen worden. Eventuele verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijstellingen van het stroomgebiedsbeheersplan (zie verder paragraaf 4.4.II). De verlening van de termijn bedraagt maximaal tweemaal 6 jaar. Uiterlijk in 2027 zullen alle watersystemen binnen de EU op orde moeten zijn.

II. *Communautaire aanpak*

Onderliggend aan de milieudoelstellingen staat de integrale aanpak van de waterhuishouding centraal om een doeltreffende aanpak te garanderen. Dit impliceert een communautair (gemeenschappelijk) waterbeleid om zowel grensoverschrijdende waterlopen structureel aan te pakken als ook de landelijke aanpak te bundelen. Om de communautaire aanpak te bevorderen is een transparant, doeltreffend en samenhangend wetgevend kader nodig. De Kaderrichtlijn Water voorziet hierin. De Kaderrichtlijn Water geeft aan dat de geformuleerde doelstellingen niet vanzelfsprekend nieuwe opgaven behelzen voor de lidstaten. Er ligt juist de taak om te toetsen aan alle relevante communautaire wetgeving. De strengste richtlijn schrijft de norm voor. Die richtlijnen moeten onderdeel uitmaken van het maatregelenprogramma. In Bijlage IV is de lijst van in ieder geval op te nemen richtlijnen in het maatregelenprogramma overgenomen uit de KRW. Het bindt en vervangt de oudere Europese wetgeving. Ook wordt er een stapsgewijze invoering van de richtlijn voorgeschreven met strikte rapportagetijdstippen van de lidstaten naar de EU en deadlines ten aanzien van de realisatie. Nederland heeft een achterstand wat betreft de implementatie van Europese Richtlijnen. Op 31 december 2005 bedroeg dit 22 richtlijnen¹¹.

Voor met name de uitwerking van de ecologische doelstellingen vindt er internationaal gegevensuitwisseling plaats. Door toetsing en overdracht moeten de doelen en ambitie op gelijk niveau worden gehouden. Dit proces wordt gevat in de term 'intercalibratie'. Concreet betekent dit dat voor gelijksoortige wateren in de EU een register wordt samengesteld voor de ecologische kwaliteitselementen (zie ook Bijlage III, paragraaf II) waaraan een bepaald type water getoetst zal worden. Zodat de lidstaten vergelijkbare ecologische eisen aanhouden voor een 'goede' ecologische toestand. Dit geeft de Commissie ook zicht en controle op de afzonderlijke ambitieniveaus. De lidstaten maken deel uit van een Geografische Intercalibratie Groep. Het werken met vergelijkbare watertypen in de intercalibratie heeft op zich geen consequenties voor de Nederlandse typologie¹². Nederland wil dat intercalibratie

¹¹ TK, vergaderjaar 2005-2006, 21 109, nr. 160, *Uitvoering EG-Richtlijnen*

¹² TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 625, nr. 59, *Decernernota KRW/ WB21 2005, toelichting*, gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, januari 2006

zich enkel richt op biologische gegevens en dus niet op chemische parameters (zoals nutriënten). Intercalibratie richt zich op natuurlijke wateren. Nederland moet zelf de vertaling maken naar ecologische maatlaten voor sterk veranderde en kunstmatige wateren.

III. *Implementatie*

De KRW stelt niet alleen einddoelen, maar bevat ook een (verplichte) leidraad voor een systematische aanpak hiernaartoe. Er wordt in internationaal verband stapsgewijs aan *guidances* (richtsnoeren) gewerkt, welke de lidstaten kunnen navolgen en aanpassen op de kenmerken van het eigen gebiedswater en het specifieke waterbeheer. Zodoende is er cohesie en overeenstemming tussen de lidstaten. Aan de basis hiervan staat de *Common Implementation Strategy*¹³: een samenwerkingsverband tussen de lidstaten om de implementatie efficiënt te laten verlopen, eenzelfde aanpak te volgen en een gelijkwaardig inspanningsniveau aan te houden. Dit is niet alleen nodig voor een effectieve benadering van de grensoverschrijdende watersystemen maar ook om het proces gestructureerd en gefaseerd te laten verlopen zodat lidstaten tijdig aan de bel kunnen trekken als er zich problemen voordoen. Uiteindelijk moet de gefaseerde implementatie leiden tot één instrumentarium voor alle waterbeheerders, het stroomgebiedsbeheersplan. Het faseren van de implementatie moet ertoe leiden dat er realistische en haalbare doelen worden gesteld.

IV. *Stroomgebiedsaanpak*

De richtlijn eist dat elk land haar gebied in stroomgebiedsdistricten, ofwel stroomgebieden, indeelt. Dit zijn gebieden waarvan al het oppervlaktewater via één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt. Het stroomgebiedsdistrict is een geografisch afgebakend gebied van land en zee waarbinnen één of meerdere stroomgebieden vallen. In het laatste geval spreekt men van deelstroomgebieden. Nederland is opgedeeld in de 4 stroomgebieden, Schelde, Maas, Rijn en Eems (Stb. 2005, nr. 304.)¹⁴. In Bijlage V is een kaart van de stroomgebieden opgenomen. Het Rijnstroomgebied is onderverdeeld in 4 deelstroomgebieden, het Eemsstroomgebied in 2 deelstroomgebieden waarvan er één een samenwerkingsverband met Duitsland betreft. De Nederlandse stroomgebieden maken alle onderdeel uit van grensoverschrijdende waterlopen en moeten volgens de richtlijn toegewezen worden aan internationale stroomgebieden (zie verder paragraaf 4.2.III). Deze internationale stroomgebieden hebben dezelfde noemer als de nationale stroomgebieden. Voor de afzonderlijke stroomgebieden dient een stroomgebiedsbeheersplan opgesteld te worden, dat in 2009 klaar moet zijn. Dit plan bevat de kenmerken van het gebied, de visie daarop en de voorgenomen maatregelen. Het plan moet vervolgens om de 6 jaar worden herzien. Er zijn tussentijdse rapportagemomenten naar de Europese Commissie, waarop de lidstaten onderdelen van het stroomgebiedsbeheersplan afgerond moeten hebben. In de KRW is opgenomen welke informatie hierin moet staan en hoe dit aangeleverd moet worden. De rapportage geschiedt op nationaal- of stroomgebiedsniveau (zie verder paragraaf 4.7 en 4.5).

De stroomgebieden worden transnationaal op elkaar afgestemd waar het grensoverschrijdende waterlopen betreft. Zoals gezegd, maken alle Nederlandse stroomgebieden onderdeel uit van een internationaal stroomgebied. Hiervoor zijn in Europees verband waterdirecteuren aangesteld om dit te coördineren.

V. *Wet en regelgeving*

Er ligt de taak om de waterwetgeving van de lidstaten te harmoniseren. De KRW dient in de bestaande nationale wet- en regelgeving te worden opgenomen. Uit hoofde van de KRW moest dit voor 22 december 2003 voltrokken zijn. Zowel Nederland als enkele andere

¹³ Zie voor meer informatie over deze gezamenlijke strategie: <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/implementation.html>

¹⁴ Besluit vaststelling grenzen stroomgebiedsdistricten

lidstaten hebben hier niet aan voldaan. Met de Implementatiewet Kaderrichtlijn (Stb. 2005, nr. 303) heeft Nederland op 21 juni 2005 gehoor gegeven aan de eis (zie verder paragraaf 5.2.I). Daarmee is de wettelijke basis voor ons land gelegd. Nadere specificaties van de richtlijn moeten nog in de wet of uitvoeringsbesluiten worden opgenomen.

Met de komst van de KRW zullen een aantal andere EU-richtlijnen overbodig raken. Zeven jaar na de intrede van de KRW zullen de eerste richtlijnen vervallen. Weer zes jaar daarna, in 2013, nog enkele (zie Bijlage IV voor de specifieke lijst). Die overgangperiodes hebben te maken met de zeer gefaseerde invoering van de KRW. Er zullen namelijk nog aanvullingen op de richtlijn komen zoals de eerder genoemde specifieke maatregelen om verontreiniging tegen te gaan, een dochterrichtlijn grondwater¹⁵ en kwaliteitsnormen voor gevaarlijke stoffen in het oppervlaktewater. Pas na het goed omzetten van de vervangende bepalingen voor de oudere richtlijnen in de nationale wetgeving zullen deze overbodig raken. De KRW is het instrument hiertoe.

4.3. Beginselen en grondvesten KRW

In de KRW worden een aantal beginselen en/of principes ingevoerd die aan de basis van de doelstelling staan of het pad daartoe moeten uitzetten. Soms hebben deze principes geen éénduidige uitleg en is het de vraag hoe hiermee door de verschillende lidstaten wordt omgesprongen. Analyse en monitoring moeten aspecten die de beginselen ondermijnen inzichtelijk maken en de beste toepassingsmethoden van, of oplossingen voor die beginselen bepalen.

I. *Kostenterugwinning en meest kosteneffectieve maatregelen*

Een belangrijk beginsel van de KRW is het aspect van kostenterugwinning. Dat betekent dat de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van hulpbronnen verhaald moeten kunnen worden op de gebruiker. Via economische instrumenten moet een efficiënt watergebruik en preventieve maatregelen gestimuleerd worden. Hieraan ligt het beginsel 'de vervuiler betaalt' ten grondslag. In de Richtlijn 2004/35/EG¹⁶ is dit vastgelegd. De partij die milieuschade toebrengt aan de waterlichamen, als aangewezen op basis de KRW, moet de kosten voor het herstellen of voorkomen van deze schade dragen. De KRW brengt de kostenterugwinning vooral in verband met de waterdiensten¹⁷. Via deze waterdiensten (zie Bijlage VI) moeten partijen bijdragen in de milieuschade. Tegen 2010 moet het waterprijsbeleid adequate prikkels bevatten om efficiëntie te bevorderen en moeten de watergebruiksectoren een redelijke bijdrage leveren aan de kostenterugwinning (Artikel 9, lid 1). In de economische analyse moeten de meest kosteneffectieve maatregelen (combinaties) ten aanzien van het watergebruik bepaald worden (Bijlage III, p. 31).

II. *Geen achteruitgang*

De KRW is er op gericht dat het aquatische milieu voor elke achteruitgang wordt behoed (Artikel 1 onder a). In de milieudoelstellingen voor het oppervlaktewater en grondwater (Artikel 4, lid 1.a-i en Artikel 4, lid 1.b-i) wordt dit specifieker gesteld. Onder geen beding mag er achteruitgang plaatsvinden van de huidige situatie, met uitzondering van één expliciete situatie, beschreven in paragraaf 4.4.I. Ook bij economische groei en toename van bevolking mag er geen verslechtering van de watertoestand optreden. Een tijdelijke

¹⁵ Zie voor conceptversie: *voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging*, 2003/0210, Brussel 19 september 2003

¹⁶ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, Pb.EG. L 143/56

¹⁷ Alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in: - Onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater, - Installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in het oppervlaktewater lozen,

achteruitgang is, onder bepaalde voorwaarden wel toegestaan. De KRW legt met deze eis een minimale inspanningsvoorwaarde aan de lidstaten op. Nederland heeft het jaar 2000 als referentiejaar aangewezen [28.]. Dit betreft het zogenaamde nul-jaar, waar latere monitoring aan gekoppeld zal worden om trends en effecten van maatregelen te herkennen. Er zullen echter niet altijd voldoende gegevens beschikbaar zijn over dat specifieke jaar om een betrouwbare referentie te kunnen vormen. Er zullen dan voor de verschillende onderdelen (plantsoorten, stofconcentratie etc.) andere meetjaren gekozen worden. De nul-situatie is het uitgangspunt, waar de doelstellingen (verbeteringen), maar dus ook 'geen achteruitgang' aan getoetst zullen worden.

III. *De strengste norm of richtlijn is maatgevend of leidend*

In artikel 4, tweede lid van de KRW, wordt er benadrukt dat voor de (milieu)doelstellingen ten aanzien van de waterlichamen de strengste norm van toepassing is. Dit kan betekenen dat een verwante richtlijn hier de lijn uitzet, zoals opgenomen in bijlage VI, deel A van de KRW. Deze richtlijnen maken onderdeel uit van het maatregelenprogramma dat de KRW oplegt. Ook voor de aanpak van diffuse bronnen en puntbronnen geldt op grond van de kwaliteitsdoelstellingen en kwaliteitsnormen dat de strengste voorwaarde maatgevend is of de emissie- en normeringsrichtlijnen, zoals opgenomen in bijlage IX van de KRW, of enig andere communautaire wetgeving (Artikel 10, lid 3). In Bijlage IV zijn de hierboven genoemde twee lijsten van communautaire richtlijnen overgenomen.

IV. *Aanpak bij de bron*

Het behoud, bescherming en verbetering van het milieu berust onder meer op het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron worden bestreden (Preambule, lid 11, KRW). Voor de bestrijding van verontreinigen wordt voorts gesteld dat de bron aangepakt wordt doordat emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen vastgesteld worden (Preambule, lid 40, KRW).

V. *Eén overschrijdingsgeval doet afbreuk aan de doelstelling*

Met betrekking tot de chemische kwaliteit worden alle normen geacht in 2015 verwezenlijkt te zijn. Mocht er zich één enkel overschrijdingsgeval voordoen dan is de KRW strikt. De richtlijn hanteert het principe 'one out, all out'. Dit geldt voor zowel de verontreinigende stoffen als de biologische parameters.

4.4. Doelverlaging en uitzonderingen op de fasering

In de KRW zijn mogelijkheden beschreven op basis waarvan het is toegestaan af te wijken¹⁸ van de milieudoelstellingen of de fasering¹⁹. In deze paragraaf worden deze mogelijkheden tot doelverlaging en de uitzonderingsregels voor de gestelde termijnen besproken. Uit een onderzoek van Syncera [37.] naar de mogelijkheden tot bijstelling van de fasering of doelen blijkt dat alle uitzonderingen op de fasering en doelverlaging opstapelbaar zijn. Dat wil zeggen dat er aanspraak gemaakt kan worden op meerdere uitzonderingsmogelijkheden per waterlichaam. In paragraaf 4.3.II is aan de orde gekomen dat elke achteruitgang van de waterlichamen voorkomen dient te worden. Ook bij eventuele doelverlaging en uitzonderingen op de fasering zal hieronder blijken dat geen verslechtering van het waterlichaam een minimum vereiste van de KRW is. In één specifieke situatie is een achteruitgang geoorloofd. Deze uitzonderingen worden in paragraaf 4.4.III behandeld.

¹⁸ Dit moet niet verward worden met derogatie. Derogeren aan de wet is het afwijken van de wet of een door de wet gestelde regel. Omdat de mogelijkheden om af te wijken in de KRW zijn opgenomen betreft dit geen derogatie. Bij derogatie moet er dan ook vooraf toestemming aan de Europese Commissie gevraagd moet worden.

¹⁹ Met fasering worden de stapsgewijze termijnen bedoeld zoals die in de KRW worden onderscheiden. Dit in tegenstelling tot de interpretatie dat 'fasering' of het 'toepassen van fasering' het verlengen van de termijn is, dus het bijstellen van de termijnen tot maximaal tweemaal 6 jaar. In onderhavig rapport wordt in geval van deze bijstelling over uitzonderingen op de fasering of uitstel gesproken.

I. *Doelverlaging*

De KRW biedt ruimte om van de hoofddoelstellingen voor de waterlichamen (Artikel 4, lid 1) af te wijken. De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strengere milieudoelstellingen vaststellen, wanneer die lichamen zodanig door menselijke activiteiten zijn aangetast of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat de doelstellingen niet haalbaar zijn of onevenredige kosten zou vergen (Artikel 4, lid 5). Verder worden in artikel 5 de volgende randvoorwaarden aan de doelverlaging gesteld:

- Er treedt geen verdere achteruitgang op van de waterlichamen.
- Alle haalbare stappen ter verbetering van de oppervlaktewateren wel genomen worden en er zo gering mogelijk verandering in de goede grondwatertoestand optreedt.
- Er geen andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen bestaan om aan de sociaal-economische doeleinden van de menselijke activiteiten te voldoen.
- Er uitgebreide schriftelijke verantwoording wordt afgelegd in het stroomgebiedsbeheersplan, waarin de toedracht voor de bijstelling beschreven wordt.

Het aanwijzen van waterlichamen als 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' geschiedt op basis van de mate van menselijke ingrepen en belasting. Dit resulteert in een lagere ecologische doelstelling dan welke voor 'natuurlijke' wateren geldt. In plaats van een goede ecologische toestand (GET) is nu sprake van een goed ecologische potentieel (GET). Met het bepalen van het type waterlichaam vindt dus onder soortgelijke redenen doelverlaging plaats. Bestaat er de mogelijkheid om het waterlichaam als een meer 'kunstmatig' type te classificeren dan zou hier eerst toe overgegaan moeten worden. Er behoeft dan namelijk niet getoetst te worden aan de randvoorwaarden.

Dat 'specifieke' waterlichamen in aanmerking komen voor doelverlaging geeft aan dat er voor elk afzonderlijk waterlichaam aanspraak gemaakt moet worden op deze bijstelling. Dit kan dus niet voor een heel stroomgebied. Uit een antwoord²⁰ op een schriftelijke vraag²¹ van een Europees parlements lid aan de Commissie volgt dat de toepassing van een uitzondering niet van invloed is op andere waterlichamen en dat nog steeds geldt dat eenzelfde minimum beschermingsniveau moet worden gehandhaafd als de bestaande Gemeenschapswetgeving dit voorschrijft (artikel 4, lid 9), ook wanneer een uitzondering wordt toegepast.

II. *Uitzonderingen op de fasering*

De gestelde termijnen met oog op de realisatie van de doelen kunnen worden verlengd mits de toestand van het waterlichaam niet verslechtert (Artikel 4, lid 4). Daarvoor moet aan één van de volgende voorwaarden worden voldaan:

- Technisch slechts haalbaar door overschrijding van de termijn
- Verbetering binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn
- Natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering

De verlengingen bedragen maximaal twee bijstellingen van het stroomgebiedsbeheersplan, met uitzondering van natuurlijke omstandigheden van dien aard dat ook deze termijn niet gehaald wordt (Artikel 4, lid 4c). Dit betekent dat er tweemaal een periode van 6 jaar wordt toegekend voor deze bijstelling (Artikel 13, lid 7). Binnen deze 6-jarige planperiode moeten de

²⁰ Antwoord van mevrouw Wallström namens de Commissie, <http://www.europarl.eu.int>, parlementaire vragen, 29-9-2004

²¹ Parlementaire vraag E-1757/04

extra of aanvullende maatregelen na 3 jaar operationeel zijn (Artikel 11, lid 8) en dient er schriftelijk rapportage uitgebracht te worden (Artikel 15, lid 3), zodat de maatregelen tijdig hun uitwerking hebben en de doelstelling binnen de termijn gehaald worden.

Nadere eisen voor de hiervoor behandelde afwijkingsprocedures worden gesteld door de leden 8 en 9 van het veelvuldig aangehaalde artikel 4. De afwijkingsprocedures mogen de doelstellingen voor andere waterlichamen niet in de weg staan. Ook mag het alle andere communautaire wetgeving niet ondermijnen. Er moet ten allen tijde een minimaal beschermingsniveau aangehouden worden zoals deze nu door de bestaande communautaire wetgeving wordt geboden.

III. *Uitzondering op het principe van 'geen achteruitgang'*

Er bestaan uitzonderingen op de regel dat er geen achteruitgang mag plaatsvinden. Een tijdelijke achteruitgang van een waterlichaam mag, onder voorwaarde van een natuurlijke oorzaak of overmacht (Artikel 4, lid 6). Het niet bereiken van de gewenste ecologische toestand of het niet kunnen voorkomen van een achteruitgang waar dit het gevolg is van nieuwe fysische kenmerken is ook geen inbreuk op de richtlijn (Artikel 4, lid 7). Een achteruitgang van een 'zeer goede ecologische toestand' naar een 'goede ecologische toestand' is acceptabel als dit het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.

IV. *Kostenspreiding*

Van Rijswijk [32.] geeft aan dat de preambule mede bepalend is voor de uitleg van een richtlijn. Dit baseert zij op basis van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie²². Dit legt een extra mogelijkheid (tot interpretatie) neer voor de bijstelling van de fasering. In de preambule van de KRW, negenentwintigste lid wordt gesteld dat: "De lidstaten mogen de uitvoering van het maatregelenprogramma dat zij ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn vaststellen, faseren teneinde de kosten te spreiden." Hierop is het bijstellen van de fasering op basis van onevenredige kosten gebaseerd, zoals in paragraaf 4.4 is behandeld. Hiermee krijgt het begrip 'onevenredig' in ieder geval een iets helderder betekenis toegedeeld. Dit neemt overigens nog steeds niet weg dat het spreiden van de kosten een opzichzelfstaande mogelijkheid zou kunnen zijn voor bijstelling van de fasering. Zo kan voor gemeenten het terugverdienaspect, voor bijvoorbeeld de rioleringskosten, aangedragen worden om voorgenoemde maatregelen uit te stellen tot na 2012.

4.5. Planning

De fasering door de KRW betekent dat er ook een strikte (want rechtsgeldig) planning gevolgd moet worden. Er worden meer en minder specifieke implementatie- en rapportagedeadlines gesteld aan onderdelen van het KRW-programma. Een aantal hiervan zijn in het voorgaande de revue gepasseerd. In Bijlage VII is de planning uitgezet langs de gehele lijn van de KRW. Hierbij zijn de belangrijkste mijlpalen, volgend uit de KRW, opgenomen. Ook de Nederlandse besluitvorming is in de planning opgenomen. Tot nu toe bleek het al een lastige opgave voor zowel Nederland, de overige lidstaten²³ als de Europese Commissie²⁴ om tijdig aan de verwachtingen (en verplichtingen) te voldoen.

²² HvJ 18 juni 1996, zaak C-303/94 - Jur. 1996 p. I-2943 MR1996, 38

²³ Op de portaal-site van de Europese Unie wordt een scorebord bijgehouden over de uitvoering van de verplichte onderdelen van de KRW door de lidstaten. Nederland voldoet op het moment van schrijven aan de vereisten. Dit geldt nog niet voor alle lidstaten. Bron: <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/scoreboard.html>

²⁴ De Europese Commissie onthoudt zich van voorstellen voor communautaire maatregelen zoals bedoeld in Artikel 17, lid 8, 2000/60/EG (EK, vergaderjaar 2004-2005, 28 808, C).

4.6. Maatregelenprogramma

Naast de doelstellingen en beginselen die al aan bod zijn gekomen, bevat de KRW ook een meer en minder concrete typering van maatregelen. Er worden algemene maatregelen voorgesteld en soms moeten er “maatregelen getroffen worden” met vervolgens een specifiek doel voor ogen. In artikel 11, tweede lid wordt de inhoud van de maatregelenprogramma's geformuleerd: “Elk maatregelenprogramma omvat de in lid 3 genoemde basismaatregelen en waar nodig, aanvullende maatregelen.” De basismaatregelen worden vervolgens in lid 3 betiteld als *de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan*. Indien de doelstellingen niet bereikt worden moet er naar aanvullende maatregelen gekeken worden. Dit kan gedurende de implementatie periode maar ook als blijkt dat de uitgevoerde maatregelen onvoldoende effect hebben. In bijlage VI van de KRW is een niet-limitatieve lijst met deze maatregelen opgenomen. De basismaatregelen vormen dus de minimale inspanning. Het nemen van aanvullende maatregelen, waar dit niet direct nodig is voor het halen van de (minimale) doelen, bepaald de zogenaamde ambitie van de lidstaten. Dit zal in hoofdstuk 5 terugkomen.

4.7. Rapportage

De KRW verplicht de lidstaten tot een uitvoerige rapportage aan de Europese Commissie, gedurende het implementatieproces én tijdens en na de uitvoering. De rapportage geeft de Europese Commissie zicht op de voortgang en prestaties van de lidstaten. Op basis van deze rapportages kunnen de lidstaten verantwoordelijk worden gehouden voor het niet nakomen van de verplichtingen en het behalen van de doelen. De rapportage vindt plaats door de Rijksoverheid. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W) draagt de verantwoordelijkheid voor de implementatie en uitvoering van de KRW (zie ook Bijlage IX, paragraaf II).

De rapportages beslaan zowel de wettelijke en bestuurlijke kanten als ook de technische en kanten van de implementatie en de uitvoering. Dit betekent onder meer dat de implementatie in de eigen wetgeving gerapporteerd moet worden (Artikel 24) en op meerdere momenten over de stroomgebieden gerapporteerd moet worden (Artikel 15). In Bijlage VII is de planning die de KRW volgt opgenomen (zie ook paragraaf 4.5). Het moment en het onderwerp van de rapportages zijn hierin terug te vinden. In paragraaf 5.5.I komt de verplichte interne Nederlandse rapportage aan bod. Hieronder zal worden ingegaan op een belangrijke rapportage in de aanloop naar de stroomgebiedsbeheersplannen.

In december 2004 moest een eerste beschrijving van de kenmerken en activiteiten per stroomgebied tot stand zijn gekomen die volgens de economische analyse (Artikel 5 van de KRW) gerapporteerd moest worden. Dit is de stroomgebiedskenmerkings. In deze rapportage moeten de stroomgebiedskenmerken, specificaties van de grondwaterlichamen, de typering van de oppervlaktewaterlichamen en nulmetingen ten aanzien van de chemische en ecologische toestand opgenomen zijn. Daarnaast moet de rapportage een effectbeoordeling van de menselijke activiteiten en belasting en een economische analyse van het drinkwaterverbruik bevatten.

4.8. Monitoring

Nadat de stroomgebiedskenmerkings en een eerste effectbeoordeling een feit zijn, zal door middel van monitoring informatie ingewonnen moeten worden over de ecologische en chemische toestand van de waterlichamen. Door de monitoring moeten de trends in de toestand en de effecten van maatregelen op korte en lange termijn zichtbaar gemaakt worden. Hiervoor moet een monitoringsprogramma opgesteld worden. Uiterlijk 2006 moeten de meetnetten operationeel zijn (Artikel 8, lid 2) In Bijlage VIII wordt de voorgeschreven werkwijze van de monitoring toegelicht.

Wanneer de monitoring aangeeft dat de doelstellingen niet zullen worden bereikt dan moeten de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht. Vervolgens moeten de vergunningen en toestemmingen bekeken worden en waar nodig ingetrokken of herzien worden. Ook de monitoring zal onderworpen moeten worden aan een onderzoek. Hierbij kan men denken aan het onderzoeken van de locatie en de geschiktheid van de meting. Is die representatief en daarvoor wel geschikt? Ligt er een verontreinigingsbron te dichtbij die de resultaten vertekent? Als de oorzaken zijn gevonden en deze niet aan overmacht of onvoorziene omstandigheden te wijten zijn, wat sporadisch voorkomt, dan moeten er aanvullende maatregelen genomen worden zoals in paragraaf 4.6 bedoeld.

4.9. Europees Recht en Jurisprudentie

Vanuit Brussel komt er steeds meer communautair beleid. Dit zorgt voor een toenemende stroom van wetten, richtlijnen en jurisprudentie. Het voorziet in een constante uitbreiding en een steeds hechtere aaneenschakeling van de wet en regelgeving op Europees niveau (zie kader 1). Door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie wordt in toenemende mate uitleg gegeven aan de rechten die hieraan ontleend kunnen worden en de plichten die de lidstaten opgelegd krijgen. Het Europese recht krijgt daarmee steeds meer vorm. Ook het toepassingsgebied breidt zich uit. Decentrale overheden zoals waterschappen en de gemeenten, maar ook burgers krijgen meer een meer van doen met het EG-recht, hetzij in het handelen naar het EG-recht, hetzij de mogelijkheid om zich te beroepen op het EG-recht. De gemeentelijke rechtspositie in Europees kader wordt hieronder besproken²⁵.

1) Wat is een richtlijn?²⁶
"Een richtlijn is een wetgevingsinstrument, dat wordt gebruikt om de bepalingen van de Europese verdragen juridisch vorm te geven. Richtlijnen zijn voor de lidstaten 'verbindend ten aanzien van een binnen een bepaalde tijd te bereiken resultaat'."

I. Europese rechtspersonen

De Europese Gemeenschap functioneert op basis van eigeninstelling. Het beleid dat uit de Gemeenschap voortkomt is op basis van eigenwerking. De lidstaten vormen de Gemeenschap en geven daarmee gehoor aan de reglementen of rechtsorde (EG-verdrag) die aan de Gemeenschap zijn verbonden. Daarmee verplichten de lidstaten zich te houden aan het beleid dat door de Gemeenschap wordt gevormd en gevoerd. Nederland is als lidstaat één van de internationale rechtspersonen binnen de Europese Gemeenschap. De Nederlandse centrale overheid, de Rijksoverheid, dat als hoogste bestuurlijke organisatie de nationale rechtspersoon vormt, wordt door de Gemeenschap middels het Europese Hof van Justitie aansprakelijk gehouden als er verdragsschennis is geconcludeerd²⁷. Dit betekent dat er een ministeriële verantwoordelijkheid ligt [22.].

II. Algemene bepalingen

Er is een hoge mate van verstrengeling tussen het nationale en het EG-recht. Mochten er tegenstrijdigheden zijn tussen de verdragsbepalingen en nationale wetgeving, dan verdient het communautaire recht de voorrang [23.]. Dit blijkt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie²⁸. Op basis van artikel 10 van het EG-verdrag, het beginsel van gemeenschapstrouw, dient door elk met overheidsgezag bekleed orgaan in de lidstaten deze voorrangsregel te worden toegepast [23.]. De werkelijke uitvoering van een EG-richtlijn komt pas tot stand met het opnemen van de richtlijn in de nationale wetgeving. Dit is de taak van de formele wetgever, meestal de centrale overheid. De centrale overheid kan dit echter delegeren aan een

²⁵ Veel van de verwerkte informatie is verkregen via het online kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden (www.europadecentraal.nl) en publicaties van de Interdepartementale Commissie Europees Recht: *De Europeesrechtelijke dimensie van toezicht*, 6 oktober 2000 en *Toepassing EG-richtlijnen door decentrale overheden*, 12 maart 2003

²⁶ *Rechtstreekse werking van Europese richtlijnen: regels en risico's*, 17 juni 2004, Europa decentraal

²⁷ Zie bijvoorbeeld: HvJ zaak C-388/01 - Jur. 2003, I-00721

²⁸ HvJ zaak 6/64, Costa/Enel - Jur. 1964, p. 1199-1254

decentrale overheid. Dit betekent dat andere overheden uit moeten kunnen gaan van de correctheid van omzetting en de juistheid van de bepaling [23.]. Bij de omzetting heeft de lidstaat vaak de ruimte om de vorm en middelen zelf te kiezen. Als de implementatie in de Nederlandse wetgeving 'conform' de richtlijn is geschied, dan kan dit nationale recht gewoon toegepast worden.

III. *Decentrale verantwoordelijkheid*

De met bevoegd gezag beklede decentrale overheden in Nederland hebben de verantwoordelijkheid om de communautaire regelgeving zelfs rechtstreeks uit te voeren (autonomie) of moeten uitvoering geven aan de Nederlandse regelgeving (medebewind) [23.]. De wettelijke indeling van het bestuurlijke gezag in Nederland legt deze verantwoordelijkheid neer bij deze partijen. Dit betekent dat provincies en gemeenten in Europees verband ook erkend worden als officiële overheidsorganen. In een rapport van de Interdepartementale Commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid, verschenen in september 1999 worden de communautaire verplichtingen van decentrale overheden onderscheiden in drie soorten [36.]:

- de omzetting van communautaire regelgeving in nationale regelgeving op grond van autonome dan wel van gedelegeerde bevoegdheden;
- de uitvoering van communautaire regelgeving die al dan niet in nationale regelgeving is omgezet;
- en de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht bij autonome handelingen van decentrale overheden die al dan niet rechtstreeks toepasselijk zijn.

De decentrale overheden nemen de taken waar op gebied én schaal van de hen toebedeelde functies. Hierbij hoort eveneens de communautaire regelgeving. Richtlijnen moeten in het eigen recht worden opgenomen, zoals in de algemene bepaling is aangegeven (paragraaf 4.9.II) en wel op zo'n manier dat de verplichtingen uit de richtlijn juridisch gegarandeerd zijn. Daaruit vloeien ook eventuele verantwoordelijkheden voor de decentrale overheden voort.

Mocht er zich nu een situatie voordoen dat de richtlijnbevestigingen niet tijdig, niet geheel of niet correct zijn omgezet in de nationale wetgeving dan kan er nog steeds een rechtstreekse werking van de richtlijn op de decentrale overheden van toepassing zijn. Deze rechtstreekse werking is van groot belang. Dit begrip wordt in paragraaf 4.9.IV verder uitgewerkt. Uit het *costanzo*-arrest²⁹ blijkt dat hier dan het principe van gemeenschapstrouw gehandhaafd moet worden. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het goed uitvoeren en handelen naar de richtlijnbevestigingen onverminderd bij de decentrale overheden ligt, zelfs al is het de centrale overheid die de richtlijn verkeerd heeft geïmplementeerd. Dus op de gestelde datum van de inwerkingtreding in nationale wetgeving is de decentrale verantwoordelijk voor het naleven van de richtlijn. Ook moet er met het oog op de toekomst al rekening mee gehouden worden. Dit betekent dat al vastgesteld beleid en maatregelen niet mag botsen met de nieuwe richtlijn, ook al is de richtlijn nog niet de nationale wetgeving opgenomen. In de praktijk is er dus vaak een directe werking naar de decentrale overheden toe. De EU houdt echter wel vast aan de centrale overheid (de Rijksoverheid) als (enige) rechtspersoon en houdt de lidstaat verantwoordelijk voor de correctheid van de algehele implementatie (en dus ook de omzetting in nationaal recht) van de EU-regelgeving. Hier wordt in paragraaf 4.9.V verder op ingegaan

²⁹ HvJ 22 juni 1989, zaak C-103/88 - Jur. 1989, p. 01839

IV. *Rechtstreekse werking*

Het is voor met name decentrale overheden van wezenlijk belang om te weten of een richtlijn of enkel een bepaling daarvan, al of niet een rechtstreekse werking heeft. Dit is met name van belang om enige vorm van aansprakelijkheid te vermijden en daarmee eventuele schadeclaims te voorkomen. Als een richtlijn rechtstreeks werkt, betekent dit dat de richtlijn direct en volledig van toepassing is. Voor decentrale overheden betekent dit dat de Europese richtlijnen onverminderd toegepast moeten worden ook al is de omzettingstermijn verlopen of heeft de nationale wetgever de richtlijn niet goed geïmplementeerd. Of een richtlijn een rechtstreekse werking heeft, is uiteindelijk aan het Europese Hof om hierover uitspraak over te doen. De richtlijn wordt dan getoetst op de nauwkeurigheid en bindendheid. Wil een richtlijn als 'rechtstreeks' worden aangemerkt dan moet de richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk geformuleerd zijn. Er is dus geen of beperkte beleidsvrijheid voor de nationale en decentrale overheden. Hier is de opvatting van de beperkte beleidsvrijheid van belang. Richtlijnen bieden soms schijnbaar veel ruimte voor interpretatie (zoals de KRW). Als die beleidsvrijheid echter onder goed geformuleerde voorwaarden en grenzen werkt, dan is er wel sprake van rechtstreekse werking van die richtlijn.

V. *Decentrale aansprakelijkheid en particuliere schadevergoeding*

Met de toegekende verantwoordelijkheid aan decentrale overheden komt ook de aansprakelijkheid een stap dichterbij. Het Europese Hof van Justitie erkent schending van het EG-recht door decentrale overheden. Voor het Europese Hof maakt het in eerste instantie niet uit welk orgaan er schending wordt gepleegd. Het Hof houdt de lidstaat aansprakelijk en de lidstaat kan zich dus niet beroepen op de bevoegdheidsverdeling in de nationale structuur. Het gemeenschapsrecht verzet zich echter niet tegen de mogelijkheid om via het nationale recht de schade op de decentrale overheid te verhalen³⁰. Het niet uitvoeren of naleven van communautaire regelgeving door decentrale overheden moet dus intern worden gezien.

Particulieren kunnen zich beroepen op schending van het EG-recht door decentrale overheden³¹. Het EG-recht maakt namelijk onderdeel uit van het nationale recht. Daar waar de richtlijn een rechtstreekse werking heeft ligt de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheid en kan die overheid in Nederland aansprakelijk worden gehouden³². Wanneer blijkt dat de centrale overheid de richtlijn niet goed heeft omgezet kan eventuele particuliere schade op de Rijksoverheid worden verhaald³³. Het wordt verdedigd dat decentrale overheden rechtstreeks geleden schade, door verzuim van de Rijksoverheid om een richtlijn correct te implementeren, zouden moeten kunnen verhalen [36.]. Dit standpunt is overgenomen door de Tweede Kamer³⁴.

Voor de Kaderrichtlijn Water is het allemaal nog maar afwachten. De juridische gevolgen voor gemeenten zullen meevallen. In [16.] wordt een voorbeeld gegeven waarbij een bepaling uit de Habitatrichtlijn de rechtstreekse status werd toegewezen door de bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit de bepaling volgt dat: "lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten voor zover die factoren, gelet op doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben". Dit gelezen, kan worden verondersteld dat de KRW grotendeels een rechtstreekse werking heeft. Derden kunnen zich daarom beroepen bij het Europese Hof van Justitie op het schenden van het Europese recht (de KRW) door gemeenten. Voordat het tot een eventuele veroordeling

³⁰ HvJ zaak C-302/97, Konle, Jur 1999, p. I-3099, punt 63

³¹ HvJ zaak C-201/02, Wells, Jur. P. I-00723

³² Rb. Utrecht 25 oktober 1995, JB 1995, 305, m.nt. Lefever, Rawb 1996, m.nt. De lange

³³ HvJ zaak C-6/90 en C9/90, Jur. 1991, p. I-5357

³⁴ TK, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 137, Uitvoering EG-Richtlijnen

komt moet wel aangetoond worden dat de geleden schade de directe oorzaak is van het niet nakomen van dat recht. Voor water- en milieuriichtlijnen is zulke schade vaak moeilijk aanwijsbaar of tastbaar.

Wanneer de centrale overheid in het ergste geval een boete krijgt opgelegd bestaat er de mogelijkheid om dit binnen het nationale recht te proberen te verhalen op een lagere overheidsinstantie. Voor het huidige recht in Nederland is dit een nog zeer lastige, en zeker ook onbekende, procedure. Maar met de uitbreiding van het Europese recht komt ook de bewustwording van die inbedding in het nationale bestel bij de overheid. Er wordt gezocht naar betere mogelijkheden om in de toekomst de decentrale overheden aansprakelijk te houden voor schending van het Europese recht³⁵:

“De centrale overheid krijgt de mogelijkheid om decentrale overheden een bijzondere aanwijzing te geven als zij een krachtens het EG-verdrag bestaande verplichting niet nakomen. Bovendien zal de werking van de bestaande taakverwaarlozingsregelingen in Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zich ook gaan uitstrekken tot beslissingen die op grond van het Europese recht worden gevorderd. Tenslotte zal een verhaals- en regresrecht worden ingevoerd om een door de EG opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen, voor zover er sprake is van verzuim van die decentrale overheden”.

Dit zal er toe leiden dat iedere decentrale overheid voor haar eigen verantwoordelijkheid ook iedere aansprakelijkheid zal gaan dragen. Voor nu kan men stellen dat, behoudens de immer aanwezige uitzonderingen, er voor de gemeente wel sprake is van een directe verantwoordelijkheid, maar geen directe aansprakelijkheid voor de implementatie van de KRW. Van de gemeenten die geënuquëerd zijn gaf 18% aan er bang voor te zijn om aansprakelijk gehouden te kunnen worden voor de uitvoering van de KRW [33.].

VI. Ingebrekestelling

In geval dat Nederland geen gehoor geeft aan Europese verplichtingen (dan wel te laat), zal de Nederlandse Staat een inbreukprocedure ten laste worden gelegd. De Europese Commissie kan zo’n procedure starten. Dit kan uiteindelijk - het gaat vaak gepaard met een briefwisseling betreffende de oorzaak en reden van die schending - resulteren in een aanklacht tegen Nederland bij Europese Hof van Justitie wegens schending van het EG-recht. Wordt Nederland veroordeeld dan is er nog geen reden tot paniek. Wekt Nederland nog steeds de indruk dat zij er onvoldoende werk van maakt, dan kan de EC overgaan tot een tweede procedure. Nu pas kan een dwangsom of boete worden opgelegd [37.]. Ook hier geldt weer dat het de centrale overheid is die veroordeeld wordt en dus de boete zal moeten betalen, ook al ligt de aard van de overtreding geheel bij een aanwijsbare decentrale overheid. In paragraaf 4.12 wordt hier verder op ingegaan.

Door het te laat implementeren van de KRW in de eigen wetgeving is het inmiddels duidelijk dat Nederland de richtlijn niet naleeft. Nederland is daarom ook in gebreke gesteld door de Europese Commissie. Er volgt echter nog geen procedure bij het Hof van Justitie, omdat Nederland de richtlijn niet heeft genegeerd, maar wachtte op verduidelijking van een aantal zaken. De ingebrekestelling moet dus gezien worden als een officiële waarschuwing. In [3.] geeft Blöch aan dat in het geval dat Nederland de Implementatiewet Kaderrichtlijn aanneemt, de lopende procedure tegen Nederland wordt ingetrokken. Vanwege de officiële publicatie op 22 juni 2005 is dit feitelijk ook gebeurd.

³⁵ TK, vergaderjaar 2003–2004, 21 109, nr. 138, Uitvoering EG-Richtlijnen; kabinetsstandpunt ‘De Europese dimensie van toezicht: het EU-recht en de relatie rijk - decentrale overheden’

4.10. Resultaatsverplichting

Juridisch gezien legt het vastleggen van maatregelen ter bescherming en verbetering van de waterkwaliteit een resultaatsverplichting op. Maatregelen die men opgenomen heeft in het (wettelijk geldend) stroomgebiedsbeheersplan moeten uitgevoerd worden. Het beoode effect dat deze maatregelen moeten hebben op de waterkwaliteit is de doelstelling. Mocht blijken dat de doelstellingen niet gehaald worden, dan zal er door de Commissie worden gekeken of al het haalbare is gedaan, of er overmacht aanwezig is geweest of dat er 'onbewuste' onderschatting van het effect heeft plaatsgevonden. Als de lidstaat geen blaam treft dat moet zij aanvullende maatregelen nemen zodat de volgende termijn de doelen wel gehaald worden. Voor beschermde gebieden kan niet uitgesloten worden dat, alle maatregelen ten spijt, de EU een inbreukprocedure zal starten als de doelen niet gehaald zijn. Van de lidstaten mag verwacht worden dat zij juist voor de beschermde gebieden zich er van hebben overtuigd de nodige maatregelen te nemen [27.]. Als de doelen behaald zijn, heeft de Commissie geen reden om de lidstaten te controleren of de handelswijze precies volgens de reglementen is geschied. Niet alle maatregelen hoeven uitgevoerd te worden, zolang dit maar gerapporteerd en onderbouwd wordt (Bijlage VII, lid 3 onder B). Maatregelen kunnen bijvoorbeeld niet meer nodig zijn voor het bereiken van de doelstelling of de maatregelen zijn vervangen door andere. De Europese resultaatsverplichting zal in de praktijk dus pas aan de orde zijn wanneer de doelen niet gehaald worden.

Er wordt met de KRW een bepaalde kwaliteitsstandaard verlangt, en dus niet een inspanning. Ligt de inspanning te hoog om die kwaliteitsstandaard voor een bepaald waterlichaam in 2015 te halen dán mag die inspanning uitgespreid worden over één of twee maal 6 jaar.

4.11. Verwante beleidsontwikkelingen en richtlijnen

Volgens een notitie van het Centraal Planbureau [1.] moet onderscheidt gemaakt worden tussen de KRW en overige (Europese) plannen. Kosten van maatregelen die hun oorsprong niet in de KRW hebben mogen dan ook niet meegenomen worden in een besluit over wat 'onevenredig kostbaar' is:

‘De economische gevolgen van de KRW moeten worden afgemeten ten opzichte van het scenario inclusief de effecten van de bestaande beleidsvoornemens en de nog in te voeren Europese regelgeving is verwerkt. Op die manier wordt voorkomen dat effecten ten onrechte op het conto van de KRW worden geschreven.’

Voor de maatregelen zelf ligt dit anders. De KRW vraagt er expliciet om dat aan veel andere Europese richtlijnen voldaan wordt. Dit maakt het juist mogelijk om deze richtlijnen in de toekomst te laten vervallen en te vervangen door de KRW. Artikel 11, het maatregelenprogramma, derde lid onder a), bevat de expliciete verwijzing naar de overige Europese richtlijnen:

“De maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de doeleinden van artikel 9 nodig zijn, met inbegrip van de maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving vereist zijn.”

De basisinspanning (zie Bijlage XI, paragraaf III) wordt hier als voorbeeld genomen. Dit beleidsvoorschrift moet ervoor zorgen dat Nederland voldoet aan richtlijn 91/271/EEG³⁶, inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Hetgeen betekent dat er gehandeld wordt naar de KRW vereisten om aan de overige communautaire wetgeving te voldoen. De

³⁶ Pb.EG L 135 van 30-5-1991

redenatie vanuit een CPB-notitie [1.] is dat deze maatregelen echter niet mogen meetellen voor de economische afweging van 'nieuwe' maatregelen. Het mag de 'haalbaarheid' niet drukken. Het zou onterecht zijn om de kosten van de basisinspanning in de analyse mee te nemen als een economisch gevolg van de KRW. Wordt met de basisinspanning aan de richtlijn 91/271/EEG voldaan, dan houdt dit praktisch in dat de maatregelen en effecten wel moeten worden meegenomen in rapportages. Het maatregelenprogramma dat de KRW voorschrijft mag verwijzen naar maatregelen die uit de nationale wetgeving voortvloeien en van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat (Artikel 11, lid 1).

Op basis van de (toekomstige) effecten van maatregelen voor het realiseren van de basisinspanning kunnen maatregelen voor die specifieke KRW-doelen (richtlijn 91/271/EEG) achterwege blijven als met die maatregelen die KRW-doelen worden gehaald. In beginsel hoeft er geen onderscheidt gemaakt te worden tussen een maatregel die op het conto van de KRW geschreven kan worden en een maatregel die onder een andere richtlijn valt om daarmee de doelen van de KRW te bereiken. Enkel waar de afzonderlijke richtlijnen (en maatregelen daartoe) niet voldoende effect blijken te hebben waar de KRW dat voorschrijft zullen 'aanvullende maatregelen' genomen moeten worden.

4.12. Sancties

In paragraaf 4.9 werd de verantwoordelijkheid van de gemeenten ten aanzien van richtlijnen belicht in de juridische zin van het woord. Het komt erop neer dat de gemeente haar verantwoordelijkheid moet dragen voor het implementeren van de richtlijnen waar het samenvalt met haar normale eigen taken en beleid. Voor een richtlijn als de KRW mag verondersteld worden dat eventuele grootscheepse ingrepen van hoger hand zullen plaatsvinden. De gemeenten moeten wel invulling geven aan het uitgezette Nederlandse beleid. De aansprakelijkheid en zeker de directe consequenties bij enige aanwijsbare nalatigheid of ondermaatse uitvoering door de gemeenten zijn (nog) ver te zoeken. De Nederlandse Rijksoverheid zoekt ondertussen wel naar een beter instrumentarium om de decentrale overheden te kunnen betichten en eventuele Europese boetes te kunnen verhalen. Dit laatste scenario is echter zeer onwaarschijnlijk. De kans (lees: frequentie) dat het daadwerkelijk komt tot een oplegging van een boete door de Europese Commissie (via het Hof) is zeer klein (zie ook kader 2). Daarnaast moet het vaststaan dat de gemeente, in dit geval, onomstotelijk debet is aan de oorzaak van het geschil. De Commissie heeft wel aangegeven vaker en sneller over te gaan tot een gerechtelijke procedure waarbij forfaitaire betalingen tot doel worden verheven.

2) *Frankrijk moet boete betalen*³⁷
"Voor het eerst in de geschiedenis moet een lidstaat een boete en dwangsom bij niet-naleving betalen omdat deze de Gemeenschaps-wetgeving bij voortdurend niet toepast. Frankrijk houdt zich niet aan de Europese regels voor de instandhouding van de visbestanden en is daarom door het Europees Hof van Justitie veroordeeld tot een boete van 20 miljoen euro."

4.13. Conclusies

Het implementatieproces wordt wettelijk en bestuurlijk aangestuurd door de Rijksoverheid. Zij draagt de verantwoordelijkheid voor de wettelijk implementatie, de rapportage naar de EU toe en het behalen van de doelstellingen. Het implementeren behelst een breed programma: typering van de waterlichamen, economische analyses, monitoring etc. De KRW stelt strikte eisen aan het proces en verbindt voorwaarden aan de inhoudelijke uitwerking.

De stroomgebiedsaanpak vraagt om een gezamenlijke onderneming van de waterbeheerders binnen een stroomgebied. Meer dan voorheen zal er gegevensuitwisseling, communicatie en afstemming moeten plaatsvinden. De KRW legt het Nederlandse waterbeheer een

³⁷ Nieuwsbericht, 13 juli 2005, <http://www.eu.nl/>

resultaatsverplichting op. De doelen en maatregelen die worden vastgesteld zullen ook daadwerkelijk behaald moeten worden, anders volgen er sancties. De KRW voegt zodoende een nieuwe dimensie aan het Nederlandse waterbeheer toe. De KRW kan niet binnen de huidige structuur van het waterbeheer en het waterbeleid worden ingepast. De KRW vraagt om uitgebreide monitoring, analyses en brengt het volledige waterbeheer per stroomgebied in kaart, zowel organisatorisch als beleidstechnisch. Andersom zou nationaal beleid en organisatie wel kunnen profiteren van de KRW (dit zal in de volgende hoofdstukken duidelijk worden).

Gemeenten hebben de juridische verantwoordelijkheid om de richtlijn na te leven. Er volgen geen directe nieuwe activiteiten uit de bepalingen van KRW voor de gemeenten en haar beleid, anders dan uit andere richtlijnen volgt. De resultaatsverplichting geldt onverminderd voor de gemeenten. Daar waar de gemeenten de verantwoordelijkheid dragen in het Nederlandse waterbeheer zullen zij kunnen worden afgerekend op hun beleid en maatregelen. De gemeenten zullen in hun beleid dus terdege rekening moeten houden met effecten en doelen van de KRW. Dit betekent dat gemeenten in 2015 minimaal aan de afvalwaterrichtlijn moeten voldoen en de basisinspanning hebben voltooid. De basisinspanning is het maatregelenprogramma dat is bepaald voor het naleven van de afvalwaterrichtlijn. Mochten de KRW-doelen (waaronder de afvalwaterrichtlijn) lokaal niet gehaald worden dan is dit aan de betreffende gemeente toe te schrijven wanneer die de vastgestelde maatregelen (basisinspanning) niet heeft uitgevoerd.

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de Nederlandse implementatie van de KRW. Hoe de KRW in de Nederlandse wetgeving en planvorming wordt opgenomen, hoe het implementatieproces in Nederland is vorm gegeven, en welke plaats de gemeenten hierin is toebedeeld.

5. Inpassing KRW in het Nederlandse beleid

5.1. Inleiding

Europese richtlijnen moeten door Nederland zelfstandig geïnterpreteerd en ingevoerd worden. De KRW schept hier een breed kader voor. Niet alleen moet Nederland aan bepaalde nieuwe eisen van de KRW voldoen, het moet aan veel andere richtlijnen voldoen alvorens de KRW volledig nagekomen wordt. Nederland houdt er een zeker beleidsvrijheid op na. Er moet naar de eigen situatie invulling aan de richtlijnen worden gegeven. Dit betreft de wet- en regelgeving, de indeling van de overheden, planstructuur en de gebiedsspecifieke kenmerken. In paragraaf 5.2 zal de Nederlandse wetgeving en de opname van de KRW daarin worden belicht. Nieuw beleid zal in de hedendaagse planstructuur moeten worden overgenomen. Paragraaf 5.3 gaat hier op in. De stroomgebiedsbenadering vraagt om een voor Nederland nieuwe organisatie van overheden en ander betrokken partijen. Dit komt aan bod in paragraaf 5.4. Tot slot wordt de Nederlandse inzet en interpretatie besproken (paragraaf 5.5).

5.2. Wetgeving

I. *Implementatiewet EG-kaderrichtlijn*

Het opnemen van de KRW in de nationale wetgeving is een vereiste van de KRW. Met de publicatie in de staatscourant is op 22 juni 2005 de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn (zie paragraaf 4.2.V) in Nederland van kracht geworden. Met de totstandkoming van de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn heeft Nederland, hetzij te laat, voldaan aan de Europese verplichting tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. De Implementatiewet is een herziening en aanvulling op de Wet op de waterhuishouding (Stb. 1989, nr. 285, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, nr. 533)³⁸ alsmede de Wet Milieubeheer (Stb. 1994, nr. 80, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, nr. 667 en 669)³⁹. De belangrijkste wijzigingen en vastleggingen zijn (Stb. 2005, nr. 303)⁴⁰:

In de Wet op de waterhuishouding:

- De toekenning van de autoritaire verantwoordelijkheid bij de Ministers van V&W tezamen met de ministers van VROM en LNV.
- De vaststelling van de stroomgebieden en de totstandkoming en termijn waarop van de stroomgebiedbeheersplannen.
- De opname van de stroomgebiedbeheersplannen in een Nota Waterhuishouding, de zesjaarlijkse herziening én de, wettelijk verplichte, ter inzage legging hiervan.
- Aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen als 'kunstmatig', 'sterk veranderd' of 'natuurlijk'.
- De raadpleging van de Duitse of Belgische autoriteit ten aanzien van de grensoverschrijdende stroomgebieden.
- Het betrekken van de in het beheersgebied woonachtige of belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen door de kwaliteitsbeheerder of kwantiteitsbeheerder.

Dit laatste punt betekent dat gemeenten als rechtspersoon betrokken moeten worden bij het de uitwerking van de KRW door de kwaliteitsbeheerder (het waterschap) of de kwantiteitsbeheerder (de provincie).

³⁸ Wet van 14 juni 1989, houdende regelen inzake de waterhuishouding

³⁹ Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne

⁴⁰ De Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water, 7 april 2005

In de Wet milieubeheer:

- Het vaststellen van milieukwaliteitseisen ter uitvoering van de KRW voor zover die nog niet zijn vastgesteld⁴¹.
- Bij een maatregel als in de KRW bedoeld moet bepaald worden in hoeverre en onder welke voorwaarden hiervan afgeweken kan worden.
- Geen achteruitgang van de kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden.
- Bij een algemene maatregel van bestuur worden regels opgesteld betreffende de monitoring.
- Het bijhouden van een register voor de beschermde gebieden.
- Bij een algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld aangaande de registers.

II. *Integrale Waterwet*

Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel voor een integrale waterwet. In de *hoofddlijnennotitie Integratie Waterwetgeving*⁴² is het voornemen en een ontwerp hiervoor uiteengezet. Deze notitie is voorgelegd aan de Tweede Kamer⁴³. Op 12 oktober 2004 is het voorstel aangenomen om de relevante waterwetgeving op te nemen in de Integrale Waterwet (IWW)⁴⁴. De intentie hiervan is drieledig. Kort samengevat is dit⁴⁵:

- Om de regels en bureaucratie te verminderen, de procedures en de administratieve lasten te vereenvoudigen etc.
- De waterwetgeving te structureren, gesteund door de ontwikkelingen in de Europese wetgeving (met name doelend op de KRW)
- Een beter instrumentarium te bieden voor de watersysteembeheerders, dat nu verstrooid en complex in de wetgeving verwerkt zit.

Het moet ook een vervolg zijn op de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn om tegen 2009 wettelijk te hebben voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zullen veel wetten komen te vervallen⁴⁶. Het voorstel zal naar verwachting van de staatssecretaris V&W in 2006 worden ingediend⁴².

In de schets van het wetsvoorstel wordt het moeilijk geacht om binnen de randvoorwaarden van de KRW, te voorzien in de versobering van beleidsplannen op het niveau van het Rijk en provincie en operationele beheersplannen. De gegeven reden hiervoor is dat de KRW een veelomvattende informatievoorziening vraagt en grondige inspraakprocedures erop na houdt.

⁴¹ Niet alleen het vaststellen van aanvullende milieukwaliteitseisen uit hoofde van de KRW, maar ook nog vast te stellen milieukwaliteitseisen waar andere communautaire wetgeving dit vereist. Een recent voorbeeld is de regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewater (Staatscourant, 22 december 2004, nr. 247) op basis van de richtlijn 76/464/EEG na aanleiding van een Arrest van het hof (Zesde kamer) wegens het niet nakomen van richtlijn 76/464/EEG (HvJ, 10 mei 2001, zaak C152/98 – Jur. 2001 p. I-03463).

⁴² TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 694, nr. 1, *Integratie waterwetgeving*, brief met bijlage, Den Haag, 6 juli 2004

⁴³ TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 694, nr. 1

⁴⁴ TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 694, nr. 2

⁴⁵ Informatiesheet, *Integrale Waterwet*, 17 maart 2005 (bron: <http://www.minvenw.nl/dgw/home/iww.aspx>).

⁴⁶ In te trekken wetten:

- Wet op de Waterhuishouding
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Grondwaterwet
- Wet Droogmakerijen en Indijkingen

Aanzienlijke wijziging en mogelijke intrekking:

- Wet beheer rijkswaterstaatwerken
- Waterstaatswet 1900

5.3. Planstructuur

Het waterbeleid in Nederland wordt vormgegeven door de Nota Waterhuishouding. Vandaag de dag is de Vierde Nota Waterhuishouding⁴⁷ (NW4) hét overkoepelende plan voor nationaal waterbeheer. Met de inwerkingtreding van de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn hebben de stroomgebiedsbeheersplannen een wettelijke ondergrond gekregen in de Wet op de Waterhuishouding (zie paragraaf 5.2.I). De Kaderrichtlijn Water heeft een eigen wettelijke planbasis verworven in de nationale planstructuur. In de toekomst zullen de stroomgebiedsbeheersplannen opgenomen worden in de Nota Waterhuishouding, waarmee ze formeel bestaansrecht hebben binnen de Nederlandse planstructuur. Het is dus een additioneel plan die inbedding krijgt binnen de huidige structuur, maar geen eigen, nieuwe plaats verwerft. De inhoudelijke strekking zal uitgewerkt en opgenomen worden in de regionale plannen. Naast de zeer kwalitatieve focus van de Kaderrichtlijn Water heeft Nederland een kwantitatief waterbeleid ontwikkeld om de wateroverlast in te perken en anderzijds meer ruimte aan het water (terug) te geven. Deze strategie is vervat in het Waterbeheer 21^e eeuw (WB21). Met het opstarten van beide projecten anno 2000 wordt hiermee de toon gezet voor het waterbeheer in Nederland. Een integrale aanpak blijft dan ook niet achterwege (zie kader3). De KRW en het WB21 vormen de kernonderdelen van het nationale waterhuishoudingsplan en worden, waar mogelijk, gecombineerd opgenomen en aangepakt in regionale plannen. In opdracht van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is er onderzoek gedaan naar de synergie tussen het WB21 en de KRW [49.]. Eén van de conclusies uit dit onderzoek was dat het stadium waarin beide projecten verkeren te verschillen, maar er duidelijk baten zijn voor de gezamenlijke aanpak van het WB21 en de KRW.

3) “De uitvoering van de kaderrichtlijn en het Waterbeleid 21^e eeuw zullen dan ook organisatorisch als inhoudelijk, nadrukkelijk als één samenhangend beleidstraject worden gepositioneerd” [26.].

I. Nationaal Bestuursakkoord Water

De waterproblematiek in Nederland heeft een ander gezicht gekregen met het Waterbeleid 21^{ste} eeuw en de Europese Kaderrichtlijn Water. De constatering dat het een gezamenlijk aanpak van beheerders en bestuurders behoeft heeft ertoe geleid dat er een bestuursakkoord gesloten is waarin de te nemen stappen, verantwoordelijkheden en communicatie uiteengezet is. Dit is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hierin zijn het Rijk, IPO, UvW en de VNG overeengekomen hoe het landelijke waterbeheer bestuurlijk wordt opgevangen en aangepakt. Met de ondertekening van het NBW hebben de partijen zich verplicht te starten met de gemaakte afspraken. Het akkoord kent echter geen wettelijke basis.

II. Wettelijke planbasis

In de Wet op de Waterhuishouding (Wwh) worden de plannen te aanzien van de waterhuishouding uiteengezet. De inhoudelijke strekking, de (juridische) procedures daartoe en de daarmee belaste waterbeheerder komen hierin aan bod. Het is dus een wettelijk kader voor de uitwerking van het Nederlandse waterbeheer en beleid in planvorm. Vier plannen komen hierin aan bod, te weten:

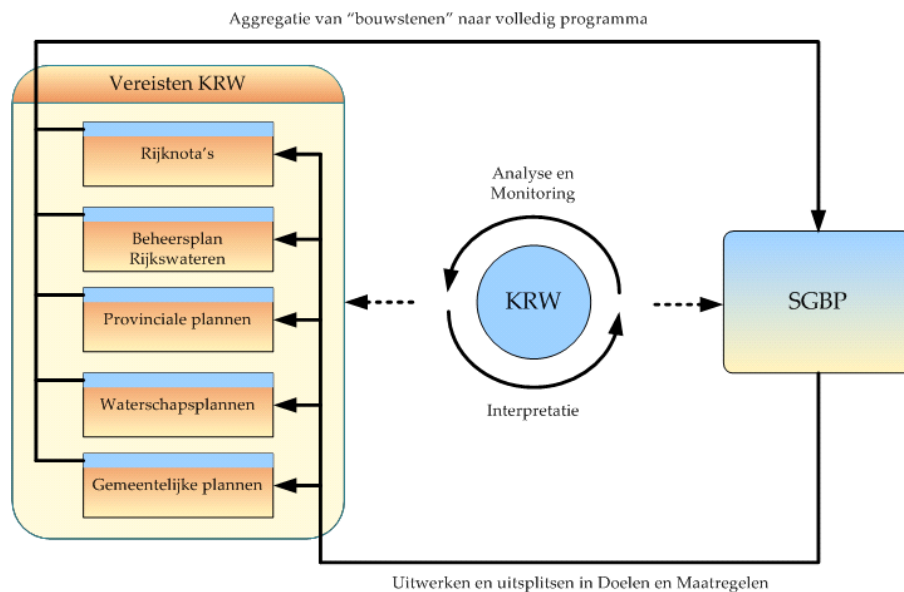
- Nota waterhuishouding
- Provinciaal waterhuishoudingsplan
- Beheersplan voor de rijkswateren
- Beheersplannen voor niet rijkswateren

⁴⁷ TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 401, nr. 1

Naast de uit de Wwh voortkomende plannen voor het water, is het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vastgelegd in de Wet milieubeheer (Wm). De Nederlandse waterhuishouding is grofweg in deze vijf plannen onder te brengen.

III. *Inpassing KRW in planvorming*

De wettelijke verplichte planvorming, opgesomd in paragraaf 5.3.II, die door verschillende (decentrale) overheden worden opgesteld zullen de doelen, maatregelen en visies uit de stroomgebiedsbeheersplannen moeten bevatten (Stb. 2005, nr. 303). Op de diverse planniveaus moet de KRW in daadwerkelijke maatregelen worden omgezet. In het fysisch systeem, door verordeningen en vergunning verlening alsook handhaving en controle van de door overheidswege opgelegde wetgeving. Het stroomgebiedsbeheersplan zal op haar beurt weer bestaan uit onderdelen, strategische visies dan wel concrete maatregelen, uit al die plannen [48.]. In het werkprogramma [48.] wordt aangehaald dat het stroomgebiedsbeheersplan zelf geen eigen (unieke) maatregelen bevat of oplegt: “Alles is onderdeel van plannen van Rijk, provincies, waterschappen of gemeenten en daaruit overgenomen”. De plannen vormen de ‘bouwstenen’ voor de stroomgebiedsbeheersplannen. Daarom kunnen die plannen ook door de EC worden opgevraagd en moeten ze aan alle KRW(-vorm)-eisen voldoen (zie Artikel 13, lid 5 en Bijlage VII, deel A onder 11). Zeker voor het eerste stroomgebiedsbeheersplan geldt dat het een iteratief proces is. Dit proces is geschematiseerd in Afbeelding 5.1. Interpretatie van de KRW zal de basis leggen voor het stroomgebiedsbeheersplan. Via analyse en monitoring van de situatie van de waterlichamen, menselijke activiteiten etc. zullen de doelen en maatregelen worden bepaald.



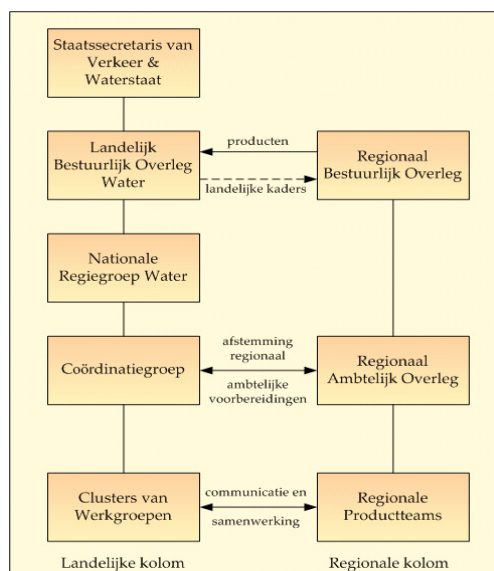
Afbeelding 5.1: totstandkoming stroomgebiedsbeheersplannen

Door aggregatie van de doelen en maatregelen, die opgenomen worden in de bestaande plannen zal het stroomgebiedsbeheersplan verder worden ingevuld. Dit onderstreept de noodzaak om de planvorming in Nederland te synchroniseren. De plannen zullen in voorts op hetzelfde moment moeten worden gerealiseerd om de herziening van de stroomgebiedsbeheersplannen (zie de wijzigingen in de Wwh, paragraaf 5.2.I) voet aan de grond te laten krijgen. Dit betekent dat de gehele planvorming in Nederland, in navolging op de KRW, een 6-jarig bestaan wordt beslecht. Rond 2010 zullen alle plannen herzien moeten zijn, gelijk aan de herzieningstermijn van de stroomgebiedsbeheersplannen.

5.4. Organisatie en communicatie

I. Organisatiestructuur

Met de intrede van de nieuwe planvorming en beleid komen ook de communicatiewijze, overlegstructuur en de bestuurlijke en uitvoerende organisatie voor veranderingen te staan. Ondanks het feit dat er in de huidige vorm (men houdt dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden) wordt doorgegaan, moet er meer afstemming en overleg plaatsvinden. Het woord 'integraal' stond aan de basis van het nieuwe watergericht beleid (zowel KRW als WB21) en daarmee het NBW. Wat betekent dat het alle facetten en niveaus van de waterhuishouding behelst. De diverse overheidspartijen worden allemaal geacht een belangrijke rol te spelen bij de implementatie van de KRW en WB21. Het gaat hierbij om het procesmatige traject alsmede het uitvoerende gedeelte. In afbeelding 5.2 is het organogram weergegeven zoals de huidige implementatie gecoördineerd wordt. Hierbij staat het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) aan het hoofd van het proces, onder toezien en de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van V&W. In Bijlage IX is de uitgeschreven versie van de organisatiestructuur, autoriteiten en communicatie terug te vinden. Ook wordt hier de internationale afstemming kort besproken.



afbeelding 5.2: implementatieorganogram KRW

II. Maatschappelijke bijdrage en inspraak

Naast de bestuurlijke organisatie ligt er ook een sterke nadruk in de KRW op de communicatieve werkwijze. In de richtlijn is een apart artikel gewijd aan de voorlichting en raadpleging van het publiek (Artikel 14). Hierbij komen de verplichting van tussentijdse openbare publicaties aan bod, de termijnen hiervoor en de mogelijkheid voor opmerkingen of advies vanuit het publiek. Er heerst al langer het algemene besef bij beleidsmakers dat er vroegtijdig informatie verstrekt moet worden om de bewustwording en acceptatie bij de betrokken partijen maar ook het algemene publiek te stimuleren. Landelijk is er de communicatiestrategie *Nederland leeft met water* opgezet om draagvlak te vinden, met aandacht voor het algemeen (veranderende) waterbeleid. Dit is als voorbode op het WB21 beleid, gestart met het ondertekenen van het NBW. Voor de communicatie rond de KRW heeft het LBOW een strategie vastgesteld voor de periode 2005-2010. Doel van deze communicatiestrategie is de verschuiving van de beeldvorming van 'zorgelijk, lastig en technisch inhoudelijk gedoe' naar 'nuttig, nodig en kansrijk' [48.].

III. *Gemeentelijke ondersteuning*

De VNG adviseert haar leden via nieuwsbrieven over de ontwikkelingen in het implementatieproces. Zij probeert de gemeenten inzicht te geven in de gemeentelijke opgave en hoe hiermee om te gaan. Om de bewustwording bij gemeenten te versterken zijn door het ministerie van V&W en de VNG 14fte (full-time-equivalent) vrijgemaakt voor zogenoemde ‘waterambassadeurs’ [42.]. Deze personen zullen per stroomgebied actief zijn. Hun taak is het inlichten van de gemeenten over de ontwikkelingen omtrent de KRW en het NBW binnen dat stroomgebied en de gemeenten te adviseren over wat ze daarmee vandoen hebben en hoe ze hiermee om moeten gaan. De waterambassadeurs zullen contacten onderhouden met de individuele gemeenten en op bijeenkomsten voorlichting geven en discussies aan te gaan.

Een initiatief van het waterschap Zuiderzeeland geeft een eigen invulling aan het versterken van de bewustwording bij gemeenten over de waterbelangen die er spelen⁴⁸. Tijdens het opstellen van de verkiezingsprogramma’s voor de gemeenteraad heeft het waterschap Zuiderzeeland via brieven aangeboden de partijen te willen helpen bij het formuleren van ‘waterpassages’. Door verschillende partijen is hierop ingegaan. In elke gemeente binnen het beheersgebied heeft het waterschap vervolgens een debat georganiseerd. Nieuwe raadsleden wordt een introductieprogramma aangeboden om kennis te maken met de activiteiten die bij het waterbeheer komen kijken.

5.5. Nederlandse inzet en interpretatie KRW

Voor Nederland betekent de KRW, zoals vaak verwoord, een extra opgave. Het huidige beleid voorziet bij lange na niet in de KRW wensen ten aanzien van het beleid en de uitvoering. Nederland typeert veel beleidsstrategieën en doelstellingen als richtinggevend en een streven. In de Waterhuishouding nota’s worden deze elke 10 tot 15 jaar geëvalueerd en bijgesteld waar nodig. Het legt een inspanningsverplichting op. De KRW wordt beschouwd als een resultaatsverplichting; worden de doelen niet gehaald dan volgen er daadwerkelijke sancties. In de notie inspannings- en resultaatsverplichting [27..] wordt dit door het LBOW onderstreept. Het stelt dat er feitelijk een directe resultaatsverplichting op het niveau van maatregelen geldt. Voor de doelen is er op termijn een resultaatsverplichting, gezien de mogelijkheid tot bijstelling van de fasering. Pas als er uitvoerige jurisprudentie van het Europese Hof is zal duidelijk worden of dit ook werkelijk zo is [32.].

I. *Nationaal werkprogramma en de ter beschikking stelling van rapportages*

Volgens Artikel 14, lid 1 van de KRW moeten tenminste de volgende documenten worden gepubliceerd omtrent de stroomgebiedsbeheersplannen en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, inclusief de gebruikers:

- een werkprogramma voor het opstellen van het stroomgebiedsbeheersplan, minstens drie jaar vóór de inwerkingtreding van het plan
- een overzicht van de belangrijkste waterbeheerskwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór de inwerkingtreding van het plan
- kopieën van het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan, minstens één jaar vóór de inwerkingtreding van het plan

Nederland heeft in navolging van de afspraken uit het NBW een werkprogramma opgesteld waarin het tijdspad en de daarbij horende activiteiten per overheid zijn vastgelegd. Het *Werkprogramma WB21/KRW* [48.] is nog niet goedgekeurd door alle deelnemende partijen. Aangezien het hier de besluitvorming betreft van provincies en waterschappen, en in mindere mate gemeenten, is goedkeuring van deze partijen via het Regionaal Bestuurlijk Overleg

⁴⁸ Binnenlands bestuur, magazine, 3 maart 2006

(RBO) noodzakelijk (zie paragraaf 5.4.I). Het programma is nu voorgelegd aan de zeven RBO's in Nederland, overeenkomstig met de (deel)stroomgebieden⁴⁹, in afwachting van eventuele goedkeuring. In dit werkprogramma wordt de inhoud van een jaarlijkse 'decembernota' beschreven, die structuur aanbrengt in het besluitvormingsproces tot aan 2009. De decembernota moet de Tweede Kamer informeren en consulteren over de voortgang van het implementatieproces van de KRW en het WB21. Er verschijnen drie van deze rijksnota's: in december 2005, 2006 en 2007. De decembernota 2005 is aan de Twee Kamer aangeboden⁵⁰. Het doel van deze decembernota is om de inhoudelijk koers weer te geven voor verdere uitwerking én om richting te geven aan het proces voor 2006. In de decembernota 2006 moet de bijdrage van de overheden en regio's aan de doelen en maatregelen gespecificeerd worden. De decembernota 2007 moet de conceptversie zijn van de stroomgebiedsbeheersplannen. Met deze voorlopige versie loopt Nederland één jaar voor op het tijdschema van de KRW.

II. *Haalbare doelen*

De aanname dat de KRW een resultaatsverplichting is maakt het van belang dat er haalbare doelen en maatregelen worden geformuleerd. In het *Werkprogramma WB21/KRW* [48.] wordt dit als volgt uitgelegd: "het woord 'haalbaar' heeft hier de betekenis van daadwerkelijk in de praktijk te realiseren. Het gaat dus niet alleen om technische en financiële haalbaarheid, maar ook om ruimtelijke inpasbaarheid, organisatorische en bestuurlijk-politieke haalbaarheid."

III. *Niet ambitieuzer dan noodzakelijk*

Nederland heeft ingezet op het nakomen van de minimum vereisten van de Kaderrichtlijn Water en daarbij zoveel mogelijk aansluiting vinden bij het bestaande Nederlandse beleid⁵¹. Men wil niet vooruitlopen op de zaken en een pragmatische aanpak hanteren, waarbij de beschermde gebieden als eerste aan bod zullen komen⁵². Omdat hier het hoogste ecologische niveau, een zeer goede toestand, gerealiseerd moet worden. Dit blijkt uit de zogenaamde ambitie notitie *Pragmatische Implementatie KRW* [28.]. Ten eerste zal Nederland geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifieke Nederlandse oplossing vergt. Ten tweede streeft Nederland ernaar, daar waar de KRW die ruimte biedt, om zo laag mogelijke doelen na te leven. Door zoveel mogelijk waterlichamen aan te wijzen als 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' en gebruik te maken van de uitzonderingsregels en doelverlaging (zie paragraaf 4.4). Ten derde en laatste wil Nederland die mogelijkheden vooraf bekijken. Dit is vastgelegd in de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn (zie paragraaf 5.2.I). Deze Nederlandse insteek kan worden opgevat als een afvallige houding, waarbij er niet naar de kansen wordt gekeken maar men vooraf afstevent op doelverlaging en uitzondering op fasering (zie kader 4). Zowel in eigen land als door de Europese Commissie.

4) Groningen, 24 september 2004, betreft: *Inspraak ontwerp rapportage*⁵³
Milieufederaties in Noord-Nederland hebben aan het RBO te kennen gegeven dat zij vinden dat Nederland een ongegronde belangenafweging toepast: "De pragmatische implementatie lijkt bij voorbaat te streven naar zoveel mogelijk derogatie. Naar onze mening zou echter eerst moeten worden vastgesteld wat er nodig is om de KRW-doelstellingen te halen."

In een gesprek van Nederlandse afgevaardigden met de Europese Commissie [3.] laat H. Bloch, vertegenwoordiger van de EC, weten: "Uitstel van doelen in de tijd is een optie die de KRW in zich heeft en het is aan Nederland om, in daarvoor in aanmerking komende gevallen,

⁴⁹ In Nederland wordt per deelstroomgebiedsdistrict gerapporteerd door het RBO

⁵⁰ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 625, nr. 59, beleidsbrief, *Decembernota 2005*, vastgesteld op 22 december 2005 in de Ministerraad

⁵¹ TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 808, nr. 12

⁵² Online nieuwsbrief www.waterforum.net, 7 oktober 2004

⁵³ <http://www.mfgroningen.nl/kade.htm>

de argumentatie aan te reiken. De Europese Commissie zal dit iets minder kritisch bezien dan verlaging van doelen.”

IV. *Risico analyse*

In de aanloop naar de uitwerking van de Nederlandse ambitie [28.] is een risicoanalyse verricht naar de haalbaarheid van de KRW-doelen. Hieruit bleek dat de chemische normen de boventoon voeren. De prioritaire stoffen, eutrofiërende stoffen en zware metalen en PCB's vormen de moeilijk haalbare doelen (de concentratienormen in dit geval). In Bijlage X is de gehele lijst, met de doelen naar haalbaarheid gesorteerd, overgenomen. Per regio (of stroomgebied) worden er verschillende stoffen relevant geacht. Voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems komen hier respectievelijk 105, 111, 91 en 64 stoffen (van de nu wettelijke lijst van 173) voor in aanmerking. Daarvan werden respectievelijk 9, 11, 14 en 4 stoffen 'at risk' bevonden⁵⁴.

V. *Maatschappelijke kosten baten analyse*

Een belangrijke rol in het proces is weggelegd voor de economische afweging van de doelen en maatregelen. Het gaat hierbij om de maatschappelijke haalbaarheid en de kosteneffectiviteit van de maatregelen [48.]. In de KRW wordt de resultaatsverplichting genivelleerd daar waar het de kosten aangaat. De mogelijkheid om de doelen te verlagen of te faseren wordt geboden daar waar de opgave onevenredig kostbaar blijkt. De beoogde maatregelen en verwachte effecten hiervan moeten door middel van een landelijke Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) worden vastgesteld. Hierop moet de uiteindelijke afweging en besluitvorming berusten. Dit hangt nauwgezet samen met een kosteneffectiviteitanalyse (KEA). In het rapport [25.] wordt het onderscheidt tussen een MKBA en een KEA gemaakt. Een MKBA heeft ten doel het maatschappelijk nut te bepalen. Dit blijft niet alleen beperkt tot de in geld uit te drukken kosten en baten maar ook bijvoorbeeld aantasting van het landschap moet hierin een plaats krijgen. Een KEA is een afgeleide methode van de MKBA waarin enerzijds de (meestal bedrijfseconomische) kosten van alternatieven staan en anderzijds de effecten (veelal de baten, en niet altijd in geld uitgedrukt). Het rapport [31.] gaat in op de kosteneffectiviteitanalyse en disproportionele kosten in verband met de KRW-maatregelen. Het concludeert dat het zinvol is om op nationaal niveau de meest relevante maatregelen door te rekenen als de doelstellingen bekend zijn. Daarnaast is het zaak om een uitputtende lijst van maatregelen op nationaal niveau samen te stellen voor de regionale waterbeheerders. Het rapport maakt onderscheidt in drie vormen van disproportionaliteit 31.:

- als maatregelen een onevenredige zware bijdrage vragen van een groep actoren
- als maatregelen een onevenredige zware bijdrage vragen van een bepaalde sector
- als de kosten niet opwegen tegen de baten

Voor de LNV gelden bij de kosten of baten ook aspecten zoals natuur en landschap etc. Gemeenten zullen in stedelijk gebied rekening moeten houden met de leefbaarheid en visuele aspecten van water. Het is echter aan de politiek om te bepalen of kosten onevenredig zwaar drukken op sommige schouders. De inventarisatie van de knelpunten in geval van de laatste genoemde vorm van disproportionaliteit moet als onderbouwing dienen voor het verlagen van de doelen en eventuele fasering. Ook op regionaal niveau zullen bestuurders veel gebruik moeten maken van MKBA's door de moeilijk in te schatten effecten van maatregelen op de waterkwaliteit. De gemeenten zijn aangewezen om een eigen KEA uit voeren voor de rioleringsinspanningen en opgave⁵⁰.

⁵⁴ Nieuwsbrief RIZA, *nieuwsbrief emissies*, nummer 27, april 2005

VI. *Level playing field*

Nederland zet in op communautair beleid. Er zal geen strenger beleid worden gevoerd dan de Europese normen voorschrijven (zie paragraaf 5.5.III). De bedoeling hiervan is om tegemoet te komen aan het Europese *level playing field* (gelijk speelveld) Waarbij lidstaten binnen hetzelfde kader aan het werk gaan. Zodat in beginsel twee aangrenzen regio's van verschillende landen geen ongelijke druk vanuit de KRW ondervinden. Voor de opgave van de betrokken sectoren kan dit echter wel verschillend uitpakken.

In [28.] worden twee aspecten aangehaald ten behoeve van het *level playing field*: productbeleid en gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen. Het stopzetten van de verwerking van gevaarlijke stoffen in producten moet de concurrentiepositie niet in gevaar brengen. De bedrijven moeten in staat worden gesteld om de kosten te kunnen doorbereken aan de consument. Dit zal dus minimaal op EU-schaal gezien moeten worden. De gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen overschrijden de normen in Nederland zeerzeker. Nederland wil hier (met het oog op belasting vanuit het buitenland) een scherpe communautaire normstelling voor. Dit betekent wel dat Nederland, met de geconcentreerde landbouw en stedelijk gebieden een flinke opgave te wachten ligt om de normen in de omringende waterlichamen te bereiken. Meer dan het andere lidstaten betreft zal Nederland zodoende in de buidel moeten tasten. Zeker voor de landbouw worden zodoende vergaande (economische) consequenties verwacht [8.]. In [1.] wordt de glastuinbouw als voorbeeld genomen om het verschil tussen oppervlakte-eenheid en producteenheid te benadrukken. Per oppervlakte-eenheid ligt de milieudruk hoog, terwijl per product de milieudruk relatief laag is. Het begrip *level playing field* is tweeledig. Het is dus vaak onduidelijk of met het begrip een gelijke uitgangspositie wordt bedoeld of over een gelijke mate van consequenties wordt gesproken.

Er bestaan mogelijkheden voor Nederland om zich te beroepen op gebiedsspecifieke kenmerken binnen haar grondgebied. Op 27 juni 2005 wordt in een brief aan de Tweede Kamer⁵⁵ meegedeeld dat Nederland een ruimere mestnorm mag hanteren dan in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven wordt. Deze derogatie is verleend omdat Nederland met de aangepaste normen geen afbreuk doet aan de milieudoelstellingen. Doordat onderzoek heeft aangetoond dat graslanden onder Nederlandse omstandigheden meer stikstof opneemt dan waar de richtlijn vanuit ging. Nederland is de monding van een groot stroomgebied binnen Europa. Afwenteling van verontreinigd water vanuit de buurlanden op de Nederlandse oppervlaktewateren kan de milieudoelstellingen in de weg staan of de Nederlandse opgave (oneerlijk) vergroten. Er wordt gesteld dat⁵⁶: "Er is voor Nederland nog steeds noodzaak om bovenstroomse wensen te hebben als het gaat om emissiereducerende maatregelen." Wanneer maatregelen in bovenstrooms gelegen lidstaten onvoldoende zijn, zal Nederland dit niet door aanvullende maatregelen compenseren [28.]. Nederland kan een verzoek tot (tijdelijke) derogatie bij de Commissie neerleggen wanneer blijkt dat de buitenlandse verontreiniging de oorzaak is voor het niet halen van de milieudoelstellingen of termijnen. De derogatie zal dan van kracht moeten zijn totdat de lidstaten aanvullende maatregelen hebben getroffen.

VII. *Bestuurlijke verdeling en betrokken partijen*

In de nota *Pragmatische Implementatie KRW* [28.] zijn ook enkele uitgangspunten geformuleerd over de doorwerking van de KRW naar (externe) partijen. De huidige bestuurlijke en uitvoerende en verantwoordelijkheden van de bevoegde organen in waterbeherend

⁵⁵ TK, vergaderjaar 2004–2005, 28 385 en 29 930, nr. 52

⁵⁶ Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 808, C, betreffende de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water, ontvangen op 22 november 2004

Nederland zullen niet ter discussie worden gesteld. Nederland heeft een wetgevend kader voor de bestuurlijke organisatie waarin de verantwoordelijkheden en planstructuur vastgesteld zijn. Op Europees niveau wordt er echter al frequent een stroomgebiedsverdeling in bestuurlijke organisatie gevolgd. Veel lidstaten hebben een andere organisatorische benadering van het waterbeheer dan Nederland en haar waterschapsindeling. Directe veranderingen hierin worden (nog) niet verwacht. *Van Rijswijk* [32.] beargumenteert dit als volgt: "Vier waterschappenschappen voor vier stroomgebieden zou een te grote opschaling betekenen voor de vele gedetailleerde taken die waterschappen hebben. Een extra bestuurslaag wordt eveneens onwenselijk geacht."

Nederland zal watergebonden sectoren een reëel toekomst perspectief voorhouden. Vergaande economische gevolgen worden niet verwacht of zullen gecompenseerd moeten worden [31.]. Alle partijen zullen naar evenredigheid een substantiële bijdrage moeten leveren. Ook burgers en het bedrijfsleven.

VIII. *Geen spijt maatregelen*

Het nieuwe beleid uit het WB21 en de KRW heeft geen bodem in het NW4. Daarom wordt het van belang gevonden om het Nederlandse beleid te evalueren. Dit wordt de herijking en prioritering genoemd. Waarbij het huidige beleid gescreend wordt op overeenkomstige doelen met het WB21 en de KRW. Het beleid moet opnieuw worden geformuleerd: aangescherpt waar dit nodig is en verworpen c.q. uitgesteld worden wanneer er geen cohesie is met de doelen van het WB21 en de KRW. Nu voorlopige doelen en knelpunten in zicht komen moet er zo spoedig mogelijk actie worden ondernomen. Voor de meest urgente probleemvelden zullen er 'geen-spijt maatregelen' genomen worden. Dit houdt in dat er maatregelen worden genomen die in ieder geval positief zullen bijdragen aan de (nieuwe) doelen en niet botsen met andere beleidsvelden of doelen.

5.6. Conclusies

Nederland heeft de KRW in de nationale wetgeving opgenomen. Hiermee zijn de waterbeheerders verplicht tot het naleven van de richtlijn. Mede door de KRW en eerder geformuleerd nationaal beleid wil Nederland komen tot één wet voor het waterbeheer. Dit is de Integrale Waterwet, om de regelgeving te vereenvoudigen, een systeemaanpak te bevorderen en de bestuurlijke verantwoordelijkheden beter te onderscheiden. Organisatorisch en bestuurlijk staat het Nederlandse waterbeheer verdere verandering te wachten. De KRW heeft hier samen met het WB21 een groot aandeel in. Er moet meer afstemming plaatsvinden in het beleid, de planvorming en activiteiten.

Nederland wil op basis van de KRW niks meer doen dan noodzakelijk is. Doen wat nodig is om de KRW-vereisten na te komen. Zo bindt Nederland zich niet vast aan een aan het vervullen van een enorme inspanning. Nederland kan zodoende zelf de aandachtspunten voor eventuele extra of andere inspanningen in het waterbeheer bepalen. Door het strenge one-out-all principe bestaat er de mogelijkheid dat, alle inspanningen ten spijt, de doelen alsnog niet worden bereikt. De minimale inspanning waarop Nederland zich toelegt wil niet zeggen dat Nederland zich niet wil inzetten voor een verbetering van de waterkwaliteit en de ecologie.

De gemeentelijke planvorming maakt onderdeel uit van het (maatregelen)programma van de KRW. De waterbeheersplannen (en eventueel andere plannen) van de regionale overheden vormen samen de basis voor het stroomgebiedsbeheersplan. De gemeente zal haar plannen in overeenstemming met de stroomgebiedsbeheersplannen moeten vaststellen (in ieder geval het gemeentelijke waterplan, zie hoofdstuk 6). Dit betekent een zesjaarlijkse planoplevering. De doelen en maatregelen uit die plannen die met de KRW in verband kunnen worden

gebracht vallen onder de resultaatsverlichting. Hoe deze specifieke KRW-onderdelen worden bepaald is nog niet zeker. Een verplichte paragraaf voor de KRW-inspanning behoort tot de mogelijkheid.

Het huidige beleid en maatregelen moet herijkt worden en toegespitst op datgene wat de KRW in de hand speelt. Zo ook het stedelijke waterbeleid. Voor de Nederlandse gemeenten is enkel een participerende rol in deze stap van het implementatieproces weggelegd. De uitwerking van de doelen en maatregelen geschiedt in eerste instantie door de provincies, de waterschappen en Rijksinstanties. Het formuleren van nationale beleid staat bij de implementatie voorop waarbij politieke besluitvorming (denk aan: herijking en de MKBA) bepalend is. Voor gemeenten zal op operationeel niveau de kosteneffectiviteit een grote rol gaan spelen in het bepalen van maatregelen.

Het complete implementatieproces is nu verkend. In Bijlage XII is de werkwijze van het implementatieproces naar de belangrijkste onderwerpen van de KRW geschematiseerd. Het volgende hoofdstuk gaat over het stedelijk waterbeheer en beleid. De mogelijke effecten van de KRW en het implementatieproces voor de gemeenten hierop zullen worden onderzocht.

6. Het gemeentelijke waterbeleid en de KRW

6.1. Inleiding

Nu de implementatiewijze en de aandachtspunten van de KRW bekend zijn, zal in dit hoofdstuk nader ingegaan worden op effecten van de KRW voor de gemeenten. Wat zijn de consequenties voor de gemeentelijke verantwoordelijkheden en haar beleid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de gemeentelijke verantwoordelijkheden en de beleidsontwikkelingen ten aanzien van de KRW worden besproken. Dit gebeurt aan de hand van de stedelijke wateropgave. De stedelijk wateropgave kan omschreven worden als het nog uit te voeren beleid ten aanzien van het oppervlaktewater, grondwater, de riolering en hemelwater in stedelijk gebied. Het NBW, het NW4, het WB21 en de KRW kunnen beschouwd worden als de hoofdlijnen waarop het huidige stedelijk waterbeleid is gebaseerd. Daarnaast spelen de ontwikkelingen binnen de stedelijke waterketen een rol: een verbreding van het rioolrecht, de basisinspanning en het waterkwaliteitsspoor, afvalwaterakkoorden en de watertoets.

De gemeentelijke plaats in de waterketen wordt in paragraaf 6.2 uiteengezet. De meest recente ontwikkelingen in het waterbeleid, waaronder de KRW worden hierbij betrokken. Vervolgens wordt de slag naar de gevolgen hiervan voor de gemeenten gemaakt: hoe en waar grijpt de KRW in op de gemeentelijke beleidsvoorbereidende en uitvoerende activiteiten? Deze effecten en gemeentelijke consequenties zullen inzichtelijk worden in paragraaf 6.3.

6.2. Stedelijke wateropgave

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de verantwoordelijkheden van gemeenten voor het waterbeheer of daaraan gerelateerd. Waar deze verantwoordelijkheden raken met de KRW aspecten zal er mogelijk een opgave voor de gemeenten uit volgen. De activiteiten en de beleidsontwikkelingen die met de gemeentelijke verantwoordelijkheden gemoeid gaan zullen daarna worden besproken aan de hand van de waterketen en de waterdiensten.

I. *Juridische verantwoordelijkheden gemeenten*

De gemeente is als bestuursrechtelijke instantie belast met de volledige overheidszorg op haar grondgebied. Dit is vastgelegd in Artikel 124, eerste lid van de Grondwet⁵⁷. Bij of krachtens de wet kan overdracht van zorg plaatsvinden naar een ander overheidslichaam. Met betrekking tot het beheer van het gebiedswater binnen de gemeente is dit nagenoeg in zijn geheel bij het waterschap gelegd. In Artikel 1, lid 2 van de Waterschapswet wordt de taak van het waterschap beschreven als de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. De waterschapstaken zijn nauw verwant met die van het gemeentelijke bestuur. Hierover zegt *Arjen Driesprong* [2.]: “Gemeenten en waterschappen zijn actief op hetzelfde grondgebied. Beiden zijn te beschouwen als een openbaar lichaam op het meest decentrale niveau.” De provinciale rol kan hier als een meer bestuurlijke en beleidszettende connectie met de het gemeentelijk waterbeleid gekenschetst worden.

De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de beheerstaken zoals deze aan hen zijn toegekend. Hierbij moeten de gemeenten het beleid van de provincie in acht te nemen en rekening houden met het beleid van het waterschap. Daarnaast hebben de gemeenten als decentrale overheid de juridische verantwoordelijkheid voor het zelfstandig naleven van de richtlijn (zie paragraaf 4.9.III). De directe juridische verbintenis tot het uitvoeren van KRW-beleid komt met een provinciale verordening (zie verder 7.3.II). De voornaamste verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot het gebiedswater betreffen:

⁵⁷ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815 (Stb. 1987, 458 - Gw)

- De inzameling en het transport van afvalwater
- Bodembescherming
- De ontwatering van het stedelijk gebied
- De ruimtelijke ordening

Inzameling en het transport afvalwater

De gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot het stedelijk water is vastgelegd in de Wet milieubeheer, Artikel 10.33, eerste lid: “Elke gemeente draagt zorg voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater dat vrijkomt bij de binnen haar grondgebied gelegen percelen.” Onder afvalwater wordt hier verstaan: het huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en bedrijfsafvalwater.

Bodembescherming

Anders dan de naam doet vermoeden zijn er in de Grondwaterwet (Stb. 1981, nr. 393, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, nr. 530)⁵⁸ geen regelingen voor grondwaterbeheer opgenomen. Dat betekent dat er in juridische zin geen sprake is van een verantwoordelijke overheid. In de wet zijn reglementen opgenomen ten aanzien van de onttrekking en infiltratie van grondwater. Artikel 14, eerste lid van de Grondwaterwet legt het verbod hiertoe op: “Het is verboden grondwater te onttrekken of water te infiltreren, tenzij daarvoor door gedeputeerde staten een vergunning is verleend.” Wel is aan de provincies bevoegdheid toegewezen om te handelen naar de wettelijke bepalingen. Provincies moeten toezien op de vergunningen en ontheffingen ten aanzien van het grondwater. De Grondwaterwet is er dus uitsluitend om het grondwater kwantitatief te beschermen. Via de Wet Bodembescherming en nog enkele andere wetten en Amvb's⁵⁹ is de bevoegdheid tegen verontreiniging van het grondwater geregeld. Gemeenten zijn belast met het afgeven van vergunningen voor kleine lozingen in de grond (waaronder huishoudens), kleinschalige onttrekkingen aan het grondwater (bijvoorbeeld op campings), bouwvergunningen, verlenen van ontheffingen voor activiteiten (bijvoorbeeld voor recreatieve doeleinden). Daarnaast vervult de gemeente een controlerende en handhavende functie. Zij moet toezien op risicovolle bedrijfsactiviteiten die de bodem kunnen verontreinigen. De bescherming van waterbodems is opgenomen in de Wet bodembescherming.

Ontwatering

De zorg voor de ontwatering is wettelijk nog niet goed geregeld. Het komt er in de praktijk op neer dat gemeenten toe zien op de ontwatering – het afvoeren van overtollig water naar (open) wateren - en het waterschap zorgt voor de verdere afwikkeling, de afwatering - het verder afvoeren naar en via het regionale systeem. Hier vindt de overgang van de gemeentelijke zorgtaken naar die van het waterschap plaats. In de toekomst zal de juridische verantwoordelijk voor ontwatering bij de gemeente worden neergelegd [11.]. In Bijlage XIII wordt er nader ingegaan op de grondwaterproblematiek en de toekomstige juridische verankering van de zorg voor de ontwatering.

⁵⁸ Wet van 22 mei 1981, houdende regelen inzake het onttrekken van grondwater en het kunstmatig infiltreren van water in de bodem.

⁵⁹ onder meer:

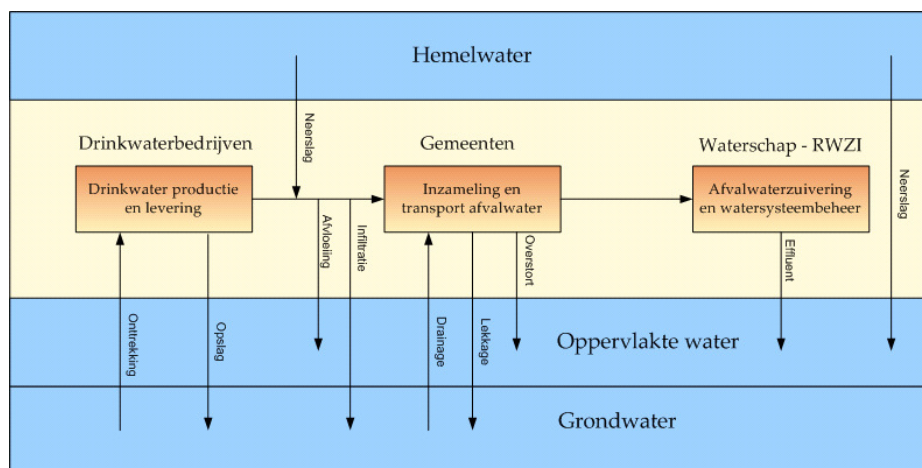
- Wet milieubeheer
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Lozingenbesluit WVO stedelijk afvalwater
- Lozingenbesluit WVO huishoudelijk afvalwater
- Lozingenbesluit bodembescherming

Ruimtelijke inpassing

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is het beleid inzake het benutten van de ruimte vastgelegd. Feitelijk zijn de gemeente en provincie vanuit de wet bevoegd om te handelen waar het ruimtelijke ingrepen betreft [2.]. De provincie stelt een streekplan op waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven (Artikel 4a, eerste lid, WRO). Gemeenten zijn verplicht om een bestemmingsplan vast te stellen voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort (Artikel 10, eerste lid, WRO) waarin de bestemming van de grond en eventuele voorschriften voor het gebruik van die grond wordt aangegeven. Onder die grond valt ook het gebiedswater. Voor het gebied dat tot de bebouwde kom behoort kan de gemeente een bestemmingsplan vaststellen (Artikel 10, tweede lid, WRO). Het bestemmingsplan moet goedgekeurd worden door de provincie (Artikel 28, lid 1, WRO). De goedkeuring kan onthouden worden wanneer er bedenkingen zijn betreffende 'een goede ruimtelijke ordening' (Artikel 28, lid 2, WRO). De provincie zal moeten bepalen of het in overeenstemming met het landelijke beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening is. Het waterschap zal beoogde functie- of bestemmingswijzigingen aan de gemeente moeten voorleggen. De gemeente hoeft hier niet mee in te stemmen. In Bijlage XIV worden nog enkele juridische middelen op Rijksniveau inzake de RO besproken. De notitie *Pragmatische Implementatie KRW* stelt dat de KRW geen expliciete ruimteclaim behoeft [28.] maar dat dit niet uitgesloten kan worden. Wel moet de mogelijkheid om mee te liften met reeds voorgenomen functiewijzigingen en of de dynamiek in ruimtelijke ontwikkelingen optimaal benut worden. Hier komt de sterke binding en de gezamenlijke implementatie van de KRW met het WB21 ook uit voort. De VNG meent dat er wel degelijk directe gevolgen voor de openbare ruimte zijn⁶⁰.

II. *De waterketen en waterdiensten*

De stedelijke afvalwaterketen maakt onderdeel uit van een bredere waterketen. De stedelijke waterketen kan als een min of meer gesloten circulatieproces gezien worden. De gemeentelijke zorgtaken maken hier onderdeel van uit. In Afbeelding 6.1 is de stedelijke waterketen geschematiseerd. Hierin worden de betrokken partijen gevormd door de waterleidingmaatschappijen (c.q. drinkwaterbedrijven), de gemeenten en de waterschappen.



Afbeelding 6.1: de stedelijke waterketen en waterdiensten

De Rijksoverheid is vanuit de wet belast met de drinkwaterzorg (Stb. 1994, nr. 832, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, nr. 530 en 532)⁶¹. Zij moet garant staan voor de levering van voldoende

⁶⁰ VNG, Brief aan de vaste kamercommissies voor Verkeer en Waterstaat, *Wetsvoorstel en ambitienotitie Kaderrichtlijn Water*, 2 juni 2004

⁶¹ Wet van 6 april 1957, houdende regelen met betrekking tot het toezicht op waterleidingbedrijven en tot de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening.

en schoon water, tegen een maatschappelijk zo laag mogelijke prijs en klant- en doelgerichtheid. De drinkwaterbedrijven zijn daarom in overheidshanden. De gemeenten zorgen voor het opvangen en transport van het afvalwater. Hierbij is de afvoer van hemelwater van oudsher vaak geïntegreerd. De waterschappen zijn belast met de zuivering van het afvalwater en dragen zorg voor het ontvangende watersysteem. Dat betekent dat het effluent voldoende schoon moet zijn.

Gezien de strakke overgangslijnen in de keten van de ene partij op de andere werd er niet altijd rekening gehouden met elkaars behoeften of problemen. Nu loopt al langer de wens om de stedelijke waterketen te optimaliseren. Daartoe is het Rijksbeleid voor stedelijk gebied geformuleerd⁶². Het beleid richt zich op het optimaliseren van de waterketen in relatie tot het watersysteem en de leefomgeving en op het bevorderen van het doelmatig functioneren van de waterketen. De afstemming tussen het waterschap en de gemeente moet worden verbeterd. Dit krijgt met name vorm door middel van optimalisatiestudies afvalwatersysteem en, (vaak) in het verlengde daarvan, afvalwaterakkoorden (zie Bijlage XI, paragraaf IV). Door zowel waterschappen als gemeenten wordt aangegeven dat hiermee veel winst mee te behalen is voor het milieu, en meer specifiek, de waterkwaliteit [17.]. In de volgende subparagrafen zal het beleid ten aanzien van de gemeente met oog op de waterketen worden toegelicht. Achtereenvolgens komen aan de orde komen:

- Het rioleringsbeleid
- De waterbodems
- Hemelwater
- Het stedelijk grondwater
- De watertoets

Gemeentelijk rioleringsbeleid

De rioleringszorg bestaat in de praktijk uit het aanleggen, vervangen, operationeel houden en onderhouden van het stelsel. Via het gemeentelijk rioleringsplan moet het beleid worden vastgelegd (zie verder Bijlage XI, paragraaf I). Er heeft de afgelopen jaren een duidelijke beleidsaanscherping plaatsgevonden: de basisinspanning, het waterkwaliteitsspoor, optimalisatiestudies afvalwatersysteem en afvalwaterakkoorden moeten een grote verbetering opleveren in de efficiëntie en de aanslag op ontvangende systemen tegengaan (zie Bijlage XI voor een toelichting op deze onderwerpen). Hier komen uitvoeringskosten, personeelscapaciteit en planning van de werkzaamheden bij kijken. In Bijlage XI is de stand van zaken opgenomen ten aanzien van de basisinspanning en het waterkwaliteitsspoor. Veel gemeenten hebben de basisinspanning nog niet afgerond. Het overgrote deel van de gemeenten moet nog met het waterkwaliteitsspoor beginnen [35.].

De VNG stelt in [41.] dat het GRP verbreed moet worden, zodat daarin ook regenwater- en grondwaterbeleid kan worden opgenomen met bijbehorende maatregelen. Het ziet de gemeentelijke wateropgaven als een samenhangend systeem dat daarom organisatorisch en financieel een integrale aanpak verdient. Het verbreed rioolrecht geeft hier de aanzet toe (zie paragraaf 6.3.II).

Per 1 januari 2005 moesten de risicovolle overstorten, met oog op de volks- en diergezondheid gesaneerd zijn⁶³. Niet gesaneerde, risicovolle overstorten moeten sindsdien over een vergunning beschikken. De waterbeheerders zullen vanaf die datum handhavend

⁶² TK, vergaderjaar 2002–2003, 28 966, nr. 1, , *Rijkswisatie Waterketen*, Ministeries van VROM, V&W, BZK, EZ en Financiën, april 2003

⁶³ TK, vergaderjaar 2003–2004, 25 890, nr. 26, *Aanpak riooloverstorten*, Den Haag, 18 december 2003

moeten optreden. De prognose was dat op 1 januari 2005 nog maar 60% van alle de risicovolle overstorten gesaneerd was⁶⁴.

Waterbodems

Gemeenten hebben een vergunning van het betreffende waterschap nodig om overtollig water in het regionale systeem te brengen. Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, nr. 573, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, nr. 527)⁶⁵. Met de verlening van een vergunning door het waterschap aan een gemeente voor de lozing van rioolwater komt een extra verantwoordelijkheid bij de gemeente te liggen. Leidt overstorten ertoe dat het bodemsediment van het ontvangende oppervlaktewater aantoonbaar verontreinigd wordt, dan is de vergunninghoudster aansprakelijk. Dit betekent dat de gemeente voor de verwijdering en sanering van het slib moet zorgen.

Dat de verontreiniging van waterbodems een probleem is blijkt uit [4.]. Hierin wordt gesteld dat baggeren noodzakelijk is om de doelen van het WB21 en de KRW te behalen. Het baggeren is geen doel op zich, maar een maatregel die moet bijdragen aan de doelen van het WB21 én de KRW. Nalevering van verontreiniging door de waterbodems zal de effecten van maatregelen op het watersysteem kunnen nivelleren. Andersom kan een onvoldoende aanpak van de verontreinigingsbronnen tot nieuwe vervuiling van de bodem leiden. Daarmee is het effect van de sanering van tijdelijke aard en dat is in tegenspraak met de doelmatigheid en duurzaamheid die de KRW vereist. Er zullen dus verdergaande maatregelen genomen moeten worden. De stedelijke watergangen die onderdeel uit maken van de aangewezen waterlichamen moeten in ieder geval gemonitord worden. Bij een te hoge verontreiniging zullen de watergangen uitgebaggerd moeten worden. Het is verschillend geregeld wie de kosten van het baggeren moet dragen. Dit kan de gemeente zijn, het waterschap of soms beide. Gemeenten zijn de vaarwegbeheerder; het waterschap de waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheerder. In het *Tienjarens scenario Waterbodems* [5.] is de baggeropgave in beeld gebracht. Doordat de gemeente grotendeels verantwoordelijk is voor de vervuiling moet de gemeente veelal zorg dragen voor het baggeren van de stedelijke watergangen. De kosten van het baggeren zijn niet gering en de mogelijkheid om het slib op de oeverbanken te verspreiden bestaat vaak niet in bebouwd gebied. Vanwege de onzichtbaarheid van het probleem wordt dit nauwelijks onderkend door een aantal gemeenten en worden er ook geen financiële middelen voor gereserveerd [5.]. Volgens het *Tienjarens scenario Waterbodems* [5.] hebben gemeenten dan ook relatief de grootste opgave. In het *kabinetsstandpunt Waterbodems*⁶⁶ is één van de doelen dat de waterbodems kwalitatief op orde zijn, overeenkomstig de KRW-doelen. Aanvullend wordt hierover gezegd dat er voldoende bestemmingslocaties per regio moeten zijn om het slib te deponeren. Gemeenten zullen in overleg met de andere partijen in de regio moeten zorgen dat er voldoende ruimte is voor de verspreiding van het bodemmateriaal.

Hemelwater

Het regenwater levert een zeer grote bijdrage aan het afvalwatertransport. Doordat het regenwater vaak veel schoner is dan ander rioolozingen, is het een onwenselijke bron voor het afvalwaterstelsel. Daarom wordt er voor (verbeterd) gescheiden stelsels en verbeterde infiltratie gekozen bij nieuwbouw en herstructureringsprojecten. Het afkoppelbeleid dat tegenwoordig wordt gevoerd voldoet aan meerdere beleidsdoeleinden en heeft zijn oorsprong in het NW4, het kabinetsstandpunt *Anders omgaan met Water*⁶⁷ en het WB21. Het beleid is erop gericht om de afvalwaterketen te ontzien van het relatief schone regenwater. De

⁶⁴ Zie voor achtergrondinformatie over de vergunningverlening en risicovolle overstorten anno 2003, zie: Arcadis, *Vergunningverlening sanering risicovolle overstorten, stand van zaken 2003, 17 november 2003*

⁶⁵ Wet van 13 november 1969, houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren.

⁶⁶ TK, vergaderjaar 2004-2005, 26 401, nr. 40, *Kabinetsstandpunt waterbodems*, Den Haag, 29 augustus 2005

⁶⁷ *Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^{ste} eeuw*, Kabinetsstandpunt (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27625, nr 1)

gemeente zal via maatschappelijke kosten-baten analyses beslissingen moeten nemen over de afkoppelintenties en de beste locaties daarvoor. De VNG stelt dat [41.]: “Een centrale afkoppelverplichting is onwenselijk. Gemeenten moeten lokale afwegingen kunnen maken over waar, wanneer en hoe er afgekoppeld dient te worden, zodat plaatselijk het beste resultaat kan worden bereikt.” Het vernieuwde nationale regenwaterbeleid (na de herijking) komt hieraan tegemoet⁶⁸. Het beleid kent drie belangrijke uitgangspunten voor het duurzaam omgaan met regenwater⁶⁸:

- onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens en voor het milieu moeten worden tegengegaan
- wateroverlast in het stedelijk gebied en in de ontvangende watersystemen moet zo veel mogelijk worden voorkomen
- oplossingen moeten goed inpasbaar zijn in de stedelijke leefomgeving.

Dit beleid rust op vier pijlers:

- Aanpak bij de bron: het voorkomen van verontreiniging van regenwater.
- Regenwater vasthouden en bergen.
- Regenwater gescheiden van afvalwater afvoeren.
- Integrale afweging op lokaal niveau.

De verantwoordelijkheid ligt bij degene bij wie het regenwater als gevolg van verhardingen of overkappingen vrijkomt (bij private perceeleigenaars of de overheid als beheerder van de openbare ruimte). De gemeente is de regisseur bij het uitvoeren van het regenwaterbeleid. Via afvalwaterakkoorden moeten er afspraken met het waterschap worden gemaakt over de precieze taakverdeling, financiering etc. De doelmatigheid van de maatregelen staat voorop.

Stedelijk grondwater

Veel gemeenten kampen met grondwateroverlast in stedelijk gebied. Uit [35.] blijkt dat 40 % van de gemeenten kampt met grondwateroverlast door te hoge grondwaterstanden. De verantwoordelijkheden binnen het grondwatersysteem staan nog ter discussie. De gemeenten nemen de stedelijke ontwateringszorg wel op zich en gaan de overlast tegen, maar ze hebben weinig financiële armslag om preventief op te treden⁵⁰.

De watertoets

Met het WB21 beleid heeft een nieuw instrument zijn intrede gedaan in de Nederlandse waterbeleidsvoering: de watertoets. De watertoets ziet toe op de veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en verdroging en is van toepassing op alle wateren en watersystemen. In Bijlage XI.V wordt een uitgebreidere omschrijving van de watertoets gegeven.

Binnen de gemeentelijke activiteiten is voornamelijk het afkoppelen en ontkoppelen hiervan het gevolg. Het waterschap adviseert de gemeenten middel de watertoets hoe om te gaan met de watertechnische aspecten bij stedelijke uitbreiding of herstructurering. Medio 2006 zal er een landelijke evaluatie van de watertoets plaatsvinden. Samen met een beschouwing van het verloop van het NBW zal dit leiden tot eventuele aanpassingen in het uitvoeringsproces en beleid van beide programma's. Er gaat bij de watertoets wel aandacht naar de waterkwaliteit uit, maar meer om de waterkwaliteit niet in gevaar te brengen dan om het aan te grijpen om verbeteringen te bewerkstelligen. De KRW is aanleiding om bewuster naar het kwaliteitsaspect te kijken. Nu de KRW een prominenter onderdeel van het NBW wordt, zal

⁶⁸ TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 699, nr. 2, *Waterketen*, Den Haag, 21 juni 2004

tijdens of na de evaluatie moeten bekeken worden hoe gemeenten via de watertoets de KRW een plaats kunnen geven in stedelijk gebied.

III. *Conclusies*

De stedelijke wateropgave krijgt vorm door middel van verschillende beleidslijnen, maar de uitvoering moet grotendeels nog in gang worden gezet, doorgezet of afgerond worden. De meeste gemeenten hebben al een grote inspanning geleverd door het verbeteren van de riolering (lees: het terugdringen van de verontreiniging). Veel gemeenten zijn nog volop bezig met de uitvoering van de rioleringsopgave. Daarnaast moet het nieuwe regenwaterbeleid door de gemeenten worden overgenomen. Dit beleid sluit aan bij de KRW-doelen. Voor het halen van de KRW-doelen is het verder nodig om de verontreinigde waterbodems te saneren. Ook hier is voor de gemeente een grote inspanning weggelegd. Er nog ontwikkelingen gaande met oog op de toedeling van de verantwoordelijkheden voor het grondwater en in de ruimtelijk ordening. De gemeenten moeten de stedelijke wateropgave in beeld brengen. Hierbij moet op basis van de KRW-doelen vastgesteld worden welk beleid en maatregelen de prioriteit hebben. De watertoets zou een goed instrument zijn om de KRW in stedelijk gebied een plaats te geven en zou de doelen bij het uitvoeren van de stedelijke wateropgave kunnen bewaken.

6.3. Effecten en consequenties van de KRW voor gemeenten

De stedelijk wateropgave wordt bepaald door meerdere beleidslijnen. Het is voorbarig om te zeggen wat de KRW daar nu precies aan toe voegt. De grote lijnen zijn in de vorige paragraaf besproken. De effecten van de KRW zijn al wel merkbaar in het beleid en de ontwikkelingen daaromheen. Zo zal het gemeentelijk financieringsinstrumentarium worden aangepast en zullen de gemeente een rol in het implementatieproces moeten spelen. Ook volgen uit de KRW al bepaalde consequenties voor de gemeenten. In het NBW zijn de eerste afspraken gemaakt over het invullen van de watertaken. In deze paragraaf worden de eerste merkbare effecten en de consequenties van de KRW voor gemeenten besproken.

I. *Nationaal Bestuursakkoord Water*

Met het ondertekenen van het Nationaal Bestuursakkoord is bestuurlijk ingezet op een gezamenlijke aanpak van de waterproblematiek. Dit akkoord heeft meer affiniteit met het WB21 dan met de KRW, omdat bij het vaststellen van het NBW de implementatie van de KRW nog maar net begonnen was. Organisatorisch en plan- en beleidstechnisch is in het NBW de lijn voor het stedelijk waterbeheer van de toekomst uitgezet. De afspraken met betrekking tot de stedelijke wateropgave, zoals vervat in het NBW zijn:

- Gemeenten en waterschappen stellen vóór de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen op (inclusief de basisinspanning riolering, mogelijke optimalisaties en de grondwaterproblematiek), voor zover dit uit oogpunt van tenminste de wateroverlastproblematiek door partijen noodzakelijk wordt gevonden
- Verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot grondwater in stedelijk gebied (het adviesrapport [11.] is hier de reactie op)

Op basis van het eerste punt wordt in deze paragraaf verder ingegaan op de consequenties voor de stedelijke waterketen en de relatie met de KRW. Voor het tweede punt wordt verwezen naar paragraaf 6.2.II (de waterketen en waterdiensten) en Bijlage VI.

Het stedelijke waterbeheer moet vorm krijgen in het gemeentelijke waterplan. Het waterplan is een instrument om helderheid te creëren in de verstrengeling van verantwoordelijkheden en taken door middel van een gezamenlijke en samenhangende uitwerking van visies en intenties (zie meer over het waterplan in Bijlage XI, paragraaf II). Het waterplan kan worden

gezien als hét gemeentelijk beleidsplan waarop de verdere uitwerking van de onderdelen van het stedelijk waterbeheer gebaseerd is. Het NBW legt de nadruk bij het waterplan op de wateroverlastproblematiek.

De wateroverlastproblematiek komt aan de orde in het WB21. Optimalisatie van de waterketen kan bijdragen aan de doelen van de KRW door meer efficiëntie binnen de keten te realiseren en de aanslag op ontvangende systemen tegen te gaan. Afkoppelen moet een belangrijke bijdrage leveren en kan tevens gezien worden als een belangrijke maatregel voor de stedelijke KRW-opgave (zie paragraaf 6.2.II). Optimalisatie betekent dat er gezocht wordt naar de meest efficiënte en betaalbare oplossing. Dit is in overeenstemming met het bepalen van maatregelen volgens de KRW. De aanpak van de grondwateroverlast heeft in mindere mate een relatie met de KRW. Maatregelen om de overlast tegen te gaan kunnen wel in het voordeel werken van een evenwichtige grondwatervoorraad, maar grondwateroverlast aanpakken is geen doel op zich⁶⁹. Het is echter wel een belangrijk onderdeel van de totale stedelijke wateropgave. Een goede grondwatertoestand betekent dat de verontreiniging wordt teruggedrongen tot een acceptabel niveau en stelt eisen aan onttrekkingen. In het geval dat de doelstellingen niet bereikt worden, moet de gemeente in kwestie aantonen dat, redelijkerwijs, al het haalbare is gedaan om de goede toestand van het grondwater te bewerkstelligen (zie paragraaf 4.4.I). De Nederlandse gemeenten zullen de basisinspanning moeten afronden vóór december 2009 om aan de KRW te voldoen (zie paragraaf 4.11). In het gemeentelijk waterplan moeten de doelen en het beleid voor de uitvoeringsfase van de KRW vastgelegd zijn, in overeenkomst met de stroomgebiedsbeheersplannen.

Het NBW voorziet niet in concrete afspraken over de inhoud van het stedelijk waterbeleid dat gevoerd moet worden. Zeker niet waar het de directe doelen van de KRW betreft. Wel zijn er concrete afspraken gemaakt over de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en de financiële dekking. Deze onderwerpen komen later in deze paragraaf aan bod. Het meekoppelen van de KRW aan het WB21 kan veel profijt opleveren. Dit betreft voornamelijk de ecologie⁷⁰. Voor stedelijk gebied ligt dit moeilijker omdat grote herinrichting hier niet van toepassing is. Wel moet er bij eventuele maatregelen gericht op de waterkwantiteit gekeken worden of er ook (extra) winst voor de waterkwaliteit te behalen valt. Afkoppelen van het hemelwater en niet aankoppelen betekent een dubbelslag, maar zoals de gemeenten al aangaven, is dit een lokale afweging waar nog veel haken en ogen aan zitten.

II. *Financiering*

In Artikel 9 van de KRW wordt het principe van kosten terugwinning van waterdiensten ingevoerd (zie ook paragraaf 4.3.I). Dit betekent dat de vervuiler zal moeten opdraaien voor de kosten van de uitvoering van de KRW-opgave. Hierbij moet in ieder geval een adequaat prijsbeleid worden gevoerd. De Rijksoverheid moet hier, als verantwoordelijke voor deze waterdienst, op inspelen. Gemeenten zullen via het rioolrecht de kosten voor de inzameling en transport moeten verhalen op de watervervuiler. Het huidige rioolrecht werkt op basis van een 100% dekkingspercentage. Deze gelden mogen alleen aan het onderhouden en verbeteren van het riool besteed worden. Een aantal gemeenten bekostigt het rioleringsbeheer uit algemene middelen. (Gemeentefonds of OZB). Nu het gebruikers deel van de Onroerend Zaakbelasting (OZB) is afgeschaft zullen de directe vervuilers (de huishoudens) niet altijd aangeslagen kunnen worden als zij niet ook de eigenaar zijn. Wel kunnen OZB gelden vrij(er) besteed worden dan het rioolrecht. Hier zal echter verandering in komen met de nieuwe Wet

⁶⁹ Dit werd al zodanig erkend in het kabinetsstandpunt, *Anders omgaan met water*, 2000

⁷⁰ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 625, nr. 59, *Decembernota KRW/ WB21 2005, toelichting*, gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, januari 2006

gemeentelijke water⁷¹. Dit moet een verbreding van het rioolrecht mogelijk maken (zie verderop in deze paragraaf). Bij het rioolrecht worden de gemeenten vrijgelaten in de keuze van de belastingplichtige (eigenaar of gebruiker). Dit zal naar verwachting zo blijven bij het verbreed rioolrecht. Enkel de kosten van in de nieuwe regeling opgenomen doeleinden mogen worden doorberekend in de heffing.

In Bijlage VI wordt meer uitgebreid ingegaan op de waterdiensten en de vervuilers. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen watergebruiker en waterverbruikers als vervuilers. Het blijkt zeer lastig om de kosten van (milieu-)vervuiling op de watergebruikers te verhalen (ten einde compenserende maatregelen te nemen). Gemeenten zullen de kostenterugwinning via de rioolaansluitingen moeten laten verlopen. In 2010 zal de kostenterugwinning van toepassing moeten zijn op de watergebruikssectoren op basis van de economische analyse van het watergebruik.

De huidige financieringsstructuur binnen het watersysteembeheer is er niet ingericht om de kosten van het veranderde waterbeheer te kunnen regelen en opvangen [45.]. Er is verwarring over de baten en kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen. Gemeenten ontbreekt het aan een instrument om het beleidstraject *Anders omgaan met regenwater* in stedelijk gebied (afkoppelen en het benutten van het water door de omgeving) te financieren. De kosten die gemoeid zijn met de gemeentelijke wateropgave (*Anders omgaan met water* en de rioleringsopgave) worden geschat op 3,8 – 7,6 miljard in de komende 30 jaar [45.]. Dit resulteert de komende tijd in een éxtra lastenstijging van 5-6% per jaar. In een rapport van COELO [20.] wordt een stijging van de rioleringslasten verwacht van 5-7.5% tot 2010 inclusief de gevolgen van de KRW en het NBW. Een uitbreiding van het rioolrecht moet het mogelijk maken om de kosten van de stedelijke wateropgave te ondervangen. Inrichtingsmaatregelen voor ecologische doeleinden en baggeren vallen hier niet onder (zie verderop in deze paragraaf). Met het waterschap moeten afspraken gemaakt worden over de verantwoordelijkheid en de verdeling van de kosten, daar waar de verantwoordelijkheid en baten niet eenzijdig aanwijsbaar is. Voor het baggeren van stedelijke watergangen is eerder een rijkssubsidieregeling getroffen. Er is 20 miljoen euro extra toegezegd voor baggerplannen voor de KRW (tot 2007) die niet eerder in aanmerking zijn gekomen voor deze regeling⁷².

Kostenverdeling

De maatregelen die genomen zullen moeten worden gaan geld gaan kosten. In het NBW zijn afspraken gemaakt over de verdeling van deze kosten tussen waterschappen en gemeenten. Artikel 10 van het NBW stelt dat er uitgegaan moet worden van het kostenveroorzakingsbeginsel voor het op orde brengen en houden van de stroomgebieden [26.]. Dit betekent dat de partij die verantwoordelijk is voor dat onderdeel (van het watersysteem) dat om verbetering vraagt de kosten draagt. Ontwikkelingen waarbij de uitgangssituatie op orde was komen voor rekening van de planexploitatie. In een handreiking⁷³ met betrekking tot het kostenveroorzakingsbeginsel wordt dit principe toegelicht. Hierin wordt onder meer gesteld dat er voor een optimalisatie van de maatschappelijke kosten uitgegaan moet worden van een gezamenlijk aanpak door waterschappen en gemeenten. De toedeling van taken en verdeling van kosten is met name gericht op de kwantitatieve aspecten van het watersysteem. De KRW wordt hier niet bij genoemd.

⁷¹ Deze wet ligt voor advies bij de Raad van State. Bron: Ministerie van BZK, *Meer ruimte voor gemeentelijke verantwoordelijkheid water*, persbericht ministerraad, 8 april 2005 (<http://www.minaz.nl/data/1112966313.pdf>)

⁷² Staatscourant, 19 juli 2005, nr. 137, p. 59: Wijziging Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied en Tijdelijke Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie

⁷³ VNG en UvW, *Handreiking uitwerking kostenveroorzakingsbeginsel ex Nationaal Bestuursakkoord water*, juni 2005 (zie www.vng.nl)

Het verbreed rioolrecht

Het huidige financieringsinstrument voor de bekostiging van de inzameling en transport van afvalwater en hemelwater is het rioolrecht. Hiermee wordt het beheer en onderhoud van de riolering bekostigd. De aanleg van de riolering verloopt meestal via de exploitatiekosten van de grond. De kosten van het profijt worden zo aan de burger doorgerekend. De kosten van bijvoorbeeld het scheiden van de hemelwater- en afvalwaterstroom kan via deze weg niet als baat op iemand worden doorvertaald, terwijl de samenleving hier terdege van profiteert. Evenzo geldt dit voor het beheer en het beschermen van het grondwater. Het verbreed rioolrecht moet hierop inspringen en de discrepantie overbruggen. Dit betekent dat in de heffing ook eventuele bestemmingsgelden kunnen worden opgenomen om hieruit de regen- en grondwateropgaven te bekostigen. Het verbreed rioolrecht zal een bestemmingsheffing worden waarbij de gebruiker betaalt voor de gemeentelijke wateropgave. Een voorstel hiertoe ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer⁷⁴.

III. *Taakstelling gemeenten ten behoeve van de implementatie van de KRW*

De gemeenten zijn in het LBOW vertegenwoordigd door de VNG. In de andere organen van de organisatie zijn medewerkers van gemeenten betrokken (zie verder onder Bijlage IX). De gemeentelijke inbreng in het implementatieproces kan omschreven worden met de termen: 'worden betrokken', 'geeft reactie' en 'kan voorstel doen' [34.]. Dit betreft dan de inbreng met betrekking tot bijvoorbeeld de aanwijzing waterlichamen, rapportages en ecologische doelstellingen (zie ook [33.]. Verder is aan de gemeenten het recht voorbehouden op inspraak en/of het geven van commentaar op de stroomgebiedsrapportages en de verplichte decembernota's (zie paragraaf 5.5.I).

De gemeentelijke inbreng is tot zover dus beperkt gebleven tot participatie en inspraak. Er wordt nauwelijks aangestuurd op betrokkenheid van individuele gemeenten (zie paragraaf 3.3.IV). Dit kan verklaard worden door de voornamelijk nationale besluitvorming die aan de implementatie ten deel valt (zie paragraaf 5.6) en de regionale vaststellingen van de waterlichamen, doelen en rapportage. Deze regionale opgave geschiedt weer op basis van diverse handleidingen/handreikingen. Dit omvat de gegevensverzameling en uitwerken aan de hand van de handleidingen. Ruimte voor eigen besluitvorming is hier nauwelijks⁷⁵.

De KRW schrijft actieve participatie van alle belanghebbenden voor. Dit is vastgelegd in de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn (zie paragraaf 5.2.I, *wijzigingen Wet op de waterhuishouding*, laatste punt). De gemeenten moeten als rechtspersoon minimaal betrokken worden door de kwaliteitsbeheerder of kwantiteitsbeheerder. Hoe deze betrokkenheid verder vorm kan krijgen wordt in paragraaf 7 behandeld.

Waterschappen en gemeenten zullen samen de stedelijke wateropgave moeten vaststellen. De beleidsplannen moeten op elkaar afgestemd worden, er moet optimalisatie van de waterketen plaatsvinden en de kosten van de opgave moeten verdeeld worden. Nog maar enkele waterschappen zijn in samenwerking met gemeenten begonnen met het bepalen van de stedelijke wateropgave [49.]. Wel is er in bijna de helft van de gemeenten een afvalwaterakkoord opgesteld of een optimalisatiestudie afvalwater uitgevoerd om de riolering en zuivering beter op elkaar af te stemmen [35.]. Het waterplan scoort lager: 24% van de gemeenten heeft een waterplan opgesteld.

⁷⁴ TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 428, nr. 6

⁷⁵ Volgens de *Handreiking MEP/GEP* is er bestuurlijke ruimte om aan te duiden in hoeverre hydromorfologische ingrepen te herstellen zijn. Verdere keuzeruimte bij het vaststellen van status en doelen is er haast niet. Met het vaststellen van de waterlichamen is het resultaatniveau vastgelegd.

IV. *De gevolgen van de KRW voor het gemeentelijke beleid en haar activiteiten*

In deze sub-paragraaf zal de opgave die de KRW neerlegt bij de gemeenten worden uiteengezet op basis van het stedelijke waterbeleid en gemeentelijke verantwoordelijkheden. De aspecten die aan bod komen zijn de riolering, de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en de verantwoording van activiteiten.

Riolering

In de decembernota 2005⁷⁶ is de KRW-opgave in geld uitgedrukt voor zeven thema's. Eén thema betreft specifiek de gemeentelijke verantwoordelijkheid; de rioleringsinspanning. De kosten van de totale rioleringsopgave zijn gebaseerd op het huidige beleid (inclusief het recente regenwaterbeleid). Er zijn geen extra kosten voor de KRW meegenomen. De huidige rioleringskosten worden gezien als een grote inspanning. De stedelijke wateropgave moet in 2006 verder in beeld worden gebracht als de doelen en maatregelen worden vastgesteld. De gemeente is de aangewezen partij om de economische analyse (kosteneffectiviteit analyses) voor de riolering uit te voeren, mocht dit niet landelijk worden gedaan [30.].

Ruimtelijk Ordening

De KRW geeft voorschriften met betrekking tot het ruimtelijk beleid van de gemeente. Er moet een zwaardere afweging plaatsvinden bij nieuwbouw en stedelijke ontwikkeling. Inrichting, verstoring van het grondwater en potentiële verontreiniging krijgen meer gewicht in de gemeentelijke plannen. Achteruitgang van de waterlichamen moet worden voorkomen. Enkel wanneer activiteiten vanuit economisch of sociaal oogpunt gezien maatschappelijk nodig zijn, is het geoorloofd dat deze activiteiten een aanslag op het milieu met zich meebrengen. Over de ernst van de milieuschade valt te twisten, evenzo over de effecten op een aangewezen waterlichaam (en daarmee de invloed op de status). Dit betekent een omslag van de huidige gang van zaken, waarbij randvoorwaarden gebonden zijn aan stedelijke ontwikkeling. Plannen moeten vooralsnog getoetst worden aan milieueisen en zonodig herzien worden of er moeten mitigerende maatregelen opgenomen worden. Gemeenten hebben nu een grote autonomie op het gebied van de stedelijke ontwikkeling. De nieuwe praktijk zal de stedelijke ontwikkeling binden aan strikte randvoorwaarden waarbij het absolute nut of noodzaak eerst aangetoond moet worden.

Het WB21 en het KRW zullen een ruimteclaim opleggen. De provincie en het waterschap zullen deze ruimteclaim specificeren. De gemeenten zullen hun bestemmingsplannen hierop moeten aanpassen. In het NBW zijn afspraken gemaakt over de termijnen waarop de waterschappen en de provincies deze herinrichtingsplannen bekend zullen maken. Eventuele functies en bestemmingen die de gemeente al had aangemerkt zullen moeten worden vervangen. Dit kan de stedelijke ontwikkeling van de gemeenten negatief beïnvloeden. Daarnaast zal het de gemeente energie en geld gaan kosten om de grond te bemachtigen. Voor het WB21 is het vrijmaken van ruimte al een heikel punt gebleken [49.]. Het aanwinnen van gronden voor het WB21 geschiedt op vrijwillige basis. De KRW zal in stedelijk gebied voornamelijk moeten profiteren van herstructureringsprojecten en reguliere onderhoudswerkzaamheden.

Milieubeleid

Op natuur- en milieugebied zullen verbeteringen moeten worden gerealiseerd. De Europese Commissie wil bijdragen aan de actieve bescherming door met beheersmaatregelen voor puntbronnen en diffuse bronnen te komen. Daarnaast is het in Europees verband logisch (de KRW gaat uit van een *level playing field* en de harmonisatie van de communautaire wet- en

⁷⁶ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 625, nr. 59, beleidsbrief, *Decembernota 2005*, vastgesteld op 22 december 2005 in de Ministerraad

regelgeving) dat er een gelijk product- en toelatingsbeleid wordt gevoerd⁷⁷. Een veel genoemde maatregel is het aanscherpen en herzien van het ontheffings- en vergunningenbeleid. De gemeenten voorzien hier problemen [33.]. De mate van verstoring (verontreiniging en aanslag milieu) van de ecologische of chemische toestand door gemeentelijke activiteiten is moeilijk te bepalen. Dit maakt het lastig om als gemeente te bepalen wát er gedaan moet worden en wánnear er aan de KRW voldaan wordt. Dit wordt door de gemeenten als lastig ervaren [33.].

Het milieubeleid staat ook voor veranderingen met de komst van de kaderrichtlijn. De milieuregelgeving wordt veelal landelijk dan wel provinciaal bepaald. Zeker het diffuse bronnenbeleid moet van hogerhand komen, vaak op Europese schaal, om afwenteling te voorkomen en een evenredige c.q. gelijkwaardige opgave bij de lidstaten neer te leggen (zie paragraaf 5.5.VI). In het algemeen zullen de KRW-maatregelen meer van bestuurlijke en legislatieve aard zijn dan technisch⁷⁸. De basis voor een duurzame bescherming van het aquatische milieu is de regelgeving, taakverdeling, monitoring en afstemming van plannen en activiteiten. De gemeentelijke vuillast zal bijvoorbeeld aan banden kunnen worden gelegd via de overstortvergunning. Een nevenvoorwaarde voor het beschermen van het aquatische milieu is dat het milieu eerst de goede toestand bereikt. Hiervoor zijn maatregelen zoals baggeren nodig. Dit betekent ook dat gemeentelijke wateren, die niet aangewezen zijn vanuit de KRW, maar wel een zekere invloed hebben op de aangewezen waterlichamen, voor monitoring en maatregelen in aanmerking komen (ook al hoeft hierover niet direct gerapporteerd te worden). De gemeenten zullen de overstort monitoren, maar misschien ook de effecten hiervan op het ontvangende watersysteem en de invloed daarvan op aangewezen waterlichamen.

Verantwoording activiteiten

Zoals in paragraaf 5.3.III naar voren komt, maken ook de gemeentelijke plannen deel uit van de stroomgebiedsbeheersplannen en zullen deze moeten bijdragen aan het resultaat. Waar de doelstellingen gehaald worden zal de Commissie zeker niet overgaan tot een dusdanig diepgaand onderzoek in vergelijking met de rapportageschaal. Enkel daar waar er zich specifieke problemen voordoen en waar verder geen duidelijke verklaring voor gegeven kan worden, zal er mogelijk naar de gebiedseigen aanpak gekeken worden. Dus wanneer er (op stroomgebiedsschaal) niet of onvoldoende onderbouwd is waarom maatregelen niet uitgevoerd zijn, of wanneer het niet halen van de doelstellingen niet beargumenteerd is. De Europese Commissie kan de verschillende beleidsplannen van de overheden, waarin onderdelen van de stroomgebiedsbeheersplannen zijn opgenomen, ter inzage opvragen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van de richtlijn. De gemeente zal dan moeten aantonen dat de door haar geleverde bijdrage de maximale (benodigde) inspanning was; dat ze niet bij machte was om aanvullende maatregelen te nemen; dat de economische (eventueel sociale) gevolgen te groot waren of dat het overmacht betrof. Het waterplan biedt de mogelijkheid om het landelijke en regionale water-, milieu- en ruimtelijke beleid te bundelen en te implementeren voor de eigen omgeving. Het is dus van belang gedegen

⁷⁷ Uit een enquête, gehouden onder de waterschappen, blijkt dat de waterschappen denken dat productmaatregelen voor prioritaire stoffen en het beleid ten aanzien van diffuse bronnen via de EU en het Rijk het meeste kan bijdragen aan de KRW-opgave. Gemeentelijke maatregelen gericht op de chemische en ecologische doelen moeten volgens de waterschappen 15-20% bijdragen aan de totale opgave. Bron: Nieuwsbericht op de site van de Unie van Waterschappen op 25 juli 2005.

⁷⁸ In een interview schatte een respondent, werkzaam bij een waterschap, de verhouding tussen de milieumaatregelen en watermaatregelen (technische maatregelen) op respectievelijk 80% en 20% (Ziekenheiner, J., *Inventarisatie synergie Europese Kaderrichtlijnwater en Waterbeheer 21^{ste} Eeuw*, uitgave van de STOWA, Utrecht, 2005).

keuzes te maken die beargumenteerd zijn uit hoofde van de KRW om aldus aan het landelijk beleid te voldoen⁷⁹ en om een mogelijke inbreukprocedure⁸⁰ te voorkomen.

V. *Conclusies*

Met het NBW is een eerste bestuurlijk stap gezet voor het invullen van de watertaken door de verschillende waterbeheerders. De aandacht is hier vooral gericht op activiteiten die hun oorsprong hebben in het WB21. Voor de gemeentelijke taken binnen de waterketen staan al grote inspanningen op de planning. De riolering en het saneren van de waterbodems zal veel geld gaan kosten. Beide zijn waardevol voor de doelen van de KRW. De financiering voor de huidige gemeentelijke activiteiten is al lastig rond te krijgen. Het verbreed rioolrecht moet uitkomst bieden voor de stedelijke wateropgave. De kosten van de waterdiensten kunnen zo worden verhaald op de huishoudens en bedrijven. Waar het gezamenlijke baten betreft zullen de activiteiten door de provincies, de waterschappen en de gemeenten gezamenlijk moeten worden bekostigd. Voor de KRW geldt dat de verdeling van de kosten lastig te realiseren is omdat de baten slecht meetbaar zijn.

De taken van de gemeenten in het implementatieproces zijn beperkt tot inspraak en participatie. Inhoudelijk is er weinig ruimte voor besluitvorming en kunnen de gemeenten weinig invloed uitoefenen. Samen met het waterschap moeten de meer concretere doelen en maatregelen in stedelijke gebied worden bepaald. De instrumenten zijn aanwezig om een optimale afstemming en communicatie tussen de waterschappen en gemeenten te realiseren. Via afvalwaterakkoorden, optimalisatiestudies en de watertoets kan de KRW-opgave worden uitgewerkt in stedelijk gebied.

Bij de ruimtelijke ordening zal de gemeente waakzaam moeten zijn. De omgevingsaantasting en verontreiniging zullen meer de nadruk moeten krijgen. De KRW zou kunnen resulteren in strengere eisen en een beter toezicht. Ook in milieubeleid zullen er strengere regels gesteld gaan worden. Beleid ten aanzien van de diffuse bronnen en de verontreiniging door bedrijven zal van hoger hand moeten komen.

De gemeenten zullen in hun planvorming de beleidslijn en maatregelen moeten beargumenteren en onderbouwen. Het belang van de activiteiten voor het stroomgebied staat hierbij voorop. Het directe toezicht op de gemeentelijke inspanningen vindt plaats door de provincie en het waterschap. Het is onwaarschijnlijk (onnodig) dat het zover komt dat de Europese Commissie zich zal richten tot een individuele gemeente.

⁷⁹ Waar het landelijk gezien belangrijk is om aan de KRW-doelstellingen te voldoen, zullen de andere (hogere) overheden vaker naar juridische middelen grijpen om de gemeente haar verplichtingen na te laten komen. Denk hierbij aan interventie van het bestemmingsplan, de overstortvergunning en de kosten voor sanering van waterbodems.

⁸⁰ Een inbreukprocedure betekent nog niet dat er directe consequenties aan verbonden zijn, ook al wordt de lidstaat veroordeeld. Het meest waarschijnlijke geval is dat de lidstaat, c.q. gemeente alsnog maatregelen zal moeten nemen om gehoor te geven aan de reden van de inbreukprocedure. Mocht het tot een boete komen, dan lijkt het vooralsnog lastig voor de Rijksoverheid om dit op de gemeente te verhalen.

7. Casestudie Almelo

7.1. Inleiding

In deze casestudie wordt naar de gebiedsspecifieke situatie van de gemeente Almelo gekeken. Het KRW-proces, het beleid en de gebiedssituatie van de gemeente Almelo komen hierin aan bod. In het licht hiervan moet de gemeentelijke opgave voor de gemeente Almelo bepaald worden. Dit moet uitwijzen welke stappen er genomen kunnen of dienen te worden. Aan het einde van dit hoofdstuk zal onderzoeksvraag 5 beantwoord kunnen worden.

Het regionale en lokale proces van de KRW-implementatie zal in paragraaf 7.2 behandeld worden. Er moet meer helderheid komen over hoe de individuele gemeente betrokken gaat worden, welke bijdrage de gemeente kan of moet leveren aan het proces en in welk stadium het regionale proces op enig moment verkeert. Wat zijn de knelpunten? Hoe staat dit in verhouding tot de conclusies uit de enquête? Voor een antwoord op deze vragen is onderzoek gedaan naar de procesgang betreffende de gemeente Almelo, gelegen in het stroomgebied Rijn-Oost⁸¹. Almelo valt onder het beheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel. Provinciaal gezien valt Almelo binnen Overijssel. Door middel van interviews met één of meerdere medewerkers van deze drie partijen is het implementatieproces in beeld gebracht⁸² (zie paragraaf 2.II).

De effecten van de stroomgebiedsbenadering en de implementatie werkwijze voor het gebied van de gemeente Almelo wordt bekeken of dit een directe taakstelling met zich meebrengt. In paragraaf 7.3 worden deze effecten besproken en wordt gekeken welke opgave dit bij de gemeente Almelo neerlegt. Het moet duidelijk worden hoe de gemeente geconfronteerd wordt met de stroomgebiedskenmerken. Leidt dit ertoe dat gemeente haar bijdrage hieruit kan afleiden?

Tenslotte zal in paragraaf 7.4 het beleid en uitvoeringsprogramma van de gemeente Almelo worden getoetst aan de stedelijke wateropgave, toegespitst op de bijdrage aan de waterkwaliteit (de KRW-bijdrage).

7.2. De procesgang

I. *Procesgang en organisatie*

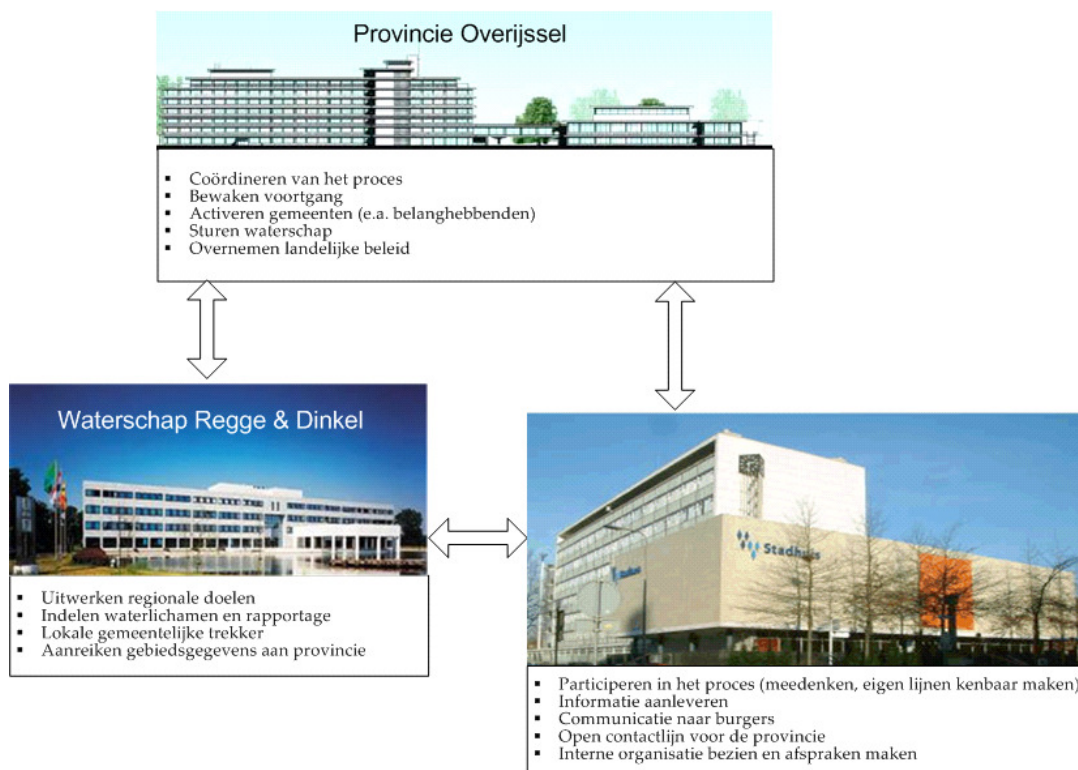
De provincie werkt de KRW en het in het LBOW overeengekomen beleid uit en zet dit om in het stroomgebiedsbeheersplan Rijn-Oost. De provincie heeft daarmee de regierol in handen; zij fungeert als de hoofdaannemer van Rijn-Oost als project. Onder Rijn-Oost vallen de provincies Overijssel en grote delen van Drenthe en Gelderland. De gezamenlijke onderneming wordt gestructureerd door het RBO Rijn-Oost. De provincie Overijssel levert een gedeputeerde als voorzitter. De gemeente Almelo valt formeel onder het toezicht van de provincie Overijssel. In onderstaande studie wordt de provincie Overijssel gezien als hét provinciale orgaan dat op stroomgebiedschaal fungeert.

Processchema

In het proces hebben elke van de drie partijen verschillende taken en functies. Daarnaast zijn er nog andere belanghebbenden zoals waterbedrijf Vitens en lokale belangenverenigingen. Voor de overheden in het proces in het onderstaande schema uit te beelden (zie Afbeelding 7.1) met daarbij de belangrijkste taken per overheid.

⁸¹ Naar het deelstroomgebiedsdistrict Rijn-Oost wordt in dit rapport verwezen met stroomgebied Rijn-oost. Meer achtergrond informatie over het deelstroomgebiedsdistrict Rijn-Oost en de KRW is te vinden op www.rijnoost.nl.

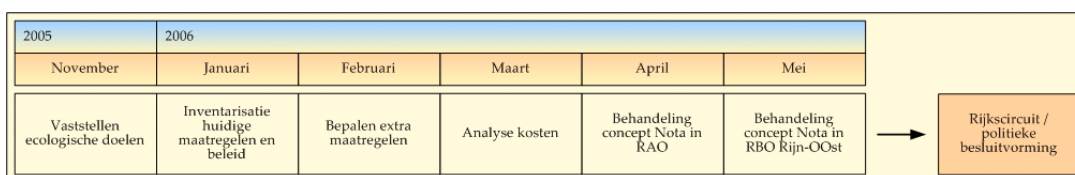
⁸² De naam en expertise van de personen worden vermeld in hoofdstuk 8.



Afbeelding 7.1: procestaken van de regionale overheden

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel is nu bezig met het opstellen van de doelen en maatregelen voor Rijn-Oost en ziet hierop toe bij de waterschappen (die voor hun beheersgebied de doelen maatregelen invulling geven). Medio 2006 moeten er voorlopige maatregelen en kostenramingen bekend zijn om daarna de haalbaarheid van doelen en maatregelen in de Tweede Kamer te bespreken⁸³. Het processchema dat de provincie hanteert is in Afbeelding 7.2 weergegeven:



Afbeelding 7.2: planning Rijn-Oost met de Nota 2006

De doelen zullen via goedkeuring in het RBO een stroomgebiedsstatus moeten verkrijgen. Volgens de provincie zal er waarschijnlijk per waterlichaam een provinciale verordening komen waarin het beleid en de maatregelen voor deze waterlichamen staan. Hiermee krijgen de gemeenten een juridische verplichting opgelegd om het beleid en de maatregelen uit te voeren.

De provincie geeft aan dat de gemeenten vooral op bestuurlijk niveau ontbreken. Hier wordt gepoogd verandering in te brengen door de gemeenten te laten zien hoe de doelen worden afgeleid en de waterlichamen zijn vastgesteld. Dit gebeurt nu aan de hand van conferenties, digitale nieuwsbrieven en folders, zodat er in ieder geval bewustwording ontstaat van de

⁸³ De voorlopige vaststelling van de doelen en maatregelen is nodig voor de decemhernota 2007 (zie paragraaf 5.5.I)

ontwikkelingen. Of dit voldoende is om met name de bestuurders te bereiken is vooralsnog afwachten. Daarnaast is de provincie bezig om aanspreekpunten per gemeente te verkrijgen. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is er een contactpersoon gezocht. Zo ook bij Almelo. Deze mensen worden op de hoogte gehouden over conferenties en besluiten maar dienen ook als aanspreekpunt naar buiten toe: voor burgers, verenigingen en private ondernemingen. De provincie ziet vier opgaven voor gemeenten:

- Meedraaien in het proces en informatie aanleveren
- Opnemen van de doelen in het gemeentelijke waterplan
- De waterkwaliteit meer betrekken bij nieuwe inrichtingsplannen
- Intern een multidisciplinaire organisatie opzetten

De provincie wil graag dat gemeenten zelfstandig gaan meedraaien in het KRW-proces. Naast het informeren van de gemeente wil de provincie ze ook gaan consulteren. Hiervoor zijn echter nog geen duidelijke uitgezette lijnen en blijft het voorlopig zo dat gemeenten zelf gaan participeren door het bijwonen van conferenties en zich actief te laten voorlichten. De gemeenten moeten beginnen met het inpassen van de KRW-doelen in het eigen beleid. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, zeker omdat de doelen nog steeds niet helder zijn geformuleerd. Er moet begonnen worden met het overnemen van het beleid waar de KRW op inzet. Concreet betekent dit Rijksbeleid, zoals in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen, maar ook het stroomgebiedsbeleid waarop de provincie aanstuurt (maar nog niet vast staat). De waterkwaliteit moet meer betrokken worden bij (her)inrichtingsplannen. De watertoets is volgens de provincie nu nog teveel gericht op de waterkwantiteit. De waterkwaliteit zou hierbij beter betrokken moeten worden. Intern moeten de gemeenten de beleidsvelden beter op elkaar afstemmen en integreren. Er is een betere samenwerking en communicatie nodig tussen de verschillende afdelingen.

Waterschap Regge en Dinkel

Het Waterschap Regge en Dinkel zorgt regionaal voor het opstellen van de doelen, maatregelen en kostenafwegingen naar effectiviteit en haalbaarheid. Het waterschap heeft een meer operationele implementatierol binnen zijn eigen beheersgebied. Met het uitwerken van de doelen voor de waterlichamen van Regge en Dinkel is het waterschap net begonnen. Men wil binnen afzienbare tijd het proces een keer doorlopen hebben en begin 2006 de doelen, maatregelen en bijkomende kosten in beeld hebben (zie ook Afbeelding 7.2). Dit is een eerste oefening. Daarna wordt er met de gemeenten overleg gepleegd om het proces nogmaals te doorlopen verrijkt met de opgedane ervaringen. Het waterschap Regge en Dinkel heeft zich inmiddels beziggehouden met de stroomgebiedskenmerken, het verzamelen en aanleveren gegevens ten aanzien van het eigen beheersgebied en het vaststellen van de waterlichamen. Tot op heden zijn de gemeenten nauwelijks ingelicht over deze werkzaamheden en de voortgang. Volgens het waterschap was er weinig interesse en beleving bij de gemeenten waar wel informatievoorziening plaatsvond. Eerder gehouden workshops werden nauwelijks bezocht door gemeenten. Een recente bijeenkomst (november 2005) echter, georganiseerd door Stadswerk Overijssel, trok een overvolle zaal met gemeentelijk medewerkers tot ver buiten de provincie. Dit wijst erop dat de bewustwording, c.q. interesse gegroeid is. Op korte termijn zullen er workshops worden aangeboden waarbij de eerste resultaten gepresenteerd worden om de gemeenten beter te informeren en waar deze ook hun stem kunnen laten horen. Periodiek (halfjaarlijks) zal er met de betrokken gemeenten overlegd gaan worden, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Ook de KRW komt in dat overleg aan bod. Via bestaande contacten worden gemeentelijke medewerkers geïnformeerd en worden zij uitgenodigd voor bijeenkomsten met de KRW als thema.

Gemeente Almelo

Almelo zal uiteindelijk van het waterschap en de provincie maatregelen aangereikt krijgen en samen maatregelen moeten bepalen. Deze vloeien voort uit het beleid van Rijn-Oost met een grote regionale afstemming, maar ook met de gebiedseigen invulling die de waterlichamen nabij Almelo behoeven. Officieel komen deze maatregelen uit het stroomgebiedsbeheersplan, maar zoals is besproken in paragraaf 5.3.III kan het stroomgebiedsbeheersplan gezien worden als het koepeldocument van het lokaal én het regionaal gebiedsbeleid. De gemeente heeft nog weinig idee welke maatregelen bepaald zullen gaan worden en of zij daar inspraak op heeft. Voor Almelo zal de connectie met het waterschap de uitwerking van de doelen in de beleidsplannen vooral gaan bepalen. De gemeente geeft aan in afwachting te zijn van de ontwikkelingen, haar rol in het geheel en de consequenties voor het gemeentelijk beleid en de financiële lasten. Er wordt verwacht dat het waterschap haar zal informeren en gaan betrekken. Dit zal binnen afzienbare termijn wel gaan gebeuren volgens het waterschap Regge en Dinkel, maar nu heeft het identificeren van de doelen en het bepalen van de belangrijkste opgaven op stroomgebiedsschaal de prioriteit. De gemeente Almelo staat dus voorsnog buiten het proces waar het om de gang van zaken en medezeggenschap gaat. Door de gemeente Almelo wordt verwacht dat de extra werkzaamheden als gevolg van de KRW naast of bovenop het bestaande werk gedaan zullen moeten worden. Er wordt nog geen extra arbeidscapaciteit geraamd voor de KRW.

II. *Analyse van de knelpunten en opgaven*

De informatievoorziening en de voorlichting voor gemeenten in Rijn-Oost komen op gang. In de enquête gaven de gemeenten aan dat er meer informatie en voorlichting gewenst is. Met name door de waterschappen en de provincies. De provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel vonden dat de gemeenten voorheen weinig betrokkenheid en interesse toonden. Hier komt nu verandering in. Dit zou erop kunnen wijzen dat er een grotere bewustwording over de mogelijke gevolgen en opgave bij de gemeenten onstaat. De gemeente Almelo geeft te kennen zelf nog geen directe aanstalten te maken met de opgave, maar wacht op het waterschap Regge en Dinkel om de aanzet hiervoor te geven. Er is bij de gemeente Almelo te weinig zicht op de procesgang en de inhoud om zelf maatregelen te bepalen op basis van de KRW.

Binnen de organisatie van het regionale implementatieproces is geen duidelijke plaats (voorlichting, workshops) voor gemeentelijke bestuurders ingeruimd. De provincie geeft de noodzaak hiervan wel aan maar voorziet nog niet in concrete oplossingen. Het is voorlopig aan de gemeenten zelf om in ieder geval intern bewustwording te creëren. De provincie zal dit wel gaan stimuleren. Beleidsmedewerkers van de gemeente Almelo hebben nog onvoldoende zicht op de opgave, laat staan concrete plannen om voorstellen in te dienen. Waar zij zelf nog geen idee hebben van de inspanning is het moeilijk te lobbyen voor het vrijmaken van financiële middelen, opstarten van pilots of meer arbeidskracht. Bestuurders hebben een brede agenda waar veel meer actiepunten op staan dan het milieu- en waterbeleid. De waterambassadeurs zijn hier de aangewezen partij om de bestuurders voor te bereiden. Ook kunnen initiatieven zoals die van het waterschap Zuiderzeeland (zie paragraaf 5.4.III) bijdragen aan de belangbehartiging van water in de stad en laten zien wat er mee gemoeid gaat om het water te beheren en te zuiveren. De KRW kan hiervoor een goed aanknopingspunt zijn om een soortgelijk project te starten.

Een reden voor de onzekerheid en onwetendheid bij gemeenten is de voor Nederlandse begrippen nieuwe aanpak op stroomgebiedsschaal van provinciale omvang. De samenhang tussen de partijen hierbij wordt vormgegeven door overlegstructuren en werkgroepen die nog geen langdurig bestaan kennen. Voorheen werd de regelgeving en het beleid vaak per overheid opgesteld, terwijl het nu vanuit één perspectief op meerdere niveaus en beleidsterreinen op de gemeenten afkomt. Voor de gemeente Almelo is normaal het helder

wáár ze met het waterschap van doen hebben en wáár ze met de provincie te maken hebben. De gemeente Almelo geeft aan weinig zicht te hebben op wie straks de gemeentelijke KRW-opgave en maatregelen bepalen en hoe die opgave tot stand komt. De gemeente Almelo lijkt het gevoel te hebben dat ze onwetend zijn. Om die onwetendheid weg te nemen zou het standpunt van de provincie Overijssel kunnen zijn dat er op dit moment in het proces ook niet meer duidelijkheid te verschaffen is. De provincie en het waterschap zijn het er overigens over eens dat de gemeente een zeer belangrijke schakel vormt welke mede het welslagen van de KRW zal bepalen⁸⁴.

De onderlinge afstemming tussen de beleidsterreinen geschiedt meestal op informatieve basis bij de gemeente Almelo. Volgens de provincie is hier een betere samenwerking en communicatie nodig tussen de verschillende afdelingen. Het waterschap legt de nadruk op de systeemaanpak. De gemeente zal te maken krijgen met een geïntegreerde opgave die zij zelf intern moet afstemmen.

Waar het de provincie Overijssel is die in het beginstadium het KRW-proces moet sturen en de gemeente moet voorlichten, kijkt de gemeente Almelo toch meer naar het waterschap Regge en Dinkel om hun daadwerkelijk te vertellen wat er moet gaan gebeuren.

III. *Conclusies*

Het waterschap en de provincie wachten vooralsnog met het daadwerkelijk betrekken van gemeenten in het implementatieproces, totdat ook zij inhoudelijk meer duidelijkheid hebben en meer informatie kunnen verschaffen. Pas na de eerste beslismomenten worden gemeenten hiervan op de hoogte gebracht. Nu begonnen is met het uitwerken van de doelen en bijkomende maatregelen, wordt de gemeente Almelo hier nog niet bij betrokken. Het waterschap wil eerst zelf meer inzicht verkrijgen voordat er met de gemeente Almelo over de invulling van de gemeentelijke bijdrage gepraat gaat worden. De provincie zou sterker naar voren moeten brengen: tot hier zijn wij gevorderd en de volgende stappen staan op de rol.

De gemeente Almelo zal voor een groot gedeelte zelf de doelen maatregelen moeten bepalen. De provincie voorziet wel enkele concrete opgaven voor de gemeente maar het is aan Almelo om hiermee aan de slag te gaan. Er is dus geen duidelijke plaats en rol in het proces voor de gemeente Almelo weggelegd. Er moet meer actief geïnformeerd en gecommuniceerd worden met het waterschap en de provincie over de lopende en komende ontwikkelingen. Dit zou de gemeente Almelo een eerste indicatie kunnen geven het nieuwe beleid en de mogelijke maatregelen. Hiermee kan Almelo vervolgens haar beleid bezien om te bepalen welke maatregelen de prioriteit hebben en waar er aanvullende maatregelen nodig zijn.

De KRW vraagt ook aandacht voor de interne organisatie en betrokkenheid van de gemeente. De verschillende invalshoeken van de KRW vergen volgens de provincie een betere afstemming tussen verschillende beleidsterreinen. En dus ook tussen de diverse gemeentelijke afdelingen en medewerkers. Er moet in de nabije toekomst meer dan alleen schriftelijke afstemming in de plannen komen. De KRW vraagt om meer communicatie en inzicht in de te onderscheiden gemeentelijke activiteiten, opdat er vroegtijdige afstemming van beleid kan plaatsvinden. Structureel overleg voeren en kennis uitwisseling moet de KRW intern een heldere plaats geven. Het blijkt dat de gemeentelijke bestuurders nog nauwelijks betrokken zijn bij de gemeente Almelo. Bewustwording bij de bestuurders over de financiële consequenties en de tijdsdruk is noodzakelijk om op tijd aan de slag te kunnen gaan. De KRW moet op de agenda gezet worden. Zowel intern als door de waterambassadeurs zal

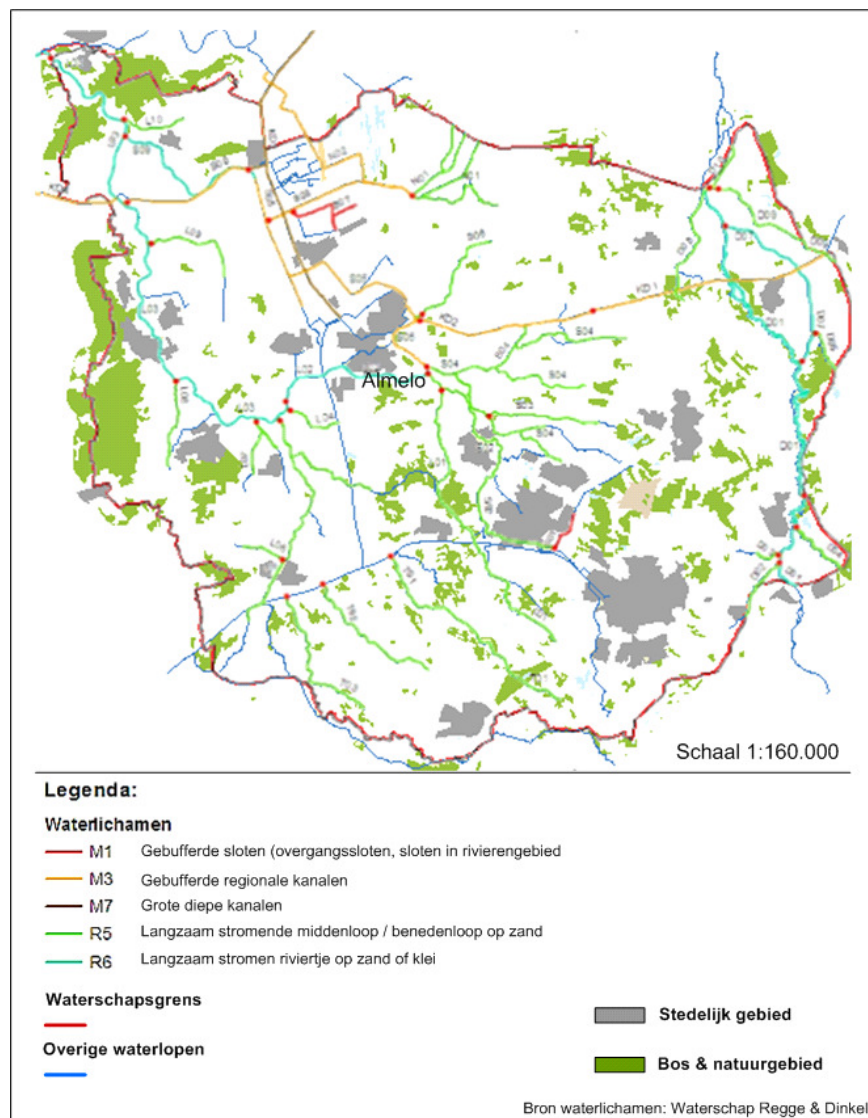
⁸⁴ De landbouwopgave staat hier buiten, omdat daar een zware politieke overweging aan vast hangt. Zowel het waterschap als de provincie geven aan dat de landbouw een grote bron van vervuiling vormt, maar dat dit buiten hun bereik valt.

hiervoor gepleit moeten worden. De KRW is een maatschappelijk goed verkoopbaar thema zolang de lasten voor de burger beperkt blijven.

7.3. De stroomgebiedskarakterisering

I. *De waterlichamen en beschermde gebieden*

In Bijlage XV is een situatieschets opgenomen van de waterlopen die binnen de gemeentegrenzen van Almelo liggen. In de stroomgebiedskarakterisering Rijn-Oost [30.] wordt het stroomgebied onderverdeeld in zogenaamde rapportage eenheden. Dit zijn kleinere sub-stroomgebieden binnen het stroomgebiedsdistrict Rijn-Oost, waarover het waterschap zal rapporteren voor het stroomgebiedsbeheersplan. De gemeente Almelo ligt in rapportage gebied nr. 9, de Stadsregge. Ook de grotere steden Enschede en Hengelo vallen hieronder (zie Bijlage XVI). De waterlichamen zijn in de stroomgebiedskarakterisering anders ingedeeld dan heden het geval is. Het waterschap Regge en Dinkel heeft haar oppervlaktewaterlichamen nu geclassificeerd zoals te zien is in Afbeelding 7.3.



Afbeelding 7.3: classificatie oppervlaktewaterlichamen in het waterschap Regge en Dinkel

Alle kanalen zijn aangewezen als kunstmatige waterlichamen, de rivieren en beken als sterk veranderde waterlichamen. De waterlopen in het stedelijk gebied van Almelo maken geen deel uit van een waterlichaam. De classificatie van het waterlichaam bepaalt welke specifieke organismen in dat waterlichaam moeten voorkomen, aan welke kenmerken het water moet voldoen en hoe de fysieke omgeving eruit moet zien (samen zijn dit de kwaliteitselementen). Daarnaast moeten de chemische normen voor het oppervlaktewater gehaald worden. Het schema in Bijlage XVII laat zien dat de verwachting is dat de chemische én de ecologische doelen niet gehaald worden in 2015. Het blijkt dat een goede ecologische toestand volgens het *one-out-all-out* principe voor geen van de waterlichamen bij Almelo gehaald zal worden. Voor het kanaal Almelo-De Haandrik c.q. de Velt en Vecht kanalen is de biologie volgens de maatlaten van de STOWA boven het vereiste niveau. Juist hier blijven de prioritaire stoffen onder de MTR-waarden. Dit geeft aan dat een goede ecologisch toestand en goede chemische toestand samengaan. De ecologie is gebaat bij een goede chemische toestand, de chemische toestand zal positief beïnvloed kunnen worden door een goede ecologische toestand.

Onder Almelo bevindt zich een groot grondwaterreservoir welke zich uitstrekt tot voorbij Wierden. In het noorden van Almelo ligt nog een grondwaterlichaam. Beide waterlichamen worden gebruikt voor drinkwaterproductie welke daardoor een beschermde status hebben. In de *Stroomgebiedskarakterisering Rijn-Oost* [30.] zijn de volgende probleempunten voor beide grondwaterlichamen vastgesteld:

- Groot aantal puntbronnen aanwezig
- Hoge gehalten nitraat en bestrijdingsmiddelen
- Hoge onttrekkingsgraad

Beide grondwaterlichamen verkeren in een slechte toestand. Ook het bereiken van de goede toestand in 2015 is 'at risk'. De doelen voor deze grondwateren zullen hoog zijn omdat ze van invloed zijn op aquatische of terrestrische ecosystemen.

In de gemeente Almelo zelf liggen geen zwemwateren of beschermde natuurgebieden. Dit betekent dat Almelo hier dus niet direct mee te maken heeft in verband met stedelijke activiteit. Stedelijke verontreiniging kan wel via open water of het grondwater in beschermde gebieden terechtkomen. Voor dat open water moet echter al een goede chemische toestand bereikt worden. Die waterlichamen bepalen dus de chemische doelstellingen⁸⁵.

II. *De effecten van de stroomgebiedskarakterisering voor de gemeente Almelo*

Met de aanwijzing van waterlichamen en beschermingsgebieden wordt er een normering aan die wateren gebieden toegekend. Door middel van het Maatgevend Ecologisch Potentieel en Goed Ecologisch Potentieel (worden de kwaliteitseisen geformuleerd voor de sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewaterlichamen (zie Bijlage III, paragraaf II). De chemische eisen gelden in het algemeen maar zijn in de praktijk van toepassing op de monitoringswateren; de vastgestelde lichamen.

De regionale doelen en maatregelen per waterlichaam of sub-stroomgebied worden vastgelegd in een provinciale verordening⁸⁶. In deze provinciale ordening moeten de gemeentelijke taken en activiteiten die van hen verlangd worden en de daarbij behorende termijnen worden opgenomen. Hiermee is de gemeente Almelo wettelijk verplicht het beleid en maatregelen uit te voeren zoals die hierin beschreven staan.

⁸⁵ Hierbij is aangenomen dat wanneer de chemisch goede toestand voor die waterlichamen wordt bereikt, dit in geen geval meer de oorzaak kan zijn voor het niet halen van de goede toestand van de beschermde gebieden.

⁸⁶ Dit werd door de provincie Overijssel zeer waarschijnlijk geacht.

Oppervlaktewaterlichamen

De provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel stellen maatregelen vast op basis van de huidige toestand van een oppervlaktewaterlichaam en de gewenste toestand, gemeten aan de kwaliteitselementen en chemische normen. Vanuit deze kwaliteitseisen kan de provincie Overijssel of het waterschap Regge & Dinkel het nodig vinden om bestaand beleid en regelingen aan te scherpen. Dit kan resulteren in bijvoorbeeld ver(der)gaande restricties ten aanzien van bepaalde overstortlocaties die direct of indirect de ecologie van een oppervlaktewaterlichaam in hoge mate kunnen verstoren. Dit is een lokale maatregel om de doelstelling voor een bepaald waterlichaam te halen. De KRW vraagt om een duurzame bescherming door het stopzetten of geleidelijk terugdringen van de verontreinigingsbronnen. De provincie Overijssel zal daarom ook meer regionale maatregelen moeten nemen om de verontreinigingen terug te dringen. De belangrijkste gemeentelijke bijdrage ten aanzien van de ecologische en chemische doelstellingen met betrekking tot de oppervlaktewaterlichamen zijn hieronder op rij gezet:

Ecologisch doelstellingen:

- Bij stedelijke uitbreiding en ontwikkeling zullen zoveel mogelijk mitigerende maatregelen genomen moeten worden
- De beheers- en onderhoudswerkzaamheden van de gemeente moeten zo milieuvriendelijk uitgevoerd worden
- Herziening van de ruimtelijke ordening op: de inpasbaarheid van natuurvriendelijke oevers, meer meandering van waterlopen, mogelijke verwijdering van kunstwerken
- Verdere sanering van de riooloverstort en het baggeren van de waterbodems

Chemische doelstellingen:

- Hemelwater dat via verhard oppervlak infiltreert of afstroom mag niet stelselmatig verder verontreinigd worden.
- Herziening van vergunning en ontheffingen op prioritaire stoffen (en andere gevaarlijke stoffen)
- Bij (her)inrichtingsplannen moeten mogelijke verbeteringen voor de waterkwaliteit onderzocht worden
- Verdere sanering van de riooloverstort (e.a. puntbronnen) en het baggeren van de waterbodems

Grondwater

Doordat Almelo laag ligt bevindt het grondwater zich niet diep onder het maaiveld. Actief peilbeheer is een noodzaak om grondwateroverlast tegen te gaan. De dochterrichtlijn Grondwater zal het beschermingsniveau voor het grondwater uitzetten naast het nationale beleid (zie Bijlage III, paragraaf III). De provincie Overijssel stelt het beleid voor het grondwater in de provincie vast en draagt hier de verantwoordelijkheid voor. Verder ziet de provincie Overijssel toe op de kwantiteit van het grondwater en geeft de vergunningen af voor de (grotere) onttrekkingen, met name door de drinkwaterbedrijven. De formele verantwoordelijkheid voor het stedelijke grondwater zal in de toekomst bij de gemeente Almelo komen te liggen. Het Waterschap Regge en Dinkel draagt zorg voor het freatische grondwater, en is daarom belast met het bepalen en toezien op het grondwaterpeil, het zogenaamde Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime. Ecologische bloei gaat gepaard met een goede grondwaterstand. Aangezien in stedelijke gebied geen ecologische doelen voor de watergangen van toepassing zijn is het stedelijk grondwaterbeheer van mindere betekenis dan in het landelijk gebied. De gemeente Almelo heeft de verantwoordelijkheid voor de grondwaterverontreiniging door puntbronnen. Er zijn vooral veel bedrijven of industriële ondernemingen die als risico puntbron kunnen worden aangemerkt. De provincie is bezig al

die bronnen in kaart te brengen. Daarnaast speelt de infiltratie van verontreinigd hemelwater een rol. De invloed van de gemeente Almelo op het grondwater kan dan op rij een gezet worden:

- Infiltratie verontreinigingen (door afspoeling verhard oppervlak)
- Ontheffings- en vergunningenbeleid risico locaties (puntbronnen)
- Ondergronds bouwen
- Ontwatering
- Lekkage en drainage riolering

Bij deze aspecten zal de gemeente Almelo rekening kunnen of moeten houden met de KRW-doelen. Het Rijksbeleid en het provinciale beleid (structuurplannen, milieubeleidsplan ect.) zal hierbij in acht genomen moeten worden. Verder zullen er vanuit de KRW aanvullende maatregelen kunnen worden vastgesteld.

Beschermde gebieden

Naast de grondwaterlichamen zijn de beschermde gebieden aangewezen op basis van andere Europese richtlijnen dan de KRW. Voor beschermde gebieden zoals zwemwateren, vogel- en habitatgebieden schrijven die Europese richtlijnen het huidige beschermingsbeleid voor. Als de doelen van de KRW voor die gebieden strenge normen voorschrijven zijn die normen van toepassing. De KRW geeft de taak het beschermingskader volledig in beeld te brengen en te handhaven. Het beschermingsbeleid wordt op provinciaal niveau bepaald. De gemeente Almelo heeft de taak dit in haar beleidsplannen mee te nemen.

De stedelijke verontreiniging van onder meer Almelo zal via de Stadsregge afstromen richting de Vecht, waar zich een groot habitat gebied bevindt. Het rivierwater zal echter een geringe invloed hebben op het gebied, de vervuilingsbijdrage van Almelo aan dat gebied is niet of moeilijk te achterhalen en zal relatief klein zijn. Lokale af- en uitspoeling is van veel groter belang voor die beschermde gebieden. De snelle af en uitspoeling van nutriënten naar beschermde gebieden vormt één van die gevaren. In het ruimtelijk beleid moet rekening gehouden worden met de functies van het landgebruik.

Hydromorfologische ingrepen

Volgens de *Stroomgebiedskarakterisering Rijn-Oost* [30.] vormen kanalisatie, normalisatie, niet passeerbare kunstwerken, versnelde afvoer, actief beheer en peilbeheer de voornaamste hydromorfologische knelpunten in het stroomgebied van de Stadsregge. Dit zijn veelal de redenen om de waterlopen als niet-natuurlijk aan te merken. Dit betekent dus niet dat deze knelpunten aangepakt moeten worden. Als uitvoerend waterbeheerder heeft het waterschap Regge en Dinkel de taak hydromorfologische aanpassingen te maken. In [6.] wordt geconcludeerd dat vooral deze maatregelen nodig zijn om de ecologische doelen te halen. Stedelijke activiteiten beïnvloeden de gezondheid van de ecologie wel, maar leggen niet de basis voor een gezond ecosysteem. Niettemin moet er zoveel mogelijk in het werk worden gezet om het natuurlijke karakter te beschermen en te versterken. De gemeente Almelo zal de ruimte moeten vrijmaken in haar bestemmingsplan die nodig is voor de fysieke maatregelen. De provincie Overijssel verwacht dat hier een grote opgave voor de gemeente komt te liggen. Het aanwinnen van (landbouw)gronden voor bufferzones en natuurvriendelijke oevers zal een belangrijk aspect van de KRW voor gemeentes worden.

Monitoring

De toetsing van de doelen geschiedt door het monitoren van de effecten van maatregelen en het behaalde resultaat. Er wordt van tevoren bekeken wie waar verantwoordelijk voor is. De indeling van Rijn-Oost in kleinere stroomgebieden, de rapportagegebieden (Bijlage XVI), legt

de gemeenten een zekere verantwoordelijkheid op. De invloedssfeer van de gemeenten wordt toegekend aan het rapportagegebied of specifieke waterlichamen binnen dit gebied. Worden de doelen hier niet gehaald of worden er buitensporige vuillasten geconstateerd, dan zal de oorzaak en oorsprong achterhaald worden. De blik wordt dus eerder op de gemeente Almelo gericht wanneer haar rapportagegebied niet de gewenste resultaten of effecten laat zien. Uit de voorgenomen inspanningen moet blijken waarom het resultaat niet is behaald en of hier iemand voor verantwoordelijk is.

Uitzonderingen en 'geen achteruitgang'

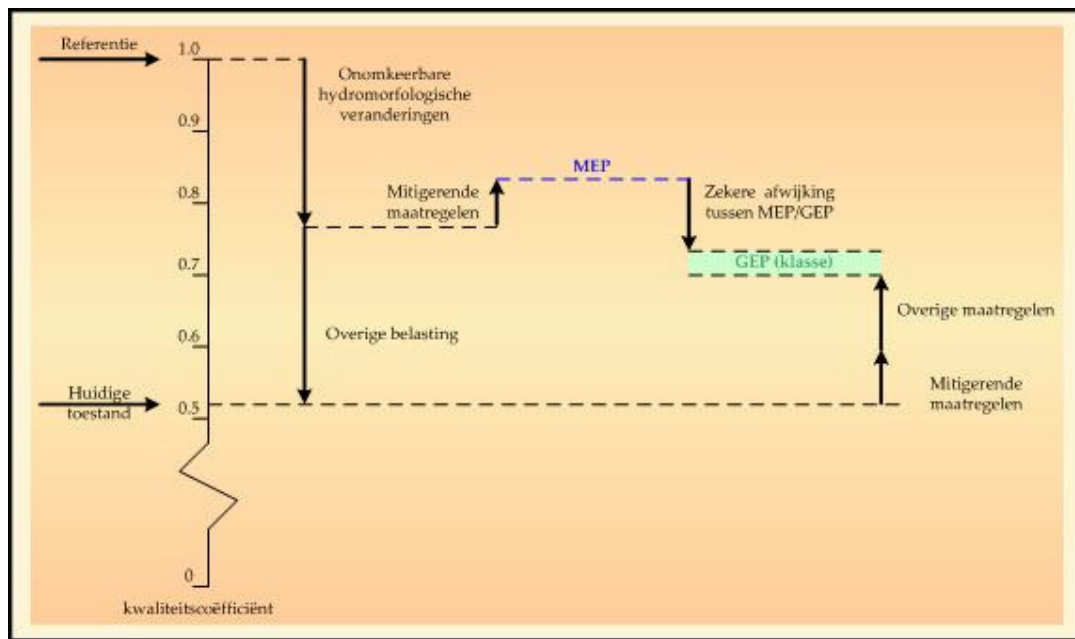
De KRW staat toe dat onder strikte voorwaarden afgeweken mag worden van de termijnen en doelstellingen (zie paragraaf 4.4). In de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn is vastgelegd dat bij het bepalen van een maatregel bepaald moet worden in hoeverre en onder welke voorwaarden hiervan afgeweken mag worden (zie paragraaf 5.2.I). Wanneer de gemeente Almelo maatregelen opgelegd krijgt moeten deze voorwaarden of uitzonderingen ook bekend worden gemaakt door de provincie of het waterschap. Geen achteruitgang van de toestand is de minimale eis die de KRW stelt aan de waterlichamen. Gemeenten zullen bij alle activiteiten moeten nagaan of er geen achteruitgang van de 'toestand' van de aangewezen waterlichamen en speciaal de beschermde gebieden zal optreden. Achteruitgang van de toestand van waterlichamen is in de gemeentelijk praktijk toegestaan wanneer:

- De achteruitgang er niet toe leidt dat de chemische of ecologische toestand van een waterlichaam verslechtert (bijvoorbeeld van een goede toestand naar een matige toestand).
- Economisch of sociaal gezien de activiteiten maatschappelijk relevanter zijn dan een eventuele achteruitgang (bijvoorbeeld bij stedelijke uitbreiding)
- Door verplaatsing van activiteiten/verontreinigingsbronnen een bepaald waterlichaam verslechtert maar dit regionaal gezien de best mogelijk (tijdelijke) oplossing is (bijvoorbeeld het verplaatsen van overstortlocaties naar grotere wateren met oog op de minst ecologische verstoring).

Maatregelen

Het is lastig om te bepalen welke maatregelen precies nodig zijn om de doelstellingen te halen op basis van de kwaliteitselementen. Dit zal het ook moeilijk maken om te beargumenteren waarom de gemeente Almelo bepaalde maatregelen opgelegd krijgt of zal moeten uitvoeren. Lokaal gezien is de deelname of medewerking van de gemeente Almelo in het implementatieproces dan ook zeer gewenst, zodat de gemeente Almelo het nut en de noodzaak van die maatregelen inziet. Op een bijeenkomst van Stadswerk Overijssel⁸⁷ werd duidelijk dat gemeenten aan de gang moeten gaan met het bepalen in hoeverre zij kunnen bijdragen aan de doelen. Dit betekent dat gemeenten maatregelen moeten gaan uitwerken. Eerst moet onderscheid worden gemaakt in kostenefficiëntie, later zal een maatschappelijke kosten-baten analyse moeten worden uitgevoerd om de uiteindelijke (financiële) inspanning te bepalen. In de praktijk zal dus gekeken moeten worden naar wat haalbaar is, waarbij de ecologische doelen de mate van inspanning bepalen. In [6.] is de bepaling van het GEP voor sterk veranderde maatregelen en de te nemen maatregelen geschematiseerd. In Afbeelding 7.4 is deze schematisering overgenomen.

⁸⁷ KRW-bijeenkomst Stadswerk Overijssel, 11 november 2005



Afbeelding 7.4: schematische weergave bepaling GEP voor sterk veranderde waterlichamen [6.]

III. Conclusies

De waterlichamen in de gemeente Almelo verkeren in een slechte toestand. De verwachting is dat de doelen voor de grondwatervoorkomens en de oppervlaktewaterlichamen ook in 2015 niet gehaald zullen worden. Dit betekent dat alles wat haalbaar is gedaan moet worden om de doelen tegemoet te komen en op langere termijn alsnog te halen. Ondertussen mag, onder voorbehoud, geen verdere achteruitgang van de toestand van de waterlichamen optreden. Voor het bereiken van de goede toestand zijn zowel maatregelen voor specifieke waterlichamen nodig als regionale en landelijke maatregelen.

Het milieubeleid zal provinciaal (en landelijk) aangescherpt moeten worden. Daarnaast zullen er gebiedsspecifiek, aanvullende maatregelen nodig zijn die op basis van een gezamenlijke overweging moeten worden vastgesteld. Op basis van de eerste ervaringen met het bepalen van de doelen en maatregelen zal het waterschap Regge en Dinkel samen met de gemeente Almelo de gemeentelijke inspanning moeten bepalen. Er moet bekeken worden waar de gemeente Almelo kan bijdragen (prioriteit bepalen en 'geen spijt' maatregelen). Op basis van kosteneffectiviteit zullen er afspraken gemaakt moeten worden over de te nemen maatregelen.

De gemeentelijk opgave richt zich meer op het stedelijke gebied dan het buitengebied. Gemeenten zullen verdergaande rioolsanering moeten realiseren, de waterketen moeten optimaliseren, de stedelijke waterbodems saneren en het milieubeleid moeten toepassen. De provincies bepalen het grondwater en omgevingsbeleid, de waterschappen zullen de te nemen maatregelen in het buitengebied bepalen. De gemeenten zullen wél de ruimteclaim moeten verzorgen in het buitengebied. Dit betekent het wijzigen van het bestemmingsplan en het aanwinnen van de benodigde grond. De aanname uit paragraaf 2.III, dat de gemeenten vooral in stedelijk gebied te maken krijg met de KRW, wordt hiermee bevestigd.

7.4. Analyse beleid en maatregelen Almelo

I. Waterplan

In het waterplan van Almelo worden de waterlopen als systeem benaderd en een belangrijker functie toebedeeld dan alleen afvoeren. De doelen van het waterplan hebben een directe

relatie met het waterbeheersplan van het waterschap Regge en Dinkel [43.] en het Waterhuishoudingsplan van de provincie Overijssel⁸⁸. Het waterplan Almelo zet de langetermijnvisie (tot 50 jaar) uiteen voor de gemeente Almelo. Het combineert de streefbeelden en opgaven vanuit de ruimtelijke ordening, milieu en het waterbeheer. De visie van het waterplan behelst een aantal speerpunten [13.]:

- Oppervlaktewater: het scheiden van landelijke en stedelijke waterafvoerstromen
- Hemelwater: vasthouden en bergen van het van de riolering afgekoppelde gebiedseigen regenwater
- Grondwater: overtollig schoon grondwater wordt enerzijds benut voor hergebruik in de waterketen, anderzijds voor voeding van beken
- Waterketen: het watersysteem en de waterketen worden geïntegreerd en de waterkringloop op lokaal niveau zoveel mogelijk gesloten

Bij deze speerpunten wordt een strategie voor ogen gehouden aan de hand waarvan de gemeente Almelo antwoord denkt te geven aan deze opgaven. In Bijlage XIX zijn de overeenkomsten van de doelen uit het waterplan en de KRW onderzocht. Het Almelo'se waterbeheersbeleid staat in goede verhouding tot KRW. Almelo heeft juist met de KRW een instrument ter beschikking gekregen om de visie om te zetten in de praktijk. De KRW vraagt echter om resultaten op korte termijn. Aan de hand van de prioritering van activiteiten zal de gemeente Almelo haar bijdrage aan de KRW op tijd moeten realiseren. Het kan met name de kostenspreiding ten goede kunnen komen door prioritering naar urgentie vanuit de KRW (zie hierover paragraaf 7.4.IV). Het waterplan moet voor de realisatie van de stroomgebiedsbeheersplannen aangepast zijn op stedelijke wateropgave (waaronder de doelen en maatregelen van de KRW).

II. *Verantwoordelijkheden en taakverdeling*

Het beleid van het waterschap Regge en Dinkel kende de afgelopen jaren al verschuivingen naar een meer volledige systeemaanpak. Dit uitte zich onder meer in een Optimalisatiestudie Afvalwater Systeem voor de zuiveringswerken bij Almelo. Ook qua beheer wil het waterschap het systeem sluitend krijgen. Het waterschap zet in op de overname van het (formele) grondwaterbeheer, dat nu in handen is van de provincie Overijssel, zodat het gehele watersysteem onder hun hoede valt en dit beter te reguleren is. Ook is er de wil om de gemeentelijke beheerstaken voor oppervlaktewateren bij het waterschap te leggen. Er worden pilots uitgevoerd naar deze nieuwe beheerstaken. In de toekomst wordt er gepoogd het watersysteem over het gehele beheersgebied zodoende onder controle van het waterschap te krijgen. Men vindt dat gezien grondwaterlichamen een wezenlijk onderdeel uitmaken van het watersysteem deze de waterkwaliteitsbeheerder dan ook toebehoort. De grondwaterzorg staat al langer ter discussie (zie verder paragraaf 6.2.I). Met medewerking van de gemeenten zal de volledige zorg voor de oppervlaktewateren geleidelijk door het waterschap Regge en Dinkel op zich genomen moeten worden. Enkele andere gemeenten hebben al aangegeven hiervoor open te staan. Almelo heeft dit nog niet specifiek aangegeven. Overleg met de gemeenten over het beheer en onderhoud blijft natuurlijk noodzakelijk, zoals dit nu omgekeerd ook het geval is. Vanuit de KRW gezien is het wenselijk om een heldere taakverdeling aan te houden. Een nieuwe verdeling van de beheerstaken kan uitkomst brengen. Met de Integrale Waterwet zal het Nederlandse waterbeheer een heldere inhoud en duidelijk structuur moeten krijgen (zie paragraaf 5.2.II). Een discussie over een nieuwe verdeling van de waterbeheerstaken moet hierbij niet uit de weg gegaan worden.

⁸⁸ Provincie Overijssel, *Waterhuishoudingsplan Overijssel 2000+, 2001*

III. *Operationeel beleidsprogramma*

Naast de verandering in het ruimtelijk beleid en de actieve bescherming van de wateren, staat het direct aanpakken van de verontreiniging op de agenda. De gemeente Almelo heeft natuurlijk al een beleidsprogramma ten aanzien van vervuilingbronnen. In Bijlage XX worden de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Almelo stapsgewijs besproken. Als vaarwegbeheerder heeft de gemeente Almelo een baggerplan opgesteld. De meest verontreinigde waterbodems zullen voor 2015 worden gesaneerd. Voor huishoudens in het buitengebied die nog niet op het riool zijn aangesloten is een financiële regeling getroffen. De gemeente Almelo hanteert een hoger bedrag om een perceel aan te sluiten dan de landelijke norm. De gemeente Almelo zet zich in om ieder jaar 3 hectare aan verhard oppervlak af te koppelen. Het is financieel niet altijd haalbaar om verharde gebieden af te koppelen. Herstructureringsprojecten worden vooral aangegrepen om meer oppervlak af te koppelen. In 2008 zal er formeel worden voldaan aan de technische eisen van de basisinspanning. Bij het beheer van de openbare ruimte worden er alleen chemische bestrijdingsmiddelen gebruikt waar er geen alternatief voorhanden is. Zolang de gebruikte chemische middelen niet verboden worden is het financieel niet haalbaar om milieuvriendelijkere methoden te gebruiken. Volgens de gemeente is het huidige vergunnings- en ontheffingsbeleid effectief. Veel bedrijven werken zelf aan een optimale zuivering en minimale uitstoot. Een eventuele aanscherping van de vergunnings- en ontheffingsbeleid zal voor de gemeente extra werk betekenen terwijl het rendement hiervan niet hoog wordt ingeschat. Er mag geconcludeerd worden dat de gemeente Almelo goed op weg is met de stedelijke wateropgave. Welke eisen de KRW aan het operationeel beleid van de gemeente Almelo zal stellen is nu nog niet bekend. Verdergaand afkoppelen, baggeren en sanering van de overstort zullen een grote bijdrage moeten leveren. Deze maatregelen hebben een hoog fysiek/technisch gehalte en leggen een grote financiële opgave neer.

IV. *Financiële opgave*

In Bijlage XXI wordt de financiële bekostiging van KRW-maatregelen door de gemeente Almelo besproken. Hieronder volgen de conclusies. Het is van belang een gematigd proportionele stijging van de rioollasten te verwezenlijken en dit niet pas door te voeren wanneer er daadwerkelijk maatregelen genomen moeten worden. Zodoende komen burgers niet voor onaangename verrassingen te staan. Dit betekent dat, nadat er de nodige politieke afwegingen zijn gemaakt, de investeringsomvang die uit het verbreed rioolrecht kan worden gefinancierd opgenomen wordt in de begroting. Aan de hand daarvan kunnen de tarieven worden aangepast, zodat de middelen aanwezig zijn om met prioritaire opgaven die zeer kostenintensief zijn kan worden begonnen. De gemeente Almelo zal bij de 100% dekking wel rekening moeten houden met toekomstig, maar misschien nog onzekere of ongedetailleerde werkzaamheden. Bij de verbreding van het rioolrecht moet er dan ook rekening gehouden worden met de huidige stedelijke wateropgave, dus inclusief de KRW. Het verbreed rioolrecht geeft geen recht op het aanleggen van reserves.

V. *Conclusies*

De gemeente Almelo zal haar beleid, activiteiten en de ruimtelijke ordening aan de KRW belangen toetsen. In het waterplan kan de integrale opgave worden vastgelegd en overzichtelijk worden gemaakt. De doelen die de gemeente Almelo nastreeft hebben affiniteit met de doelen uit de KRW. Het karwei is om dit te vertalen in de juiste maatregelen. De KRW vraagt om maatregelen op korte termijn. De gemeente Almelo moet de doelen prioriteren naar de bijdrage aan (of de overeenkomsten met) de KRW doelen. Vervolgens kunnen er passende maatregelen worden bepaald die kosteneffectief zijn en een duurzame oplossing betekenen. In welke mate de KRW om een extra inspanning vraagt is nog niet te zeggen. De financiële inspanning van de huidige activiteiten is behoorlijk.

8. Conclusies en Aanbevelingen

8.1. Veranderingen voor het Nederlandse waterbeheer

I. *Stroomgebiedsaanpak*

De stroomgebiedsaanpak vraagt om een gezamenlijke onderneming van de waterbeheerders binnen een stroomgebied. De schaal van de stroomgebieden overtreft die van de Nederlandse provincies en is daarmee groter dan waar eerder op gewerkt is. Alle waterbeheerders en belanghebbenden binnen het stroomgebied moeten betrokken worden. Meer dan voorheen zal er gegevensuitwisseling, communicatie en afstemming plaatsvinden. Per stroomgebied zal een stroomgebiedsbeheersplan moeten worden opgesteld. Dit is het integrale waterbeheersplan waarin het gebiedsbeleid is vastgelegd en de activiteiten van de betreffende waterbeheerders staan omschreven of uit voortkomen. In de KRW staan de onderdelen beschreven waaruit het plan minimaal moet bestaan. Daarnaast moet er uitgebreide onderbouwing plaatsvinden wanneer er van uitzonderingsregels gebruikt wordt gemaakt als er lagere doelen worden gesteld of de doelen niet binnen de termijn worden gehaald. De stroomgebiedsbeheersplannen maken onderdeel uit van de Nota Waterhuishouding welke vervolgens om de zes jaar zal worden herzien. Hiermee legt Nederland haar ambities vast in de wet.

II. *Resultaatsverplichting*

De KRW legt het Nederlandse waterbeheer een resultaatsverplichting op. Dit betekent dat de ecologische en chemische doelen voor de waterlichamen gehaald zullen moeten worden. De maatregelen die hiervoor worden vastgesteld zullen uitgevoerd moeten worden. Dit geldt niet alleen voor de stroomgebiedsbeheersplannen, maar ook voor de beheersplannen van de lokale overheden waarin het stroomgebiedsbeleid of de maatregelen zijn overgenomen en uitgewerkt. Wanneer maatregelen niet uitgevoerd worden binnen de vastgestelde termijn of niet al het haalbare in het werk is gesteld om de doelen te bereiken kunnen er sancties volgen. Hebben maatregelen niet het gewenste effect of blijkt het niet haalbaar om binnen de eerste termijn van 6 jaar de doelen te behalen, dan heeft Nederland de mogelijkheid om binnen de volgende termijn aanvullende maatregelen te nemen. Uiterlijk in 2027 zullen alle waterlichamen de 'goede toestand' bereikt moeten hebben. De Europese Commissie wil streng optreden richting de lidstaten wanneer deze de doelen niet halen, waarbij vaker dan nu het geval was zal worden overgaan tot een geldboete.

III. *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*

Gemeenten hebben de juridische verantwoordelijkheid om de richtlijn na te leven. Dit betekent dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het implementeren en naleven van de KRW, daar waar het samenvalt met de hen toebedeelde taken door de Nederlandse wet. De resultaatsverplichting geldt onverminderd voor de gemeenten. De Nederlandse Rijksoverheid wordt aansprakelijk gehouden voor het niet nakomen van de verplichtingen. Nederland werkt aan een instrumentarium om bij een veroordeling door het Europese Hof van Justitie de kosten en eventuele boete te kunnen verhalen op de decentrale overheden wanneer zij hier schuld aan hebben. Zowel de Europese Commissie als derden kunnen zich beroepen op de KRW. Het wordt zeer onwaarschijnlijk geacht dat de Europese Commissie zich tot een individuele gemeente zal richten. Het proces vindt dusdanig gefaseerd plaats en onder toezicht oog van de Europese Commissie dat er een acceptabele en haalbare opgave uit zal volgen (zie paragraaf 8.1.IV).

IV. *Omvang van de inspanning*

De implementatie van de KRW is een omvangrijke klus daarom verloopt het proces gefaseerd en is er in de bepalingen van de KRW vastgelegd dat er aanvullende richtlijnen of reglementen zullen volgen zoals de dochterrichtlijn grondwater. Er wordt internationaal veel samengewerkt om de implementatie efficiënt te laten verlopen en tot een gelijkwaardig inspanningsniveau te komen. De Europese Commissie geeft nu meer sturing aan het proces dan dat zij de lidstaten afrekent op het niet tijdig nakomen van de verplichtingen. De KRW-opgave zal voor Nederland niet onhaalbaar zijn. De deadline voor het behalen van de doelen in 2015 zal als een evaluatiemoment gezien kunnen worden. Daarna zullen de nodige (aanvullende) maatregelen getroffen moeten worden om de doelen alsnog in 2021 of vervolgens in 2027 te halen.

8.2. De invoering van de KRW in Nederland

I. *Implementatie*

Het implementatieproces wordt in Nederland wettelijk en bestuurlijk aangestuurd door de Rijksoverheid met de staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat als eindverantwoordelijke. De Rijksoverheid ziet toe op het vaststellen van het nieuwe beleid en de implementatie daarvan en de rapportage aan de EU. Aan het implementatieproces en meer nog de opgave die hieruit voortkomt zullen alle overheden en betrokken partijen een bijdrage moeten leveren. Men moet datgene doen wat mogelijk is om de waterkwaliteit en ecologie te verbeteren. De mate van inspanning die elke partij zal gaan leveren zou wel uiteen kunnen gaan lopen. Er wordt geprobeerd de opgave evenwichtig te verdelen en zonodig kunnen partijen elkaar (financieel) ondersteunen bij urgente knelpunten voor het behalen van de doelen.

II. *Wet en regelgeving*

De KRW moet in de Nederlandse wetgeving worden opgenomen. Daarnaast zal Nederland de KRW een plaats moeten geven binnen de eigen planstructuur, de organisatie en de beleidslijnen. Mede door de KRW zijn er nieuwe overlegorganen gevormd en heeft er herijking van nationaal beleid plaatsgevonden. De KRW moet de Europese regelgeving structureren en mogelijk vereenvoudigen. Nederland wil haar waterbeheer op een soortgelijke wijze combineren in één wet, de Integrale Waterwet. Ook de KRW zal hierin een plaats krijgen. Of de KRW bepalend zal moeten zijn bij de vormgeving is onduidelijk. Hiervoor is een verdere verdieping in de Nederlandse planstructuur en wetgeving nodig. De KRW zou aanleiding kunnen zijn om de stroomgebiedsaanpak een leidende plaats in de Nederlandse planstructuur en organisatie te geven waarmee de bestuurlijke organisatie binnen een stroomgebied een juridische status krijgt. Dat wil zeggen dat het Regionaal Bestuurlijk Overleg ook bevoegd is maatregelen uit te vaardigen en de stroomgebiedsbeheersplannen samen hét nationale waterhuishoudingsplan vormen, waar deze nu maar een onderdeel zijn.

III. *Nederlandse ambitie*

Nederland wil niet meer doen dan nodig is om de KRW-vereisten na te komen. De oorzaak voor deze minimale ambitie is de resultaatsverplichting. Door het strenge one-out-all-out principe bestaat er de mogelijkheid dat, alle inspanningen ten spijt, de doelen alsnog niet worden bereikt. Het gaat er echter om dat er gewerkt wordt aan een duurzame bescherming en verbetering van het aquatische milieu. De KRW vormt het kader hiervoor en voorziet in een methode om tot effectieve maatregelen te komen. Duurzame oplossingen om de verontreiniging terug te dringen en de milieuschade door menselijke belasting te beperken verdienen daarom de voorrang boven resultaten op korte termijn. Nederland kan als de monding van Werst-Europa juist veel baat hebben bij een grote inspanning als deze gedeeld

zal worden door de overige lidstaten en zal daarom niet onder mogen doen voor haar buurlanden.

IV. *Bepaling van maatregelen*

Het bepalen van de status van een waterlichaam laat weinig ruimte voor eigen interpretatie. Nederland heeft waterlichamen als 'sterk veranderd' en 'kunstmatig' geclassificeerd. Dit betekent dat er voor de oppervlakte waterlichamen minimaal een goed ecologisch potentieel moet worden bereikt. Uit de KRW en aanvullende, in internationaal verband, opgestelde handleidingen kunnen de kwaliteitselementen en een desbetreffende waardefactor (kwaliteitscoëfficiënt) bepaald worden. Het vaststellen van de maatregelen die nodig zijn om deze waardefactor te bereiken is vaak minder eenvoudig. De waterbeheerders zullen hier een passende invulling aan moeten geven. Dit geldt evenzeer voor de maatregelen die nodig zijn om de chemische doelen, de concentratienormen, te behalen. Met het rapporteren over de voorgenomen maatregelen naar de EU toe vindt de eigenlijke resultaatsverplichting plaats. Of hier nu een 'goede' of een 'zeer goede' toestand voor een waterlichaam wordt bereikt is minder van belang. Door monitoring wordt de toestand van het waterlichaam vastgesteld en de worden de effecten van de maatregelen zichtbaar.

V. *Rol van de gemeente*

De inbreng van de gemeenten in het Nederlandse implementatieproces blijft beperkt tot inspraak en participatie. Uit de gehouden enquête blijkt dat individuele gemeenten op verschillende manieren betrokken zijn of zijn geweest. Deze gemeenten hebben doorgaans meer kennis van de KRW en beschikken over meer inzicht in de opgave. Deze gemeenten hebben ook vaker de intentie om met de gemeentelijke opgave te beginnen.

De Rijksoverheid formuleert het nieuwe beleid dat nodig is voor de uitvoering KRW. Provincies en waterschappen werken de KRW-opgave per stroomgebied uit. Dit is het classificeren van de waterlichamen en het bepalen van de ecologische en chemische doelen. Hier is weinig ruimte voor eigen interpretatie en besluitvorming. Daarom is een actieve bijdrage door de gemeenten aan dit onderdeel van het implementatieproces niet nodig. Het goed informeren van de gemeenten volstaat hier.

Bij het bepalen van maatregelen op basis van de doelen zullen de gemeenten wel betrokken moeten worden. De provincies en waterschappen bepalen de maatregelen op stroomgebiedsniveau. Er zullen maatregelen van algemene aard zijn, maar mogelijk ook maatregelen die op bepaalde waterlichamen en de daar aan grenzende gemeenten van toepassing zijn. Deze maatregelen worden vastgelegd in een provinciale ordening. Gemeenten hebben hier naar te handelen. Voor de lokale situatie is het de gemeente zelf die de juiste maatregelen moet kiezen. Het waterschap zal hier nauw bij betrokken moeten zijn en de doelen op basis van de toestand van de waterlichamen bekend maken. Samen zal de stedelijke wateropgave bepaald worden waar de KRW onderdeel van uitmaakt. De mate van inspanning (wat haalbaar is) wordt bepaald door de politiek via een maatschappelijke kosten-baten analyse. Hierbij wordt er per thema (waterbodems, riolering, landbouw etc.) besloten tot welke hoogte een financiële investering haalbaar is en hoe effectief dit is. Hieruit volgen dan maatregelen waarop ingezet moet worden. De huidige rioleringsinspanning wordt als fors beschouwd. Of dit betekent dat gemeenten geen (verplichte) investering hoeven te doen en hoe een eventuele landelijk vastgestelde opgave bij de gemeenten wordt neergelegd is niet duidelijk geworden.

8.3. Consequenties voor het gemeentelijk beleid

I. *Gemeentelijke verantwoordelijkheden en taken*

De waterbeheerstaken van de gemeenten veranderen niet met de inwerkingtreding van de KRW. De gemeenten staan voor de stedelijke wateropgave, het nog uit te voeren beleid ten aanzien van het oppervlaktewater, grondwater, de riolering en hemelwater in stedelijk gebied. Hier ligt voor de gemeenten de kans om verbeteringen in de waterkwaliteit bewerkstelligen. De stedelijke wateropgave krijgt vorm door middel van verschillende beleidslijnen, maar de uitvoering moet grotendeels nog in gang gezet, doorgezet of afgerond worden. De KRW komt hier bovenop. Vastgesteld beleid sluit vaak aan bij de doelen die de KRW nastreeft. Het Rijksbeleid zal worden herzien op de KRW-doelen. Het is aan de gemeenten om dit te doen voor hun eigen beleid. Daarnaast bepaalt de provincie het regionale gebiedsbeleid dat nodig is voor de KRW: het milieubeleid, het grondwaterbeleid en de ruimtelijke inpassing van maatregelen.

Momenteel wordt de wettelijke toedeling van het grondwaterbeheer gezien. Gemeenten zullen naar alle waarschijnlijkheid formeel de zorg voor de ontwatering gaan dragen. Gemeenten zullen daardoor aansprakelijk zijn voor de invloed van de ontwatering op het grondwater en oppervlaktewaterlichamen. De eisen die aan het grondwater gesteld worden (via de dochterrichtlijn grondwater) zullen van betekenis zijn voor de stedelijke ontwatering. Er moet rekening worden gehouden met het verontreinigingsgehalte van het water en de grondwateraanvulling. Ook worden juridische mogelijkheden onderzocht om gemeenten ruimte te laten reserveren voor waterstaatsdoeleinden van nationaal beleid. Gemeenten zullen het nationale beleid een plaats moeten geven in hun bestemmingsplannen. In het NBW is afgesproken dat de provincies en waterschappen de ruimteclaim van het WB21 uitwerken en aan de gemeente bekend maken. De gemeenten zullen dit in hun bestemmingsplannen moeten overnemen. Dit kan betekenen dat geplande stedelijke uitbreiding door de gemeente niet door kunnen gaan of aanzienlijk gewijzigd moeten worden. De beleidsvrijheid zoals gemeenten deze tot nu toe gekend hebben zal beperkt worden.

II. *Ruimtelijke Ordening*

Gemeenten zullen bij de ruimtelijke ordening rekening moeten houden met de invloed op de waterlichamen. Elke achteruitgang van de waterlichamen moet namelijk worden voorkomen volgens de KRW. Inrichting, verstorend van het grondwater en potentiële verontreiniging krijgen meer gewicht in de besluitvorming. Enkel wanneer activiteiten vanuit economisch of maatschappelijk oogpunt gezien nodig zijn, is het geoorloofd dat deze activiteiten een aanslag op het milieu met zich meebrengen. Over de ernst van de milieuschade valt te twisten, evenzo over de effecten op een aangewezen waterlichaam (en daarmee de invloed op de status). Het betekent een omslag van de huidige gang van zaken, waarbij randvoorwaarden gebonden zijn aan stedelijke ontwikkeling. Plannen moeten vooralsnog getoetst worden aan milieueisen en zonodig herzien worden of er moeten mitigerende maatregelen opgenomen worden. In de nieuwe situatie zal de stedelijke ontwikkeling gebonden zijn aan strikte randvoorwaarden waarbij het absolute nut of noodzaak eerst aangetoond moet worden. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat de gemeente onder strenger toezicht van de provincie komt te staan.

III. *Gemeentelijke planbasis*

De gemeentelijke planvorming maakt deel uit van de stroomgebiedsbeheersplannen in ieder geval het gemeentelijke waterplan. De gemeentelijke activiteiten die een bijdrage moeten leveren aan de KRW-opgave zullen hierin expliciet vermeld moeten worden bijvoorbeeld in een specifieke KRW-paragraaf. De gemeentelijke plannen zullen voorafgaand aan de stroomgebiedsbeheersplannen herzien moeten worden. Dit is om de zes jaar. De gemeenten

moeten in 2008, ten tijde dat het conceptontwerp van het stroomgebiedsbeheersplan is opgesteld, de KRW hebben vastgelegd in hun plannen.

De gemeenten zullen in hun planvorming de beleidslijn en maatregelen moeten beargumenteren en onderbouwen waar dit op de KRW doelen van toepassing is. Het belang van de activiteiten voor het stroomgebied staat hierbij voorop. Het directe toezicht op de gemeentelijke inspanningen vindt plaats door de provincie en het waterschap. De Europese Commissie zou de gemeentelijke plannen ter inzage kunnen opvragen als achtergrondinformatie bij het stroomgebiedsbeheersplan.

8.4. Gemeentelijke opgave

I. *Stedelijke wateropgave*

De KRW legt geen geheel nieuwe opgave neer bij de gemeenten. Op gemeentelijk niveau moet het beleid en geplande maatregelen worden getoetst aan de overeenstemming met de KRW. De KRW vraagt om maatregelen en resultaten op korte termijn. De gemeenten zullen de maatregelen moet afwegen op prioriteit en kosteneffectiviteit. Eventuele 'geen spijt' maatregelen kunnen versneld worden uitgevoerd. De maatregelen zullen van een duurzaam karakter moeten zijn.

Bij het bepalen van maatregelen moet er naar de invloed op de waterlichamen gekeken worden. Bij waterlichamen die in een slechte toestand verkeren zal specifiek gekeken moeten worden naar mogelijke verbeteringen. Het verschuiven van de problemen (verontreiniging) is alleen toegestaan als het een tijdelijke oplossing is om een bepaald waterlichaam eerder de kans te geven te herstellen. (als het geheel beter wordt)

Welke maatregelen er precies genomen zullen moeten worden is locatiespecifiek. Wel zijn er algemene maatregelen aan te wijzen die een grote bijdrage kunnen leveren zoals het baggeren van de watergangen en het saneren van riooloverstorten. Aangezien hier al inspanningen worden geleverd moet men zich vooral richten op de aangewezen waterlichamen met hoge ecologische doelen. Afkoppelen zal de gehele stedelijke waterketen ten goede komen. Afvalwaterakkoorden kunnen een grote bijdrage leveren aan het doelmatig verbeteren van de waterketen waar de waterkwaliteit van zowel het grondwater als het oppervlaktewater direct bij gebaat is.

II. *Ruimtelijke opgave*

De gemeenten zullen de ruimteclaim van het WB21 en de KRW moeten verwezenlijken. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanwinnen van de gronden die nodig zijn voor de uitvoering van de maatregelen. Dit kan aanzienlijk in de kosten lopen. Er zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden met de provincie en het waterschap hoe de verdeling van de kosten plaatsvindt.

III. *Financiële opgave*

Gemeenten zullen in beginsel zelf de kosten van de maatregelen moeten dragen. Het verbreed rioolrecht moet het mogelijk maken om maatregelen waar de maatschappij van profiteert door te berekenen via het rioolrecht. De maatregelen waarvoor dit opgaat worden vastgelegd in de nieuwe regeling. Dit komt het principe van 'de vervuiler betaald' tegemoet. De stedelijke wateropgave (inclusief de KRW) zal de komende jaren een extra lastenverhoging van rond de 6% per jaar tot gevolg hebben bovenop de gemiddelde lastenstijging die ook rond de 6% per jaar ligt. Dit betekent dus een verdubbeling van de jaarlijkse lastenstijging.

IV. *Organisatie*

De KRW vraagt ook om aandacht te schenken aan de interne organisatie en betrokkenheid van de gemeente. De KRW bestrijkt diverse beleidsterreinen en dus ook de diverse gemeentelijke afdelingen en medewerkers. Er moet in de nabije toekomst meer dan alleen schriftelijke afstemming in de plannen komen. De KRW vraagt om meer communicatie en inzicht in de te onderscheiden gemeentelijke activiteiten, opdat er vroegtijdige afstemming van beleid kan plaatsvinden. Structureel overleg voeren en kennis uitwisseling moet de KRW intern een heldere plaats geven.

8.5. Casestudie Almelo

I. *Lokale procesgang*

De voorlichting naar gemeenten toe komt in het (deel)stroomgebied Rijn-Oost op gang. De bewustwording en interesse bij de gemeenten nemen hierdoor toe. Aangezien de provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel zelf nog bezig zijn met het bepalen van doelen en het vertalen van deze doelen naar maatregelen kunnen deze partijen de gemeenten nog geen uitsluitsel geven over de consequenties van de KRW. De gemeente Almelo voelt zich vaak onwetend over de gang van zaken in het KRW-proces en de totstandkoming van de doelen en maatregelen.

De langzame bewustwording bij bestuurders kan een probleem zijn om tijdig met de gemeentelijke opgave te beginnen. Bestuurders hebben een brede agenda waar veel meer actiepunten op staan dan het milieu- en waterbeleid. Het zijn de bestuurders die financiële middelen moeten vrijmaken om met de KRW aan de slag te gaan. Daarnaast zullen zij de voorlichting naar de burgers coördineren. De provincie Overijssel wil de bewustwording bij de bestuurders stimuleren. De waterambassadeurs zullen hier ook een groot aandeel in hebben. Dit zijn gemeentelijke vertegenwoordigers die KRW-belangen behartigen. Zij zullen de individuele gemeenten gaan informeren over regionale ontwikkelingen en adviseren over hoe de gemeenten aan het werk kunnen.

II. *Beleid en opgave*

Bijna alle waterlichamen in de gemeente Almelo verkeren in een slechte toestand. Stedelijk gebied vormt het grootste probleem voor het behalen van een goede toestand voor de grondwaterlichamen. De in grote hoeveelheid aanwezige puntbronnen en de invloed van ontwatering, ondergronds bouwen en lekkage en drainage van de riolering vormen een gevaar voor het behalen van de doelen. Het beleid van Almelo zal zich kunnen richten op de grondwaterstand en het tegengaan van de verontreiniging door infiltratie. Een strenger vergunnings- en ontheffingsbeleid is niet de oplossing. Dit wordt al efficiënt gevoerd en een aanscherping zal maar gering effect hebben. Het milieu- en productbeleid zal vooral van hogerhand moeten komen. Bedrijven besteden zelf al veel aandacht aan de zuivering en hergebruik van het proceswater. Voor de oppervlaktewaterlichamen is het van belang dat de gemeente Almelo het huidige beleid doorzet. Afkoppelen, het saneren van de waterbodems en verbeteringen aan de riolering kunnen de grootste bijdrage kunnen leveren.

8.6. Advies

I. *Opstarten lokale verkenning en bijdrage*

Gemeenten zullen naast het nationale implementatieproces moeten beginnen met het afstemmen van hun beleid op de KRW, zodat de gemeenten tegen 2009 hun beleid hebben geformuleerd en de maatregelen bepaald. De gemeenten wachten vaak op meer duidelijkheid en legt het initiatief bij met name het waterschap. De waterschappen zijn bezig met de implementatie en weten dus wat er moet gebeuren zullen veel gemeenten denken. De aanzet

voor het opstarten van de lokale uitwerking van de KRW kan daarom het beste door het waterschap gegeven worden. Ook kunnen de gemeenten hier zelf op aansturen of het initiatief voor nemen. Er zal met de gemeenten binnen het beheersgebied rond de tafel gezeten gaan worden om samen de belangrijkste opgaven en de mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de KRW te bepalen. De gemeenten kunnen dit vervolgens zelf financieel en technisch invullen. Er moet benadrukt worden dat de waterschappen hier niet mee hoeven te wachten totdat zij voor henzelf tot klinkklare oplossingen zijn gekomen. Ook op lokale schaal is het belangrijk dat er niet alleen naar specifieke waterlichamen wordt gekeken, maar een gebiedsaanpak wordt gevolgd. Gemeenten kunnen profiteren van elkaar door kennis en ervaring uit te wisselen en maatregelen op elkaar afstemmen om het effect (en rendement) op het watersysteem te vergroten.

De provincies kunnen als coördinator en voortrekker meer inzicht en duidelijkheid aan de gemeenten verschaffen over het implementatieproces van de KRW. Dit betreft het voorlichten over het processtadium, het aangeven in welke fase en op welk moment de gemeente kan/moet participeren en met welke bijdrage. Vooral het laatste moet duidelijker naar voren komen dan totnogtoe het geval is geweest. De bereidheid van de gemeenten om daadwerkelijk een bijdrage te leveren zal immers toenemen als zij weten wat en op welk moment er iets van hen wordt verwacht. Ook als het voor de provincie zelf nog niet duidelijk is moet dit beter naar voren komen.

II. *Interne organisatie en externe communicatie*

Aan de gemeentelijke KRW-inspanning zal een gedegen voorbereiding vooraf moeten gaan. Er zal overleg nodig zijn met de bestuurders, tussen de verschillende afdeling en met het waterschap en de provincie. Intern is verder een goede taakverdeling nodig, en zal er mogelijk extra capaciteit vrijgemaakt moeten worden. Er kan begonnen worden met voorlopige raming van de arbeidskosten en de kosten van de planontwerpfase. Voor welke aspecten van de stedelijke wateropgave zijn er recent beleidspannen opgesteld, waar moeten die plannen herzien worden en waar ontbreekt het aan beleid. De provincie Overijssel heeft elke gemeente om een aanspreekpunt gevraagd. Deze persoon zou ook de KRW-belangen binnen de gemeenten kunnen behartigen.

De rioollasten zijn de afgelopen jaren al flink gestegen, een extra toename is onvermijdelijk. Door de burgers vroegtijdig voor te lichten over het nut en de noodzaak van de KRW zal de acceptatie kunnen worden vergroot. Nu is er over de gevolgen binnen de eigen gemeente nog veel te weinig bekend. Het thema KRW zou toegevoegd kunnen worden aan de publieke informatievoorziening. Het verstrekken van informatiefolders over het bestaan en de doelen van de KRW kan een eerste aanzet zijn. Ook op de gemeentelijk internet site kan de KRW als onderwerp toegevoegd worden.

III. *Hoe te beginnen met de opgave*

Het is nuttig om een overzicht van alle geplande activiteiten en maatregelen te maken. Dit brengt de gemeentelijke inspanning in beeld en kan op basis hiervan bepalen welke KRW-bijdrage financieel haalbaar is en waar er, waarbij er rekening moet worden gehouden met het verbreed rioolrecht. Maatregelen die uit het rioolrecht kunnen worden gefinancierd moeten tijdig gepland worden. Door het rioolrecht verkregen gelden moeten vooraf een doel hebben, reserves behoren niet tot de mogelijkheid. Het bepalen van deze doeleinden hoeft niet te betekenen dat de maatregelen en plaats al bekend zijn.

Aangezien de gemeenten deels zelf hun gebiedseigen doelen en maatregelen zullen gaan vaststellen kan het voorleggen van proefprojecten of studies door interne medewerkers tot snellere en concretere resultaten leiden dan dat er gewacht wordt totdat de bestuurders de KRW zelf op de agenda zetten.

Er moet afgewogen worden waar extra investeringen de KRW het meest ten goede komt en waar deze noodzakelijk zijn. Dit kan resulteren in plaatselijke maatregelen om de kwaliteit van een specifiek waterlichaam te verbeteren om de ecologische en chemische doelen te halen waar er zich knelpunten voordoen. Maar het kan bijvoorbeeld ook een maatregel zijn om bepaalde regionale probleemstoffen tegen te gaan. De kosten van maatregelen moeten tegen de baten worden uitgezet. Hierbij moeten dus alle aspecten van het water- en milieubeheer worden meegenomen en naast elkaar worden gelegd, ook waar het verschillende beleidsterreinen en afdelingen betreft. Duurzaamheid moet voor resultaat gaan. Het belang van de KRW is niet dat een waterlichaam al net de goede toestand in 2015 bereikt, maar dat het watersysteem wordt beschermd en verbeterd.

IV. *Instrumenten*

Het waterkwaliteitsspoor is een middel om ontvangende watersystemen te beoordelen op de mate van verstoring van de kwaliteit en ecologie. Het verdergaand toetsen van de invloed die de overstort (en afspoeling) direct of indirect heeft op de waterlichamen zoals aangewezen door de KRW zal uitwijzen waar de belangrijkste opgave voor de riolering en stedelijke afwatering liggen. Het waterkwaliteitsspoor zal verbreed uitgevoerd kunnen worden met de gebiedssituatie zoals in de stroomgebiedskarakterisering is vastgesteld.

De watertoets zou een goed instrument kunnen zijn om de KRW in stedelijk gebied een plaats te geven en zou de doelen bij de stedelijke wateropgave kunnen bewaken. De watertoets bestaat niet uit normen en voorschriften. De toekomstige evaluatie van de watertoets zal de werkwijze en aandachtspunten mogelijk veranderen. Gemeenten kunnen daarom zelf beginnen met het vaststellen eventuele nieuwe (kwaliteits)criteria waaraan getoetst zal worden. Zodoende vermindert men het risico dat uitbreidingsplannen in een later stadium afgeblazen of herzien hoeven worden door de KRW.

9. Referenties

Literatuur

1. CPB Notitie, Aan: Mw Ir. A.N. Wouters, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, *Kaderrichtlijn Water: enige aandachtspunten*, nummer: 2004/48, 28 oktober 2004
2. Driesprong, Mr. Drs. A., m.m.v. Mr. G. Van Dijk, *Water, gemeenten en Waterschappen, Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer*, Den Haag 2004
3. Gespreksverslag van regionale Nederlandse overheden met de Europese Commissie over KRW-implementatie in Nederland, 8 maart 2005, Huis der Nederlandse Provincies te Brussel
4. AKWA, *Baggeren: het onzichtbare goud, Hoofdnota Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse Waterbodems*, in opdracht van Directoraat Generaal Water van Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 15 november 2004
5. AKWA, *Basisdocument Tienjarensceenario waterbodems, Baggeren in Beeld*, rapportnummer 01.014, in opdracht van Stuurgroep Waterbodems, Utrecht, december 2001
6. Arcadis, provincie Noord-Brabant, waterschap Brabantse delta en de gemeente Roosendaal, *Gevolgen van de KRW voor het stedelijk gebied van Roosendaal, pilot Europese Kaderrichtlijn Water stedelijk gebied*, 17 november 2005
7. Berbee, R.P.M. e.a., *'Vergeten' stoffen in RWZ-effluenten in het Maasstroomgebied*, RIZA werkdocument 2004.018, Lelystad, 1 juli 2004
8. Bolt, F. van der, e.a., *Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*, (ook aangehaald als Alterra-rapport 835), Alterra, Wageningen, 2003
9. Commissie Integraal Waterbeheer, *Samen leven met grondwater, visie op het voorkomen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen*, februari 2004
10. Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Advies ruimtelijke reserveringen*, 8 november 2004
11. Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Advies zicht op grondwater*, 23 augustus 2004
12. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement van de Raad betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging*, COM(2003) 550 definitief, 2003/0210 (COD), Brussel, 19 september 2003
13. DHV Milieu en Infrastructuur B.V., *Waterplan Almelo*, 5 juni 2002
14. DHV Ruimte en Mobiliteit B.V., *Gemeentelijk rioleringsplan gemeente Almelo 2006 t/m 2010*, conceptversie 2, november 2005
15. Elbersen, J.W.H. e.a., *Definitiestudie Kaderrichtlijn Water, deel I: Typologie Nederlandse Oppervlaktewateren*, (ook aangehaald als Alterra-rapport 669), Alterra, Wageningen, 2003
16. Europa decentraal, *Rechtstreekse werking van Europese richtlijnen: regels en risico's*, Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, 17 juni 2004
17. *Evaluatie Afvalwaterakkoorden*, uitgave van Atosborne, Utrecht, 8 juli 2005
18. Gemeente Almelo, afdeling financiën en dienstverlening, *Programmabegroting 2006, duurzaam investeren in een sociale en veilige stad*, Almelo, 2005
19. Gemeente Almelo, afdeling Financiën en Interne Dienstverlening, *Programmabegroting 2006, duurzaam investeren in een sociale en veilige stad*
20. Gerritsen, drs. E. en prof. dr. C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, COELO, Groningen, mei 2004
21. Handreiking MEP/GEP, *Handreiking voor het vaststellen van status, ecologisch doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren*, juni 2005
22. Interdepartementale Commissie Europees Recht, *De Europeesrechtelijke dimensie van toezicht*, aan de Minister van BZK, 6 oktober 2000

23. Interdepartementale Commissie Europees Recht, *Toepassing EG-richtlijnen door decentrale overheden*, aan alle Ministers, 12 maart 2003
24. Koolen, I. en A. Oostdijk, *Informatiebehoefte KRW en WB21*, in opdracht van het Cluster communicatie en het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, Leiden, 3 augustus 2005
25. Meeusen, E.J.G. e.a., *Toetsen op duurzaamheid voor het waterbeleid*, LEI, Den Haag, augustus 2001
26. *Nationaal Bestuursakkoord Water*, overeengekomen door het Rijk, de provincies, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2 juli 2003
27. Notitie inspannings- en resultaatsverplichting, vastgesteld door het Landelijke Bestuurlijk Overleg Water, 15 november 2004
28. *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water, van beelden naar betekenis*, 23 april 2004
29. Reeze, A.J.G., *Brede toepassing ecologische maatlatten EU Kaderrichtlijn Water*, RIZA, Lelystad, september 2004
30. Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost, *Kaderrichtlijn Water, Karakterisering deelstroomgebied Rijn-Oost*, Zwolle, december 2004
31. Reinhard, A.J., K.H.M. van Bommel, S.R.M. Janssens en M.J. Koning, *Knopen en knoppen in de economische analyse van de EU Kaderrichtlijn water*, LEI, Den Haag, juni 2005
32. Rijswick, M. van, *Kansen uit de Kaderrichtlijn Water*, uitgave van Stichting Reinwater, februari 2004
33. Romkes, S.J., *Enquête naar de Kaderrichtlijn Water*, DHV, Hengelo, december 2005,
34. *Routes naar besluitvorming over rapportages KRW 2004/2005*, goedgekeurd door het LBOW, 15 maart, 2004
35. SGBOW, *Stand van zaken stedelijke wateropgave, 0-meting*, Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, mei 2005
36. Sociaal Economische Raad, *Advies communautaire verplichtingen decentrale overheden*, advies aan de Minister van Justitie en Minister van BZK, 17 april 2000
37. Syncera Water e.a., *Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water*, in opdracht van het RIZA, Arnhem, 14 april 2005
38. UvW en VNG, *Handreiking afvalwaterakkoord*, Den Haag 2003
39. UvW en VNG, *Handreiking stedelijk waterplan*, Den Haag, 2004
40. Velde, O. van de e.a., *KRW-project Fact sheets stoffen, rapportage en evaluatie*, RIZA-werkdocument nummer: 2004-204X, RIKZ-werkdocument nummer: 2004.614W, 9 december 2004
41. VNG, *Baas in eigen buis, tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke opgave*, februari 2004
42. VNG, ledenbrief, *Stand van zaken implementatie KRW*, 27 februari 2006
43. Waterschap Regge en Dinkel, *Water beheren, ruimte creëren*, Waterbeheersplan 2002-2005
44. Werkgroep Handboek en ARCADIS, *Handboek Kaderrichtlijn Water*, 5 maart 2003
45. Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek, *IBO Bekostiging Waterbeheer*, 2004
46. Werkgroep MIR-monitoring, *Richtlijnen Monitoring oppervlaktewater Europese Kaderrichtlijn Water*, 11 januari 2005
47. Werkgroep Monitoring, *Informatievoorziening en Rapportage, Richtlijnen monitoring oppervlaktewater Europese Kaderrichtlijn Water, voor toestand- en trendmonitoring chemie en biologie*, RIZA werkdocument 2005.032X, januari 2005
48. Wittenhorst, H. en G. Mak, *Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009*, in opdracht van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, 20 april 2005
49. Ziekenheiner, J., *Inventarisatie synergie Europese Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21^{ste} Eeuw*, uitgave van de STOWA, Utrecht, 2005

Interviews

Het onderzoek naar de procesgang binnen Rijn-Oost en de gemeente Almelo is tot stand gekomen met de medewerking van:

Dhr. **M.J.A.M. Roordink**, beleidsmedewerker Openbare Ruimte, namens de gemeente Almelo

Dhr. **R.G.H.M. Marsman**, beleidsmedewerker Milieu, namens de gemeente Almelo

Dhr. **R.F. Gerard**, hoofd afdeling beleid en beheer watersysteem, namens het waterschap Regge en Dinkel

Dhr. **E. Zigterman**, Interim-projectleider Kaderrichtlijn Water en WB21 'Rijn –Oost', namens de provincie Overijssel

De vertegenwoordigers van de gemeente Almelo hebben ook veel algemene informatie gegeven over de stand van zaken bij de gemeente Almelo

Bronnen

De Kamerstukken en wetsteksten zijn verkregen en terug te vinden via:

<http://www.overheid.nl/>

De Europese publicaties (richtlijnen en jurisprudentie) kunnen worden gevonden via:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/index.htm>

Bijlagen

Inhoudsopgave

Bijlage I: Lijst met afkortingen en verklarende woordenlijst.....	85
Bijlage II: Enquête resultaten.....	88
Bijlage III: Ecologische en chemische doelstellingen KRW.....	91
Bijlage IV: Europese Richtlijnen en de KRW.....	98
Bijlage V: Stroomgebiedsdistricten Nederland.....	99
Bijlage VI: Kostenterugwinning.....	100
Bijlage VII: Planning KRW.....	101
Bijlage VIII: Monitoring.....	102
Bijlage IX: Organisatie en communicatie.....	104
Bijlage X: Risicoanalyse Nederland.....	106
Bijlage XI: Toelichting op het gemeentelijk instrumentarium.....	107
Bijlage XII: Implementatiemodel.....	110
Bijlage XIII: Stedelijk grondwater en de ontwateringszorg.....	111
Bijlage XIV: Juridische interventie bestemmingsplan.....	112
Bijlage XV: Situatieschets waterlopen gemeente Almelo.....	114
Bijlage XVI: Rapportagegebieden.....	115
Bijlage XVII: Visiekaart en typen oppervlaktewaterlichamen.....	116
Bijlage XVIII: Grondwaterlichamen.....	117
Bijlage XIX: De vier beleidsdoelen van het Waterplan Almelo.....	118
Bijlage XX: Uitvoeringsprogramma's van gemeente Almelo.....	120
Bijlage XXI: Kosten en lasten.....	123

Bijlage I: Lijst met afkortingen en verklarende woordenlijst

Gebruikte afkortingen

CAW	Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving
EC	Europese Commissie (Commissie van de Europese Gemeenschappen)
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GEP	Goed Ecologisch Potentieel
GET	Goede Ecologische Toestand
GRP	Gemeentelijk rioleringsplan
HvJ	Europese Hof van Justitie
IPO	Interprovinciaal Overleg
KEA	Kosteneffectiviteitanalyse
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
LBOW	Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MEP	Maximaal Ecologisch Potentieel
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
MTR	Maximaal Toelaatbaar Risico
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
NW4	Vierde Nota Waterhuishouding
Pb.EG.	Publicatieblad van de Europese Gemeenschap
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
RIKZ	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RIZA	Rijksinstituut voor Kust en Zee
Stb.	Statenblad
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
TK	Tweede Kamer
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer
WB21	Waterbeheer 21 ^{ste} eeuw
Wmb	Wet milieubeheer
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WVO	Wet verontreiniging Oppervlaktewateren
Wwh	Wet op de Waterhuishouding
ZGET	Zeer Goede Ecologische Toestand

Verklaring van woorden

Aquatische ecosystemen:	Dit zijn "water" ecosystemen
Classificatie:	Het indelen van een waterlichamen door het 'type' en de 'status' van een waterlichaam te bepalen
Derogatie:	Het afwijken van de wet of door de wet gestelde regel

Ecologische toestand ⁸⁹ :	Een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd.
Fasering (van de KRW):	Het stapsgewijs verlopen van de implementatiewerkzaamheden, afgebakend met duidelijke termijnen en rapportagedeadlines
Geen spijt maatregelen:	Maatregelen waarvan is vast te stellen dat ze bij zullen dragen aan de doelen van het WB21 en de KRW, ongeacht de beleidsafkomst van die maatregelen
Herijking:	Heroverweging en formulering van het huidige Nederlandse (water)beleid op grond van de vereisten uit het WB21 en de KRW
Implementatie(proces):	De invoering van de KRW in de Nationale wet- en regelgeving en uitwerking van het daarin gestelde, resulterend in de totstandkoming van de stroomgebiedsbeheersplannen
Kwaliteitselementen:	De kenmerken waaraan een bepaald waterlichaam getoetst wordt, onderverdeeld in drie groepen: hydromorfologische, biologische en fysisch-chemische kenmerken
Landelijk (buiten)gebied:	Gebied dat niet onder stedelijke gebied valt
Mitigerende maatregelen:	Maatregelen die de negatieve effecten van menselijke activiteit tegengaan
Prioritaire stoffen:	Voor het milieu gevaarlijke stoffen die op de door de KRW aangemerkte lijst van prioritaire stoffen staan
Status waterlichaam:	De mate van natuurlijke staat van het waterlichaam, onderverdeeld in de groepen 'natuurlijk', 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'
Stedelijk gebied	Het gebied dat tot de bebouwde kom behoort en grotere gebieden verhard oppervlak door gecentreerde menselijke activiteit.
Stroomgebied ⁸⁹	Een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeksstromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt;
Stroomgebiedsbeheersplan:	Waterbeheersplan voor een stroomgebied als in de KRW bedoeld
Stroomgebiedsdistrict:	Nauwkeurig begrepsd stroomgebied als in de KRW bedoeld
Terrestrische ecosystemen:	Dit zijn "land" ecosystemen
Type waterlichaam:	Het precieze soort oppervlaktewaterlichaam binnen de categorieën rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren waaraan een bepaalde 'status' is toegekend
Uitvoering (van de KRW):	Het daadwerkelijk uitvoeren of handhaven van de maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te realiseren
Waterdiensten ⁸⁹ :	Alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in: - Onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater

⁸⁹ Omschrijving zoals dit in de KRW is gedefinieerd

- Installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in het oppervlaktewater lozen.

Bijlage II: Enquête resultaten

1. Door welke instantie of organisatie wordt frequent informatie verstrekt over de KRW?									Respondenten: 122
Geen	VNG	Waterschap	Provincie	Belangenverenigingen	Projectbureaus	Kenniscentra	RAO	Anders	
14	71	76	53	4	16	10	24	12	

2. Naar welke bronnen gaat u of uw gemeente zelfstandig op zoek om kennis op te doen omtrent het KRW-onderwerp?									Respondenten: 122
Internet	Persoonsexpertise	Rapporten	Magazines/publicaties	Wet- en regelgeving	Congressen/symposia	Nieuwsbrieven	Anders		
14	71	76	53	4	16	10	24		

3. Bestaat er bij uw gemeente de behoefte aan meer informatie of voorlichting?									Respondenten: 123
Ja				Nee					
Er zou één informatiecentrum voor gemeenten moeten worden opgezet	We zouden beter op de hoogte gehouden willen worden	Anders		Er bestaan voldoende vraagbakers en kenniscentra om aan de informatie te komen als die gewenst is	We gaan er vanuit door de VNG, het waterschap of het Rijk op de hoogte te worden gehouden van belangrijke ontwikkelingen				
42	38	16		14	42				

4. In hoeverre bent u bekend met de strekking van de KRW?				Respondenten: 123
Geheel niet	Beperkt	Redelijk	Goed	
43	55	23	2	

5. Kunt u aangeven hoe de kennis met oog op de KRW binnen uw gemeente is verdeeld?				Respondenten: 122
Ja, ...			Nee, daar heb ik geen zicht op	
	Beperkte kennis	Kennis van zaken	16	
Bij één of twee personen	60	25		
Bij meerdere personen	17	2		
Zeer gelimbleerd	1	1		

6. Ik ben van mening dat voor onze gemeente geldt dat:					Respondenten: 120
De algemene kennis te wensen overlaat	De kennis bij de juiste deskundige aanwezig is	De kennis over te veel expertises verdeeld is	Het ontbreekt aan de juiste expertise om de KRW-opgave op te pakken	Er genoeg expertise in huis is om de KRW-opgave te ondervangen	
61	28	13	41	14	

7. Denk u dat uw gemeente voldoende inzicht heeft in de omvang en reikwijdte van de KRW?						Respondenten: 123
Ja			Nee			
Er staat een grote verscheidenheid aan actiepunten op de agenda, mede voor de KRW	We hebben een redelijk beeld van de weerslag die de KRW heeft op beleids- en bestuurniveau (planmatig en regelgeving)	We hebben al een redelijk beeld van de weerslag die de KRW heeft op beheers- en (water)systeemniveau (uitvoerend)	We hebben nog geen flauw idee wat ons te wachten staat	We voorzien bepaalde consequenties maar kennen de reikwijdte nog niet	Het zal in relatie met het huidige beleid wel loslopen met de verstrekkendheid	
6	12	7	20	85	3	

8. Is uw gemeente wel eens benaderd in het licht van de KRW voor enige vorm van medewerking?					Respondenten: 122
Nog nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Geen idee	
39	56	11	3	13	

9. Is uw gemeente actief betrokken (gewest) bij het invoeringsproces of de uitwerking van de doelstellingen van de KRW?					Respondenten: 123
Ja				Nee	
Stroomgebiedsbeheersplannen	Pilot projecten	'geen spijt' maatregelen	Anders	75	
34	9	4	12		

10. Heeft uw gemeente al intenties om op welke manier dan ook aanstalten te maken met de KRW-opgave?					Respondenten: 122
Ja			Nee		
We zien kansen en hebben eigen ambities	We willen anticiperen op de KRW vereisten	Op initiatief van het waterschap zijn we betrokken	Anders	We wachten op verduidelijking van de gevolgen en opgave	
9	25	22	27	43	

11. Voor de samenwerking tussen uw gemeente en het waterschap betekent de KRW dat ...						Respondenten: 118	
Er wordt verwacht dat er kan worden volstaan met enkel goede communicatie	Er via de lopende samenwerkingsstructuur samen inhoudelijk invulling aan gegeven moet worden	De samenwerking in ieder geval moet worden geïntensiveerd		Er waarschijnlijk een geheel nieuwe dimensie aan toegevoegd wordt			
0	75	35		8			
12. Over het algemeen verloopt de samenwerking met het waterschap:						Respondenten: 123	
Zeer stroef	Stroef	Matig efficiënt	Redelijk efficiënt	Goed	Zeer goed	Zeer verschillend	
0	4	14	29	59	6	11	
13. Met oog op de KRW wil of gaat onze gemeente:						Respondenten: 123	
De samenwerking met het waterschap aanscherpen	Een specifiek persoon aanstellen of belasten met het externe contact	In regionaal verband samenwerken, communiceren en of vergelijken met andere gemeenten en waterschappen	Inspelen op de verlangens van anderen mochten die zich aandienen	Veel informeren en ons laten voorlichten door provincie en of waterschap	Er is al contact geweest met andere partijen over het samen oppakken en uitwerken van de KRW		
33	20	41	5	33	20		
Hier heb ik nog helemaal geen ideeën over			Anders				
25			19				
14. Is er al gezocht naar potentiële financiële middelen voor de KRW en welke mogelijkheden dienden zich aan?						Respondenten: 122	
Ja						Nee	
Geen mogelijkheden	Europese subsidies	Rijkssubsidies	Via het waterschap	Via de provincie	Anders		
2	5	6	14	10	8	97	
15. Ten aanzien van de kosten die de KRW met zich meebrengt ben ik van mening:						Respondenten: 110	
Dat de financiële lasten onze ambities zullen remmen	Dat de extra financiële opgave een strop betekent voor billijk bestuur	Een goede uitvoering van de KRW wel betekent dat het ten koste gaat van andere projecten of doelgroepen		De zeer grote differentiatie van de doelen het lastig maakt het kostenveroorzakingsbeginsel goed toe te passen			
64	19	35		25			
16. Heeft de KRW een aandeel gehad bij het opstellen van het waterplan? (indien er een waterplan is opgesteld of men ermee bezig is)						Respondenten: 96	
Helemaal niet	Minimaal	Behoorlijk	Substantieel				
27	37	27	5				
17. Wordt de gemeentelijke KRW-opgave met het waterkwaliteitsplan opgepakt?						Respondenten: 101	
Nee, niet echt	Nee, het levert wel een kleine bijdrage	Neutraal, het is een belangrijke stap	Ja, maar er blijven andere opgaven liggen	Ja, daarmee wordt de belangrijkste en grootste opgave ondervangen			
31	6	32	28	4			
18. Is het verbreed rioolrecht de oplossing om de vervuiler/gebruiker te laten betalen?						Respondenten: 112	
Nee	Gedeeltelijk	Voornamelijk	Ja				
20	63	17	12				
19. Zijn er, of voorziet u knelpunten in de juridische sfeer met de komst van de KRW?						Respondenten: 93	
Het ontbreekt de gemeente voornamelijk aan bestuurlijke maatregelen	Het ontbreekt de gemeente voornamelijk aan ambtelijke maatregelen	We voorzien problemen als er een stringenter vergunnings- en ontheffingsbeleid door gevoerd moet worden	Het ontbreekt de gemeente aan juridische middelen om op te treden tegen overtreders	We voorzien problemen als het gaat om de gebruiker te laten betalen			
18	19	44	21	33			
We voorzien problemen als het gaat om de vervuiler te laten betalen	We zijn bang aansprakelijk te kunnen worden gehouden uit hoofde van de KRW	We ondervinden vandaag de dag al te veel 'bemoeienis' van de provincie of het waterschap om ons eigen water- en milieubeleid goed uit te voeren	Anders				
26	17	13	14				
20. Welke instrumenten kunnen volgens u verder wezenlijk bijdragen aan de KRW doelstellingen?						Respondenten: 113	
Watertoets	Grondwaterloket	OAS	Afvalwaterakkoord	GGOR	Basisinspanning	Anders	
82	19	60	43	12	54	20	

21. Is veel beleidsvrijheid voor de uitwerking van de KRW in het gemeentelijke beleid handelen wenselijk?						Respondenten: 115
Ja	Neutraal	Nee				
68	43	4				
22. Moeten er volgens u vergaande maatregelen door de gemeente getroffen worden om de KRW te laten slagen?						Respondenten: 105
Ja			Nee			
Want Nederland moet wel aan de Europese normen voldoen	Er moeten veel technische maatregelen getroffen worden in het watersysteem	Er moet in bestuurlijke en juridische zin veel maatregelen genomen worden	Zolang Nederland maar aan de Europese normen voldoet	Er kan veel meegelift worden met andere projecten	Het kan relatief gemakkelijk ingepast worden in het bestaande beleid en de uitvoering daarvan	
18	32	31	24	28	20	
23. Denkt u dat <u>extra</u> emissiebeheersmaatregelen in stedelijk gebied 'voldoende' effect zullen hebben op het watersysteem (in verhouding tot de maatschappelijk kosten)?						Respondenten: 113
Ja	Neutraal	Nee				
57	21	35				
24. Hoe dient volgens u het principe van <u>geen achteruitgang</u> (stand-still) in gemeentelijk verband opgepakt te worden?						Respondenten: 118
Door bij nieuwbouw of uitbreidingen de waterverontreiniging te minimaliseren		Door in bestaand gebied verbeteringen aan te brengen		Beter en op prioritaire stoffen gerichte waterzuivering	Compenserende/mitigerende maatregelen in het milieu	
103		83		31	25	
Stellingen						
Het waterplan word gezien als het instrument om de KRW in het gemeentelijk beleid op te nemen						Respondenten: 118
Eens	Neutraal	Oneens				
63	40	15				
Het afvalwaterakkoord is het instrument om de op operationeel niveau invulling te geven aan de chemische eisen						Respondenten: 112
Eens	Neutraal	Oneens				
27	63	22				
De KRW en het WB21 zijn vaak te verward om onderscheid te maken tussen de doelstellingen						Respondenten: 117
Eens	Neutraal	Oneens				
53	39	25				
Hiermee komt de resultaatsverplichting in gevaar (die enkel geldt voor de KRW)						Respondenten: 113
Eens	Neutraal	Oneens				
13	76	24				
Het wordt lastig om te overzien of er voldaan wordt aan de verplichtingen door het integrale karakter ten aanzien van de beleidsterreinen						Respondenten: 117
Eens	Neutraal	Oneens				
59	35	23				
Het wordt lastig om te overzien of er voldaan wordt aan de verplichtingen door de grote differentiatie van de doelstellingen						Respondenten: 115
Eens	Neutraal	Oneens				
59	40	16				
Er zou een aparte checklist voor de gemeente moeten komen om te overzien wat er moet gebeuren en zich daarmee ook te kunnen verantwoorden						Respondenten: 118
Eens	Neutraal	Oneens				
100	15	3				
De prioritering is wel duidelijk, de KRW verdient de voorrang boven de basisinspanning						Respondenten: 116
Eens	Neutraal	Oneens				
25	28	63				
Het waterkwaliteitsplan moet herzien worden op de eisen uit de KRW om dubbelwerk te voorkomen						Respondenten: 116
Eens	Neutraal	Oneens				
83	21	12				
De KRW moet meer gezien worden als een toets (soort MER) en hoeft verder geen eigen strategische beleidslijn in gemeentelijke plannen						Respondenten: 115
Eens	Neutraal	Oneens				
33	34	48				

Bijlage III: Ecologische en chemische doelstellingen KRW

I. Doelstelling KRW

In artikel 1 van de KRW wordt het doel van de richtlijn beschreven als “het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:”

- *Aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd*
- *Duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn*
- *Verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen*
- *Wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen*
- *Wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte*

“en dat zodoende bijdraagt tot:”

- *De beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water*
- *Een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater*
- *De bescherming van territoriale en maritieme wateren*
- *Het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, [...], om uiteindelijk te komen tot concentraties in het maritieme milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedraagt*

Dit viertal mag dus beschouwd worden als de voornaamste beweegredenen waarom de KRW in het leven is geroepen. En hiertoe dient dus al het handelen uit hoofde van de KRW te geschieden.

Binnen het kader dat de KRW biedt kunnen verschillende thema's worden onderscheiden. Waarbij de ecologische en chemische kwaliteit tot de meest prominente behoren. Met betrekking tot de ecologische kwaliteit zal enkel de methode tot het vaststellen van de ecologische toestand worden besproken. Diverse maatregelen zullen hieraan moeten bijdragen, waarbij een goede chemische kwaliteit indirect van groot belang is. Tot slot zal het thema duurzaamheid kort besproken worden. Deze drie thema's komen doorlopend terug in de KRW.

II. *Ecologische kwaliteit*

De ecologische doelstellingen die de KRW voorschrijft zijn afhankelijk van de status van het waterlichaam. Er worden drie statussen onderscheiden:

- Natuurlijke wateren
- Sterk veranderde wateren
- Kunstmatige wateren

Voor natuurlijke wateren geldt dat ze niet of nauwelijks onder de invloed staan van menselijke belasting. Sterk veranderde wateren worden beïnvloed door menselijke ingrepen en belasting. Kunstmatige wateren worden gekenmerkt door menselijke ingrepen en belasting.

In bijlage V van de KRW staat de werkwijze beschreven om de ecologie te definiëren en te waarderen. Voor natuurlijke wateren wordt er minimaal een goede ecologisch toestand (GET) verlangd. Voor sterk veranderde of kunstmatige wateren wordt er minimaal een goed ecologisch potentieel (GEP) verlangd. Om de ecologische toestand vast te stellen wordt de huidige situatie vergeleken met een referentiewaarde. Dit is een referentie naar de zeer goede ecologische toestand (ZGET) of het maximaal ecologisch potentieel (MEP) voor respectievelijk natuurlijke wateren en sterk veranderende of kunstmatige wateren. Het ZGET is de optimale ecologische toestand die haalbaar zou zijn zonder elke vorm van menselijke belasting. Voor het MEP geldt dat de gedane menselijke (fysische) ingrepen daargelaten worden en dus van potentieel gesproken moet worden. Het betreft hier onomkeerbaar geachte menselijke interventie, hetzij door technische of financiële aard, hetzij veiligheidshalve. Deze wateren worden dus zodanig opgenomen in het stroomgebiedsbeheersplan als 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'. De referentie naar de zeer goede toestand moet voor elk type oppervlaktewaterlichaam bepaald worden. De referentie zal dus uit meetbare of visuele kenmerken moeten bestaan om vervolgens de huidige ecologische toestand hieruit af te leiden. Deze kenmerken worden onderverdeeld in drie categorieën, te weten:

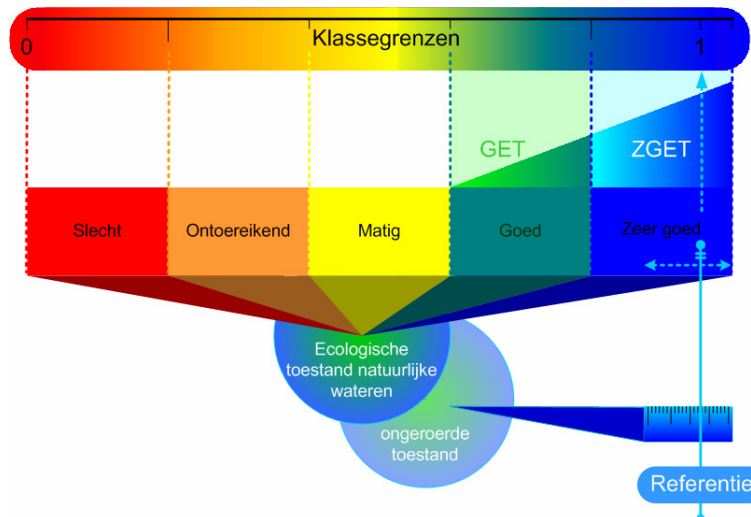
- Biologische kwaliteitselementen
- Hydromorfologische kwaliteitselementen
- Fysisch-chemische kwaliteitselementen

In Afbeelding Bijlage III-A zijn de specifieke kwaliteitselementen voor rivieren en meren weergegeven. De biologische kwaliteit wordt aan de hand van de abundantie en soortensamenstelling van indicatoren als vis, fytoplankton en waterplanten bepaald. De hydromorfologische elementen zijn onderverdeeld in morfologie en het hydrologisch regime. Voor de fysisch-chemische kwaliteit worden parameters als temperatuur, nutriënten en zuurstofgehalte gebruikt.

	Me ren	Rivieren
<i>Biologische elementen</i>	-Samenstelling, abundantie en biomassa van het fytoplankton -Samenstelling en abundantie van de overige waterflora -Samenstelling en abundantie van de benthische ongewervelde fauna -Samenstelling, abundantie en leeftijdsopbouw van de visfauna	-Samenstelling en abundantie van de waterflora -Samenstelling en abundantie van de benthische ongewervelde fauna -Samenstelling, abundantie en leeftijdsopbouw van de visfauna -Hydromorfologische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen
<i>Hydromorfologische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen</i>		
Hydrologisch regime:	-Kwantiteit en dynamiek van de waterstroming -Verblijftijd -Verbinding met het grondwaterlichaam	-Kwantiteit en dynamiek van de waterstroming -Verbinding met grondwaterlichamen -Riviercontinuïteit
Morfologie:	-Variatie van de meerdiepte -Kwantiteit, structuur en substraat van de meerbodem -Structuur van de meeroever	-Variaties in rivierdiepte en -breedte -Structuur en substraat van de rivierbedding -Structuur van de oeverzone
<i>Chemische en fysisch-chemische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen</i>		
Algemeen:	-Doorzicht -Thermische omstandigheden -Zuurstofhuishouding -Zoutgehalte -Verzuringstoestand -Nutriënten	-Thermische omstandigheden -Zuurstofhuishouding -Zoutgehalte -Verzuringstoestand -Nutriënten
Specifieke verontreinigende stoffen:	-Verontreiniging door alle prioritare stoffen waarvan is vastgesteld dat zij in het waterlichaam worden geloosd -Andere stoffen waarvan is vastgesteld dat zij in significante hoeveelheden in het waterlichaam worden geloosd	-Verontreiniging door alle prioritare stoffen waarvan is vastgesteld dat zij in het waterlichaam worden geloosd -Verontreiniging door andere stoffen waarvan is vastgesteld dat zij in significante hoeveelheden in het waterlichaam worden geloosd

Afbeelding Bijlage III-A: kwaliteitselementen voor de verschillende waterlichamen

De ecologische toestand voor natuurlijke waterlichamen wordt in vijf klassen verdeeld. Vanuit de KRW wordt de klassen een kleurcodering opgelegd bij de presentatie van de resultaten. In Afbeelding Bijlage III-B is de klassenindeling en indicering van de ecologische toestand geschematiseerd.



Afbeelding Bijlage III-B: klassenindeling en indicering van natuurlijke wateren

De beoordeling van de ecologische toestand geschiedt vervolgens door de mate van afwijking met de referentie⁹⁰. Waarbij de ecologische toestand moeten worden ingedeeld onder de klassen 'zeer goed', 'goed', 'matig', 'ontoereikend' of 'slecht'. Hiervoor moeten kwaliteitscoëfficiënten worden vastgesteld voor de kenmerken op een schaal van nul tot één. Waarbij waarden in de buurt van één op een zeer goede ecologische toestand duiden. De referentie hoeft niet altijd de méést optimale ecologische situatie te zijn, vandaar dat in Afbeelding Bijlage III-B de referentiewaarde met een bepaalde speling is weergegeven. De

⁹⁰ Zie voor (voorlopige) referenties: *Globale referenties ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water voor 42 natuurlijke typen*, oktober 2004

kwaliteitscoëfficiënten geven de klasse grenzen weer, waardoor er maatlatten ontstaan voor de verschillende waterlichamen en de daarop beruste parameters⁹¹. Een goede ecologische toestand is dan bereikt wanneer het waterlichaam zich binnen de klassengrenzen ‘goed’ bevindt. De GET en de ZGET zijn weergegeven met een stijgende lijn omdat de ecologische toestand verbetert met een hogere kwaliteitscoëfficiënt. Het waterlichaam behoudt het echter dezelfde status zolang deze binnen een bepaalde klasse valt.

De referentie naar de ZGET wordt als eerste uitgedrukt in de kwaliteitselementen. Dit geschiedt op basis van modellen en/of deskundige personen of via ingewonnen referentiegegevens. Voor de biologische kenmerken wordt een referentienet gevormd waarbij er voor elk typespecifiek waterlichaam één of meerdere locaties aangewezen die representatief zijn voor de ‘zeer goede toestand’ van dit type waterlichaam. De klassengrenzen worden zoveel mogelijk op basis van referentiewateren bepaald⁹². Zo zullen er ook locaties aangewezen worden die representatief zijn voor de grens tussen de klassen ‘zeer goed’ en ‘goed’ en de grens tussen ‘goed’ en ‘matig’. Op basis van de daar geldende ecologische situatie, uitgedrukt in de verschillende kwaliteitselementen, kan een vergelijking worden gemaakt met de kenmerken van de referentie naar de zeer goede toestand. Deze twee grenstoestanden moeten in ieder geval via deze intercalibratie (zie paragraaf 4.2.II) numeriek geschaald worden.

Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen komt een zeer goede toestand van het systeem dus niet in aanmerking. De schaal voor de ecologische toestand bestaat dan ook maar uit vier klassen. Ook worden voor deze waterlichamen iets andere kleurcoderingen aangehouden. De eerder gebruikte kleuren worden per klasse als strepen gebruikt, afgewisseld met gelijke grijze strepen. Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichaam moeten respectievelijk lichtgrijze en donkergrijze strepen gebruikt worden.

Uit *Brede toepassing ecologische maatlatten EU Kaderrichtlijn Water* [29.] blijkt dat veel van de Nederlandse waterlichamen het risico lopen om de ecologische doelstelling niet te halen. Verder werd er geconcludeerd dat er geen specifiek kwaliteitselement was dat als kritieke factor aan gewezen kon worden voor het behalen van een goede ecologische status.

III. *Chemische kwaliteit*

De chemische kwaliteit van het oppervlaktewater moet verbeterd en beheerst worden door specifieke verontreinigende stoffen terug te dringen en tegen te gaan. De lijst met deze prioritaire stoffen bestaat (voorlopig) uit 33 verschillende soorten. Vastgelegd in beschikking 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad⁹³. Voor elk van de stoffen worden (concentratie) normen vastgesteld welke in 2015 behaald moeten zijn. De Europese Commissie heeft het voornemen eind 2006 met een dochterrichtlijn te komen met gemeenschappelijke waterkwaliteitsnormen en beheersmaatregelen voor puntlozingen en diffuse bronnen te komen. Deze voorstellen zijn gericht op (Artikel 16, lid 6):

“de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van betrokken stoffen” en specifiek “de stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen emissies en verliezen van de prioritaire stoffen”

⁹¹ Voor meer informatie omtrent de ontwikkeling van deze maatlatten, zie: P.F.M. Verdonschot e.a., *Definitiestudie Kaderrichtlijn Water, deel II: de ontwikkeling van maatlatten*, (ook aangehaald als Alterra-rapport 753), Wageningen, 2003 en de documenten *Referenties en maatlatten voor (resp.) overgangs- en kustwateren / meren / rivieren* (zie hiervoor www.stowa.nl).

⁹² Voor meer informatie omtrent de ontwikkeling van deze maatlatten, zie: R.C. Nijboer, *Definitiestudie Kaderrichtlijn Water, deel III: het invullen van de referentietoestanden*, (ook aangehaald als Alterra-rapport 754), Wageningen, 2003

⁹³ Pb.EG. L331 van 15-12-2001, beschikking 2455/2001/EG

Voor de oppervlaktewateren luidt de doelstelling ten aanzien van de (prioritaire) stoffen (Artikel 4, lid 1.a):

“(...) de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen”

Ten bate van het grondwater (Artikel 4, lid 1.b):

“(...) moet de inbreng van verontreinigende stoffen worden voorkomen of beperkt en achteruitgang van de toestand worden voorkomen”

Hier moet dus onderscheidt gemaakt worden tussen oppervlaktewateren en grondwaterlichamen. Voor het grondwater gelden geen gemeenschappelijke kwaliteitsnormen. Dit blijkt uit het goedgekeurde ontwerp voor de dochterrichtlijn grondwater [12.] door het Europese Parlement⁹⁴. Dit neemt niet weg dat er geen nationale kwaliteitsnormen gelden. Enkel voor de pesticiden en nitraten wordt er een Europese normering gehandhaafd. Artikel 17 was in het leven geroepen omdat eerdere pogingen voor de kwaliteitsnormering stuk waren gelopen op onenigheid. Uit een artikel van Het Huis van de Nederlandse Provincies⁹⁵ blijkt dat het Europees Parlement het voorstel van de rapporteur (om wel de normering gelijk te trekken) hierover van de hand gewezen heeft. Ook het volledig beëindigen van lozingen haalde het niet. Nu is het nog aan de Raad van Ministers, die naar verwachting begin 2006 het eindoordeel vellen.

Voor de chemische toestand van het oppervlaktewater zijn naast de prioritaire stoffen ook de stoffen uit richtlijn 76/464/EEG (richtlijn betreffende de lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatische milieu) nog maatgevend. Uiteindelijk zal deze richtlijn met de komst van de kwaliteitsnormen voor de prioritaire stoffen en omzetting in de nationale wetgeving verworpen worden. De KRW zegt dat de milieudoelstellingen in het eerste stroomgebiedsbeheersplan ten minste leiden tot kwaliteitsnormen die minstens even streng zijn als die welke vereist zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 76/464/EEG (Artikel 22, lid 6). Op basis hiervan zal deze richtlijn vervallen (zie Bijlage IV).

In Nederland hebben de meeste kwaliteitsnormen invulling gekregen in de nota van de Commissie Integraal Waterbeheer, *Normen voor het Waterbeheer*. In de in de *Vierde Nota Waterhuishouding* (NW4) zijn deze grenswaarden, de Maximaal Toelaatbaar Risico waarden (MTR-waarden), overgenomen en uitgebreid. Door een uitspraak van het Europese Hof (zie kader 5), waarin Nederland veroordeeld is voor het niet nakomen van de richtlijn 76/464/EEG, bleek dat er een bredere wettelijke basis nodig was uit hoofde van artikel 7 van die richtlijn⁹⁶. Bij een ministeriële regeling⁹⁷ hebben de grenswaarden van 173 stoffen op 22 december 2004 een wettelijke status gekregen. Hieronder vallen de 132 stoffen uit 76/464/EEG, de zogenaamde ‘zwarte lijst’ stoffen en de prioritaire stoffen. Van de prioritaire stoffen vallen er 20 samen met de zwarte lijst stoffen. In de regeling zijn de relevante stoffen en de stoffen ‘at risk’ (zie paragraaf 5.5.IV) per stroomgebied uitgesplitst. Er zijn maar een gering aantal stoffen die de aan hen toegewezen MTR-waarden overschrijden. Niet alle stoffen zijn echter gemeten. Voor de prioritaire stoffen en enkele andere heeft Brussel voorlopige normen (ontwerpnormen) opgesteld, de Fraunhofer-normen. Van deze 44 normen

⁹⁴ Zie voor de laatste ontwikkeling PB. C 045 E van 23 februari 2006, p. 0074 - 0086

⁹⁵ K. Schilder, *Geen nieuwe Europese normen voor grondwaterkwaliteit*, Huis van de Nederlandse Provincies te Brussel, 29 april 2005

⁹⁶ Nieuwsbrief RIZA, *nieuwsbrief emissies*, nummer 27, april 2005

⁹⁷ Staatscourant, 22 december 2004, nr 247, p. 34

liggen er 22 onder de MTR-waarden⁹⁸. Dit betekent dus een aanscherping van kwaliteitsnorm voor de helft van de nu (voorlopig) gemeenschappelijke vastgestelde normering.

- 5) Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake het arrest van het Hof (Zesde kamer) van 10 mei 2001 – zaak C-152/98 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden⁹⁹.
“Door voor het Scheldebekken niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, is het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.” Jurisprudentie 2001, bladzijde I-03463.

Naast de prioritaire stoffen bestaan er nog veel andere gevaarlijke en verontreinigende stoffen. Deze stoffen vallen onder de zogenoemde ‘overige stoffen’. Deze zijn met name van belang voor de ecologische toestand. In bijlage VIII van de KRW zijn 12 categorieën opgenomen waaronder de ‘overige stoffen’ geschaard kunnen worden. Dit betreft dus niet specifiek vastgelegde stoffen maar groepen zoals metalen (voor zover nog niet opgenomen in de lijst prioritaire stoffen), eutrofiërende stoffen, cyaniden, biociden e.a. Het RIZA en het RIKZ hebben factsheets opgesteld voor 174 van deze stoffen (waaronder de prioritair gestelde stoffen) [40.]¹⁰⁰. De sheets bevatten onder meer informatie over de geldende normen ten aanzien van die stof, de belasting op het water en de verwachtingen over het al dan of niet bereiken van de milieudoelstellingen in 2015. Deze sheets moeten een handvat vormen voor eventuele maatregelen ten bate van de chemische toestand.

- 6) Andere verontreinigende stoffen¹⁰¹
“Het is niet eenduidig aan te geven of, en zo ja welke, andere verontreinigende stoffen relevant genoeg zijn om in deze monitoring te worden opgenomen. Deze stoffen moeten worden gemeten als ze in significante hoeveelheden worden geloosd.”

Het is gebiedsafhankelijk welke ‘overige’ stoffen een gevaar vormen voor de ecologische en chemische ‘goede toestand’ (zie kader 6). Het gaat om significante hoeveelheden, welke per land, regio, of waterlichaam zullen verschillen. De lidstaten dienen zelf deze probleemstoffen te constateren en aan te pakken. Vaak zullen deze stoffen al ondergebracht zijn in een ander richtlijn of wet. Waar er nog geen kwaliteitsnormen of regelgeving bestaat voor deze stoffen zullen de lidstaten deze zelf moeten bepalen (Artikel 10, lid 3 en Artikel 22, lid 3-b). Uit [7.] blijkt dat er wel degelijk ongeregistreerde, potentieel schadelijke stoffen worden geloosd in Nederland (zie kader 7). Ook vormen nieuwe stoffen een gevaar voor de waterkwaliteit. In [28.] worden onder deze categorie onder meer hormoonverstorende stoffen, geneesmiddelen en brandvertragers verstaan. Concluderend betekent het voor de categorieën ‘nieuw’ en ‘vergeten’ dat er nog geen of onvoldoende meting verricht wordt naar deze stoffen en er nog geen normen bestaan.

- 7) Wat wordt onder ‘vergeten’ stoffen verstaan?
Dit begrip is door Berbee en Pijnenburg in een gezamenlijke RIZA/RIKZ-rapportage als volgt gedefinieerd: “Onder ‘vergeten’ stoffen worden potentieel schadelijke stoffen verstaan die in zoet en zout oppervlaktewater (kunnen) voorkomen, maar die niet op prioritaire stoffenlijsten van het nationale en internationale waterkwaliteitsbeleid staan.” [7.]

⁹⁸ S.R.C. Millenaar, *Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in het stedelijke waterplan Zeeuws-Vlaanderen*, Hulst, 10 februari 2005

⁹⁹ HvJ zaak C-152/98, Jur 2001 p. I-03463

¹⁰⁰ De Europese Commissie heeft een aantal conceptnormen die voor de fact-sheet zijn gebruikt gewijzigd (TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 625, nr. 59, *Decembernote KRW/WB21 2005, toelichting*, januari 2006).

¹⁰¹ Breukel, R.M.A., *Monitoring oppervlaktewateren volgens de Europese Kaderrichtlijn Water, de KRW-monitoringstrategie voor de oppervlaktewateren in Nederland*, RIZA, Lelystad, februari 2003

IV. *Duurzaamheid*

Naast de twee kwaliteitsthema's kan er nog een thema herkend worden die doorlopend in de KRW terugkeert. Dit is de duurzaamheid van water in het algemeen en het gebruik ervan. In Artikel 1, onder *b*, wordt het duurzaam gebruik van water aangehaald. Dit moet bevorderd worden "op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn". Verder wordt in artikel 1, onder *e*, de afzwakking van de (negatieve) gevolgen van overstromingen en perioden van droogte genoemd. Zeker met oog op droogteperiodes kan hier het thema duurzaamheid aan verbonden worden. Deze subdoelen moeten dus ook een grote bijdrage leveren aan de eerste hoofddoelstelling.

Enkele concrete stappen die direct uit de KRW volgen om deze duurzaamheid te bewerkstelligen zijn de volgende:

- De verplichting om alle voor drinkwater bestemde gebieden aan te wijzen en te beschermen, door eventueel een beschermde status te geven (Artikel 7)
- Er dient gezorgd te worden voor een evenwicht tussen de onttrekking en aanvulling van grondwater (Artikel 4, lid 1.*b*-ii)

Daarnaast spelen de principes van kostenterugwinning en geen achteruitgang van de toestand van de waterlichamen en een grote rol (zie de paragrafen 4.3.I en 4.3.II). Deze principes kunnen ook in verband worden gebracht met de twee kwaliteitsthema's. De laatstgenoemden staan natuurlijk ook garant voor duurzaamheid en met name voor een duurzame samenstelling van het water. Zowel ecologisch als chemisch.

Bijlage IV: Europese Richtlijnen en de KRW

KRW bijlage IX: emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen

- De richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG)
- De richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG)
- De kwikrichtlijn (84/156/EEG)
- De richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/49/EEG)
- De richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG)
- De richtlijn prioritaire stoffen (2455/2001/EG)

KRW bijlage VI: op te nemen richtlijnen (maatregelen) in maatregelenprogramma's

- De zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG)
- De vogelstandrichtlijn (79/409/EEG)
- De drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG)
- De richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG)
- De milieueffectrapportagerichtlijn (85/337/EEG)
- De zuiveringsslibrichtlijn (86/287/EEG)
- De richtlijn behandeling stedelijk afvalwater (91/271/EEG)
- De richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG)
- De nitratenrichtlijn (91/676/EEG)
- De habitatrichtlijn (92/43/EEG)
- De richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding verontreiniging (96/61/EG)

Te vervallen richtlijnen per 22 december 2007

- Richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (75/440/EEG)
- Beschikking tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap (77/95/EEG)
- Richtlijn betreffende de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten (79/869/EEG)

Te vervallen richtlijnen per 22 december 2013

- Richtlijn betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen (78/659/EEG)
- Richtlijn inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (79/923/EEG)
- Richtlijn betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (80/68/EEH)
- Richtlijn 76/464/EEG, met uitzondering van artikel 6, welke al ingetrokken is

Bijlage V: Stroomgebiedsdistricten Nederland



Bijlage VI: Kostenterugwinning

Nederland gaat ervan uit dat de aan de waterdiensten verbonden milieukosten worden gecompenseerd door de getroffen voorzorgsmaatregelen tegen milieuschade [31.]. Dit rust op de veronderstelling dat de genomen maatregelen ter bescherming van het milieu afdoende zijn om de opgelopen milieuschade teniet te doen. De opgelopen milieuschade wordt dus niet bepaald. Aangezien dit vrij lastig is, en het haast ondoenlijk is er kostenspecificatie aan te verbinden. De KRW vermeld expliciet dat dit tot de mogelijkheden behoort bij de kostenterugwinning: “de lidstaten kunnen daarbij sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.” (Artikel 9, lid 1). De richtlijn 2004/35/EG is ingesteld om de milieuschade te verhalen op de vervuiler (zie paragraaf 4.3.1). In de risicoanalyse (zie paragraaf 5.5.IV en Bijlage X) werd de terugwinning van kosten (zoals door Nederland gehanteerd wordt) haalbaar bevonden bij ongewijzigd beleid. In [31.] wordt aangehaald dat de werkgroep Economie en financiering (in 2004) de waterdiensten in Nederland als volgt heeft gedefinieerd:

- Productie en levering van water (drinkwaterbedrijven c.q. de Rijksoverheid)
- Inzameling en afvoer van hemelwater en afvalwater (gemeenten)
- Zuivering afvalwater (waterschappen)
- Grondwaterbeheer (provincie, waterschappen en gemeenten)
- Water-systeembeheer (Rijksoverheid, waterschappen)

In de economische analyse, zoals verplicht is gesteld in artikel 5 van de KRW en onderdeel is van de eerste stroomgebiedsrapportage moeten de mogelijkheden voor de kostenterugwinning van het watergebruik onderzocht worden en een oordeel gegeven worden over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen¹⁰². Uit hoofde van artikel 11, derde lid onder *c* moeten maatregelen worden genomen om “duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen”. Hetzelfde lid onder *d* stelt dat er, vrij vertaald, maatregelen genomen moeten worden om de kosten van waterdiensten terug te winnen.

Theoretisch zou er dan vanuit deze waterdiensten terugwinning van de watergebruikskosten plaats moeten vinden. Niet alleen het verbruik maar ook de negatieve gebruikseffecten (particuliere en/of diffuse watermilieuverontreiniging) moeten gecompenseerd worden. Het waterprijsbeleid moet adequate prikkels bevatten om efficiënt gebruik ervan te bevorderen, zo stelt de KRW. Dit betreft echter alleen de *waterverbruikers*. Daarnaast moeten de watergebruiksectoren een redelijke bijdrage leveren aan de kosten van de waterdiensten. Er moet tenminste onderscheid worden gemaakt in huishoudens, bedrijven en de landbouw (Artikel 9, lid 1). Recreatie en scheepvaart worden vooralsnog als *watergebruik* gezien [31.]. Waar de kosten van baggeren voor rekening van de gemeenten en waterschappen komen, profiteert de scheepvaart hiervan. Het wordt onderzocht of de scheepvaart en eventueel de recreatievaart mee kan dragen in deze kosten⁶⁶.

In relatie tot het bovenstaande onderscheidt tussen waterverbruik en watergebruik is er met deze economische analyse meer sprake van het waterverbruik; de vraag naar (en aanbod van) water. Vooralsnog blijven de watergebruikers buiten schot (bijvoorbeeld gebruikers van vaar- en zwemwateren) als het gaat om extra maatregelen (heffingen). Het principe ‘de vervuiler betaalt’ wordt nu enkel in de mond genomen met betrekking tot de verbruikers.

¹⁰² Bijlage III, p. 31, richtlijn 2000/60/EG

Bijlage VII: Planning KRW

Datum		Vereisten KRW	EU en NL besluitvorming	Toelichting
2000	22 december		*Inwerkingtreding KRW	R = KRW Rapportage moment
2001	15 december		*Lijst met prioritair stoffen (vervolgens om de vier jaar) herzien	C = Conceptprogramma Dochterrichtlijn Grondwater
2003	15 december		*Voorstellen voor emissiebeheersingsmaatregelen voor puntbronnen en lozingen door de Commissie (U)	U = Uitgesteld
	22 december	<u>*Implementatie in nationale wetgeving</u>		<u>Onderstreept</u> = Deadline
2004	22 juni		*Implementatiewet EG-kaderdirectie	
	22 december	*Analyse huidige toestand water (R) *Register beschermde gebieden (R)		
2005			*Dochterrichtlijn Grondwater	
	22 december		*Kwaliteitsnormen grondwaterverontreinigende stoffen niet communautair vastgesteld (C)	
2006			*Wetsvoorstel Integrale Waterwet	
	22 juni	*Drempelwaarden verontreinigende stoffen grondwater aan Commissie overhandigen (C)		
	22 december	<u>*Meetnetten monitoring operationeel</u>		
2007	22 december		*Intrekking vergankelijke richtlijnen	
2008	22 december	*Concept Stroomgebiedsbeheersplannen (R)	*Inspraak gelegenheid	
2009			*Nota Waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen	
	22 december	*Definitieve stroomgebiedsbeheersplannen (vervolgens elke 6 jaar herzien) (R)		
2010		<u>*Kostenterugwinning en efficiënt drinkwatergebruik</u>	<u>*Drinkwatertarieven doorvoering als voorgesteld in SGBP</u>	
2012	22 december	<u>*Maatregelenprogramma's operationeel</u>		
			<u>*Gecombineerde aanpak puntbronnen en diffuse bronnen</u>	
2013	22 december	*Toetsing en herziening toestand water analyse als bedoeld op 22-dec-2004 (voorts om de 6 jaar) (R)	*Intrekken vergankelijke richtlijnen	
2015	22 december	*Chemische en ecologische 'goede toestand' behoudens de daartoe aangegeven waterlichamen		
2018	22 december	*Voortgang rapportage uitvoering eerste fasering (R)		
2019	22 december		*Toetsing KRW door Commissie en mogelijke aanpassing	
2021		*Eerste herziening SGBP (R)		
2024	22 december	*Voortgang rapportage uitvoering tweede fasering (R)		
2027	22 december	* Tweede herziening SGBP - watersysteem volledig 'op orde' (R)		

Bijlage VIII: Monitoring

I. *Inleiding*

In bijlage V, paragraaf 1.3 van de KRW is staan de voorschriften voor het monitoringsprogramma beschreven. Voor de oppervlaktewaterlichamen moet een meetnet worden opgezet zodat “een samenhangend, breed overzicht van de ecologische en chemische toestand in elk stroomgebied wordt verkregen en de waterlichamen kunnen worden ingedeeld in vijf klassen¹⁰³” (bijlage V, p. 53, 2000/60/EG). Voor het grondwater wordt een tweeledige doelstelling aan het meetnet verbonden (bijlage V, p. 60 resp. 61, 2000/60/EG): “Het meetnet wordt zodanig opgezet dat het een betrouwbaar beeld geeft van de kwantitatieve toestand van alle grondwaterlichamen of groepen grondwaterlichamen, met inbegrip van een beoordeling van de beschikbare grondwatervoorraad.” En vervolgens met betrekking op de chemische kwaliteit: “het meetnet wordt zo opgezet dat een samenhangend totaalbeeld van de chemische toestand van het grondwater in elk stroomgebied wordt gegeven en door de mens veroorzaakte stijgende tendensen op lange termijn bij verontreinigende stoffen aan het licht treden”.

De KRW erkend twee soorten monitoring met ieder een verschillend doel: Toestand & Trend (T&T) monitoring en operationele monitoring. Nederland beschikt al over meerdere meetnetwerken en instrumenten (bijvoorbeeld het provinciaal meetnet grondwaterkwaliteit en landelijk meetnet meststoffen). De benodigde metingen voor de KRW-monitoring worden hier zoveel mogelijk op afgestemd of bij aangesloten.

II. *Toestand en Trend monitoring*

Deze vorm van monitoring is bedoeld om de effectbeoordeling aan te vullen en te bekrachtigen. De monitoringsprogramma's worden gekoppeld aan de stroomgebiedsbeheersplannen. De T&T monitoring zal moeten aangeven welke behoeften er bestaan voor toekomstige monitoring bij herziene stroomgebiedsbeheersplannen. De KRW verplicht een eenmalige (totale) meting binnen de 6 jarige planperiode. Het is bedoeld om veranderingen in de natuurlijke omstandigheden en de verandering van menselijke activiteiten op lange termijn te beoordelen. Het aantal monitoringspunten behoeft daarom ook niet groot te zijn [47.]. De locaties moeten wel zorgvuldig gekozen worden.

Voor het monitoringsprogramma voor oppervlaktewateren moeten alle kenmerken van de drie kwaliteitselementen (zie Bijlage III, paragraaf II) worden bepaald voor de prioritaire stoffen en de significant aanwezige overige stoffen. Wel kan hier het principe van vergelijkbare omstandigheden en waterlichamen toegepast worden. Er kan met representatieve locaties gewerkt worden. In het rapport *Richtlijnen Monitoring Oppervlaktewater Europese Kaderrichtlijn Water* [47.] wordt het aantal oppervlaktewaterlichamen in Nederland (exclusief het Eems-stroomgebied) dat voor monitoring van de biologische kenmerken in aanmerking komt zodoende geschat op 162. De chemische samenstelling komt echter veel eerder overeen dan de biologische aspecten, die veel meer afhankelijk zijn van de hydromorfologische en fysische kenmerken. Voor de chemische toestand (op basis van de prioritaire stoffen) is door de disciplinegroep Chemie MIR-monitoring (Monitoring, Informatievoorziening en Rapportage) een aantal genoemd van 25-35 locaties [47.]. Er wordt wel voorgesteld op frequentere basis metingen te verrichten dan de KRW letterlijk voorschrijft. T&T monitoring zal dus voornamelijk een landelijk georganiseerde uitvoering krijgen. Voor het monitoringsprogramma voor het grondwater is het van belang dat de dochterrichtlijn grondwater wordt vastgesteld¹⁰⁴.

¹⁰³ De vijf klassen zoals beschreven in Bijlage III, paragraaf II.

¹⁰⁴ Zie voor een eerste opzet van het Nederlandse monitoringsprogramma grondwater: Ministerie van VROM, *Draaiboek monitoring grondwater voor de Kaderrichtlijn Water*, 16 maart 2005

III. *Operationele monitoring*

Waar er blijkt dat er een gevaar bestaat dat de doelstellingen niet gehaald worden, voor met name de concentraties verontreinigende stoffen, moet operationele monitoring worden toegepast. Dit volgt uit de effectbeoordeling en de T&T monitoring. Alle (groepen) waterlichamen waarbij er de kans bestaat dat de normen niet gehaald worden (lees: de voorlopige normen worden hier nog overschreden), zijn 'at risk' en zullen gemonitord moeten worden. Nederland heeft al een risicoanalyse gedaan naar probleemstoffen per stroomgebied (zie paragraaf 5.5.IV).

Voor oppervlaktewater dient operationele monitoring verder om naar de effecten van maatregelen te kijken. Voor het grondwater moet operationele monitoring de langdurig door de mens stijgende tendens van concentraties verontreinigende stoffen vast stellen. Operationele monitoring moet worden toegepast op alle waterlichamen die volgens het risico lopen de doelstellingen niet te halen. Als uit T&T monitoring blijkt dat een waterlichaam 'at risk' is zal de gehele groep (wel regionaal) in aanmerking voor operationele monitoring komen. Het moet daarmee ook bevestigen dat de keuze van de T&T monitoringslocaties als representatief mogen doorgaan. Oppervlaktewateren waarvan bekend is dat ze onderhevig zijn aan een significante verontreiniging (lozingen of diffuse bronnen) of hydromorfologisch veranderingen zullen in ieder geval gemonitord moeten worden. Als blijkt dat op den duur de gevarengrens bereikt is kan er weer op T&T vertrouwd worden.

Bijlage IX: Organisatie en communicatie

I. *Inleiding*

Met de intrede van de nieuwe planvorming en beleid komen ook de communicatiewijze, overlegstructuur en de bestuurlijke en uitvoerende organisatie voor veranderingen te staan. Ondanks het feit dat er in de huidige vorm wordt doorgegaan, moet er meer afstemming en overleg plaatsvinden. Het woord 'integraal' stond aan de basis van het nieuwe watergericht beleid (zowel KRW als WB21) en daarmee het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Dit betekent dat het alle facetten en niveaus van de waterhuishouding behelst. De diverse overheidspartijen worden allemaal geacht een belangrijke rol te spelen bij de implementatie van de KRW en het WB21. Het gaat hierbij om het procesmatige traject alsmede het uitvoerende gedeelte. Hieronder zal de organisatie ten aanzien van de implementatie van de KRW uiteengezet worden¹⁰⁵.

II. *Verantwoordelijke autoriteiten*

Uit de Kaderrichtlijn Water volgt de verplichting om een bevoegde autoriteit aan te wijzen en vast te leggen. Dit dient te gebeuren voor elk van de stroomgebieden. In Nederland is dit de Ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) tezamen met de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer (VROM) en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). De Staatssecretaris van V&W is de eindverantwoordelijke. Er zijn drie stroomgebiedcoördinatoren aangewezen door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Eén voor het Rijn en Maasstroomgebied, één voor het Eemsgebied en één voor het stroomgebied van de Schelde. Deze coördinator vervult een strategische rol in de totstandkoming van het stroomgebiedplan. Op gebied van de procesregie, inhoudelijke uitwerking, communicatie en participatie tussen de stroomgebieden (ook grensoverschrijdend). Daarnaast zijn de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten ook bevoegde autoriteiten waar het de hen al toebedeelde verantwoordelijkheden betreft binnen de waterhuishouding.

III. *Nationale organisatiestructuur*

De landelijke implementatie wordt uitgezet en geformuleerd door de Nationale Regiegroep Water (NRW). Deze groep is de opvolger en vervanger van de Nederlandse KRW pioniers, de projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water en het Zürichberaad. In de Regiegroep zitten afgevaardigden van verscheidene ministeries (V&W, LNV, VROM) en de directeurs van de koepelorganisaties Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Er wordt maandelijks vergaderd. Onder de Regiegroep staat een coördinatiegroep om de dagelijkse gang van zaken te verzorgen. De NRW rapporteert aan het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Deze overleggroep staat onder leiding van de Staatssecretaris van V&W. Verder nemen de waterpartijen IPO, UvW en VNG hierin zitting. Dit overleg besluit over de landelijk aanpak en regionale kaders. De thema's en discussie worden aangereikt vanuit de coördinatiegroep en programmaleider Jaap Verhulst van het Directoraat Generaal Water (DGW). De landelijk kaders krijgen invulling en vorm door werkgroepen verdeelt in 6 clusters: Institutionele Zaken, Ruimte, Water en de Stad, Milieu, Doelstelling en Monitoring, Rapportage en Evaluatie. Onderzoek namens deze werkgroepen wordt vaak uitbesteed aan ingenieursbureaus of door rijksinstituten gedaan (zie verder, paragraaf VI, van deze bijlage). De werkgroepen stellen landelijke werkdokumentten op voor de implementatie van de KRW, om richting te geven aan bestuurders en keuzemogelijkheden te destilleren. Die rapportages worden al dan of niet goedgekeurd in het LBOW en verkrijgen daarmee een formeel

¹⁰⁵ Hiervoor zijn de volgende documenten geraadpleegd: [26.], [34.], [28.] en J.H. van Put, Werkgroep BON, *Advies inzake uitwerking samenwerkingsverbanden binnen de stroomgebieden Eems, Rijn, Maas en Schelde in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water*, 2 oktober 2002.

bestaansstatus. Er is instemming van Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) nodig alvorens het LBOW overgaat tot goedkeuring (zie kader 8).

8) Consensusmodel

Bij het maken van de rapportages wordt uitgegaan van het consensusmodel. Dat wil zeggen dat het RBO en het LBOW alleen de rapportages vaststellen als er consensus bestaat. Als er geen consensus wordt bereikt dan wordt teruggevallen op de eigen verantwoordelijkheden van de partijen voor hun beheersgebied, zoals beschreven in de Wet op de Waterhuishouding en de Wet Milieubeheer. [34.]

IV. *Regionale organisatiestructuur*

Voor de regionale aanpak bestaat er per (deel)stroomgebied een Regionale Bestuurlijke Overleg (RBO). Het overleg bestaat uit bestuurders van de provincies, waterschappen in het gebied en de regionale directies van Rijkswaterstaat. Het RBO heeft geen juridische status maar is een afstemmingsorgaan dat adviseert middels het LBOW. Onder elk RBO staat een Regionale Ambtelijke Overleg (RAO). Hierin stemmen de regionaal verantwoordelijke partijen de plannen op elkaar af en maken afspraken. De stroomgebiedcoördinatoren sturen het regionale proces maar hebben geen formele rol in de besluitvorming. De voorzitters van de zeven RBO's (meestal wordt het Eemsgebied voor Nederland als één stroomgebied beschouwd) nemen twee of drie keer in het jaar zitting in het LBOW, om de regionale en landelijk aanpak te stroomlijnen. In vergelijking met de landelijke werkgroepen heeft elk stroomgebied productteams die de werkgebiedrapportages opstellen. Waarin de regionale aanpak beschreven wordt. Dit gaat in nauwe samenwerking met de landelijke werkgroepen.

V. *Internationaal*

De strategische afstemming over de internationale stroomgebieden vindt plaats in internationale rivierencommissies. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in handen van Directoraat Generaal Water. Deze kan echter een mandaat geven aan onderdelen van V&W, zoals regionale directies, specialistische diensten en stroomgebiedcoördinatoren, om internationaal overleg te voeren. Internationaal zijn ook werkgroepen actief, bestaande uit deelnemers uit diverse EU-lidstaten, die *guidances* (richtsnoeren) schrijven die weer aan de basis staan van de nationale interpretatie van de KRW. Deze rapportages kennen geen juridische plicht tot omzetting [44.].

VI. *Participanten en uitvoerende instellingen*

Nauw bij de implementatie betrokken zijn het Rijkinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijkinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA). Zij maken onderdeel uit van de werkgroepen en verstrekken gegevens. Ook het kennisbureau Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) verleent diensten. Verder zijn overheidsorganen die de ministeries van advies voorzien zoals de wijlen Commissie Integraal Waterbeheer, de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) en het Landbouw-Economisch Instituut. Verder nemen belangengroeperingen plaats in de overlegorganen of in klankbordgroepen zoals waterleidingbedrijven, Stichting Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

Bijlage X: Risicoanalyse Nederland

Moeilijk haalbaar:

- Prioritaire stoffen (/gevaarlijke stoffen)
- Eutrofiërende stoffen
- Zware metalen en PCB's

Haalbaar met extra inspanning:

- Gewasbeschermings- / bestrijdingsmiddelen
- Ecologische doelen
- Fysieke inrichting en ruimtelijke ordening
- Grondwaterkwaliteit en -kwantiteit
- Waterbodems
- Drinkwatervoorziening

Haalbaar bij ongewijzigd beleid:

- Nieuwe stoffen
- Kostenterugwinning
- Publieke participatie

Bijlage XI: Toelichting op het gemeentelijk instrumentarium

I. *Gemeentelijk rioleringsplan*

Voorafgaand aan een planperiode wordt er een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) opgesteld. Dit wordt verplicht gesteld in de Wet milieubeheer (Artikel 4.22, Wm). In het plan worden de voorzieningen, de vervangingsdatum, beheerstrategie en de financiële consequenties ten aanzien van de riolering opgenomen. Bij de voorbereiding van het plan worden de volgende partijen betrokken of voorgelicht (Artikel 4.23 Wm): gedeputeerde staten, de beheerders van de zuiveringstechnische werken waarnaar het ingezamelde afvalwater wordt getransporteerd en de beheerders van de oppervlaktewateren waarop het ingezamelde water wordt geloosd. Het plan wordt door de burgemeester en wethouders bekend gemaakt waarna Gedeputeerde Staten het GRP van inhoudelijke aanwijzingen kan voorzien. (Artikel 4.23, lid 3 en Artikel 4.24, lid 1, Wm).

II. *Waterplannen*

Om de afstemming van de watertaken tussen de stedelijke waterbeheerders, het waterschap en de gemeente, te bevorderen en te stimuleren is het waterplan geïntroduceerd. Het is een instrument om helderheid te creëren in de verstrengeling van verantwoordelijkheden en taken, de gezamenlijke uitwerking van visies en intenties gestroomlijnd te krijgen en de overeenkomstige belangen in samenhang aan te pakken. Het resulteert in één overkoepelend plan voor zowel het stedelijk als het buitengebied. Het waterplan vormt de stedelijke input voor de stroomgebiedsbeheersplannen [39.]. Het wordt gezien als een strategisch beleidsdocument met mogelijk concrete uitvoeringsmaatregelen. De implementatie van de KRW zal op lokale schaal via dit plan vorm moeten krijgen. Het is een integraal uitstrekkend plan, waarin alle gemeentelijke aspecten met een voldoende raakvlak mede geraadpleegd en in verwerkt zijn. Het waterplan kent echter geen formele status en is inhoudelijk vormvrij. In het NBW is echter afgesproken dat alle gemeenten een waterplan in overleg met het geografisch overlappende waterschap(en) opstellen vóór de eerste helft van 2006.

In het in mei 2005 verschenen rapport *Stand van zaken stedelijke wateropgave* [35.] is via vragenlijsten de destijds status van de gemeenten bepaald. Hierin kwam naar voren dat al 45% van de gemeenten beschikt reeds over een waterplan of is er mee bezig en 29% heeft voornemens er een te zullen maken. Tegenstrijdig met het NBW, heeft 21 % aan gegeven dat ze er vanaf zien een waterplan op te stellen. Het aantal deelnemende gemeenten besloeg hier 52.7% van het totaal. Het is heel goed mogelijk dat bij kleinere gemeenten de waarde en noodzaak om een waterplan op te stellen als minder ervaren wordt. Daarbij moet opgemerkt worden dat er ook maar 42 % van de zeer kleine gemeentes (>10.000 inwoners) respons had gegeven. Van de negatieve reacties waren de voornaamste beweegredenen het gebrek aan ambtelijke prioriteit en het ontbreken van een acuut probleem op ambtelijk niveau.

III. *Basisinspanning en waterkwaliteitsspoor*

Naast de gemeentelijke zorgtaken ten aanzien van de riolering wordt er verdergaand beleid van hoger hand bepaald. Zo loopt er het emissiespoor en waterkwaliteitsspoor. Het emissiespoor is erop gericht de vuiluitworp terug te dringen. Hiervoor zijn generieke kaders opgesteld. De gemeenten moesten in januari 2005 aan een over een bepaalde technische capaciteit beschikken, de zogenoemde basisinspanning. Dit betrof de (op)pompcapaciteit en de rioolberging. De basisinspanning is geen éénduidig instrumentarium of middelvoorschrift om tot de gewenste eisen te komen. Het is bedoeld als referentie voor de vuiluitworp. Er zijn meerdere oplossingen (maatregelen) mogelijk, per gemeente verschillend opgepakt doordat de gebiedseigen situatie de handigste en doeltreffendste maatregelen insinueert. Uit [35.] blijkt dat eind 2004 pas 36% van de gemeenten voldaan heeft aan de basisinspanning. Eind 2010 wordt verwacht dat 98% de basisinspanning heeft gehaald. De percentages zijn

verhoudingsgewijs geëxtrapoleerd, gebaseerd op het werkelijke aantal respondenten (ca. 53 %). Het waterkwaliteitsspoor is erop gericht om het verontreinigingsgehalte van ontvangende wateren binnen de MTR-grenzen te krijgen waar de basisinspanning alleen onvoldoende is of ruimte overlaat. Dit kan door maatregelen te nemen aan de bron, om te zorgen dat het water zoveel mogelijk onthouden blijft van vervuiling of door maatregelen te nemen aan de vervuilingmond, door effectgerichte maatregelen in het ontvangend systeem te nemen. Het kwaliteitsspoor wordt in 2 fasen uitgevoerd en moet gerealiseerd worden in respectievelijk 2010 en 2015. Hierbij wordt er per provincie onderscheid gemaakt in wateren waarvoor een *specifiek ecologische doelstelling* geldt en wateren van het *hoogst ecologisch niveau*. Dit ligt in lijn met de ecologische doelstellingen uit de KRW, maar de indeling wordt niet overal op gelijke wijze gedaan. In het *Integraal Waterbeheersplan Gelderse Rivieren* ¹⁰⁶ worden drie doelen genoemd waaraan het waterkwaliteitsspoor zal (moeten) bijdragen:

- Verkrijgen van inzicht in het watersysteem (waterkwantiteit en waterkwaliteit) en de afvalwaterketen (overstorten en andere bronnen).
- Verbeteren van de waterkwaliteit door verbetering van het zelfreinigend vermogen van het watersysteem (natuurvriendelijke oevers, diepe watergangen, recirculatie, verwijderen bagger).
- Realisatie van gewenste waterkwaliteit in bestaand stedelijk gebied.

Deze doelen vallen samen met de KRW-doelen. Het is vooralsnog onduidelijk hoe dit kwaliteitsspoor inhoudelijk uitgewerkt wordt.

IV. *Waterakkoorden en optimalisatiestudie afvalwatersysteem*

Dit instrument is erop gebaseerd om afspraken te maken over de afvoer van water tussen wateren die vallen onder het beheer van verschillende partijen (waterkwantiteitsbeheers en soms waterkwaliteitsbeheerders als dit niet dezelfde partij betreft). In artikel 17, tweede lid van de Wet op de waterhuishouding wordt de inhoud van zo'n akkoord beschreven:

“Een waterakkoord bevat bepalingen omtrent de wijze waarop de beheerders de af- en aanvoer van water ten opzichte van elkaar in het belang van de waterhuishouding regelen.”

In [2.] wordt het waterakkoord beschreven als bestuursovereenkomst en zodanig een meerzijdig publiekrechtelijk besluit. Ook de gemeente zou hierbij betrokken kunnen worden (Artikel 17, lid 1, Wwh):

“Een kwantiteitsbeheerder kan voorts een ander openbaar gezag uitnodigen aan het waterakkoord deel te nemen, indien dat openbaar gezag een waterstaatkundige taak vervult die niet door de kwantiteitsbeheerder wordt vervuld.”

Waar dit nog niet de gewoonte was is er door de VNG en UvW een handreiking afvalwaterakkoord gepresenteerd [38.]. Het moet een structurele afstemming van de taken in de waterketen zijn tussen gemeenten en waterschappen. De noodzaak van deze akkoorden is aangegeven in de *Rijksvisie Waterketen*⁶². Een afvalwaterakkoord moet de brug slaan tussen de waterbeheersplannen en het gemeentelijk rioleringsplan [38.]. Een optimalisatiestudie afvalwatersysteem is een technische beadering van de waterketen uitgedrukt in absolute waarden. Het afvalwaterakkoord bevat de bestuurlijke besluiten en afspraken. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het akkoord op te nemen in het waterplan.

¹⁰⁶ Integraal Waterbeheersplan Geldersrivierengebied 2002-2006, Polderdistrict Betuwe, Polderdistrict Groot Maas en Waal, Polderdistrict Tieler- en Culemborgerwaarden, Waterschap Van de Linge, Zuiveringsschap Rivierenland

V. *Watertoets*

Met het WB21 beleid heeft een nieuw instrument zijn intrede gedaan in de Nederlandse waterbeleidsvoering: de watertoets. De alom gebruikte definitie hiervan luidt: 'het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten'. Het doel van de watertoets is om alle waterhuishoudkundige aspecten (vroegtijdig) mee te nemen en een plaats te geven in de besluitvorming van de ruimtelijke ordening. De gedachte hierbij is dat water een mede ordenende rol moet vervullen in ruimtelijke ontwikkelingen, zowel voor nieuwe plannen als wijzigingen in bestaande plannen.

De watertoets ziet toe op de veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en verdroging en is van toepassing op alle wateren en watersystemen. Binnen de gemeentelijke activiteiten is voornamelijk het afkoppelen en ontkoppelen hiervan het gevolg. Direct voorkomend uit de hoofddoelstelling van het WB21, de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren. Gevolg van het besef om gebiedswater niet stoïcijns te wentelen. In de toelichtingen op ruimtelijke plannen, moet verplicht een 'waterparagraaf' opgenomen worden¹⁰⁷. In deze waterparagraaf moet tenminste de volgende punten opgenomen zijn:

- Advies van de waterbeheerder
- Gemotiveerde keuzes besluitvorming
- Ruimtelijke ontwerpcriteria

De watertoets is nog steeds in ontwikkeling en is een dynamisch proces waarbij er verschillende interpretaties op en vanuit het waterbeheer bestaan. De uitwerking van de watertoets kan per regio verschillen of per losstaande plantoepassing. Medio 2006 zal er een landelijke evaluatie van de watertoets plaatsvinden. Samen met een beschouwing van het verloop van het NBW zal dit leiden tot eventuele aanpassingen in het uitvoeringsproces en beleid van beide programma's.

¹⁰⁷ De watertoets is met ingang van 1 november 2003 wettelijk verplicht voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, regionale structuurplannen en infrastructuurplannen, herstructureringsplannen voor landelijk én stedelijk gebied, bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Zie Staatsblad 2003, nr. 294.

Afbeelding Bijlage XII-A: implementatiemodel KRW inclusief Nederlandse inzet



Bijlage XIII: Stedelijk grondwater en de ontwateringszorg

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor de grondwaterproblemen in stedelijk gebied. In *Samen leven met Grondwater* [9.] komt deze problematiek voor stedelijk gebied aan de orde en worden er oplossingen aangereikt, vervat in een uitgewerkte visie met oog op de toekomst. Uitgangspunt is dat burgers veel last ondervinden van grondwater in de vorm tijdelijk blank staande kelders, te natte of vochtige muren en ruimtes en zompige tuinen. Ook de keerzijde, een te laag grondwaterpeil, komt tegenwoordig steeds meer terug in klachten van burgers. Rottende funderingen en verzakkingen kunnen de gevolgen zijn. Daarbij komt kijken dat de burger of kaveleigenaar vaak niet weet waar ze terecht kunnen met hun klacht en overheden er geen goede behandelingsprocedure op nahouden. De genoemde oorzaken van de problemen kennen een grote variëteit. Van ontbrekende regelgeving en financiële instrumenten tot organisatorisch- en zelfs het acceptatieniveau. Redenerend vanuit de KRW wordt het afvoeren van grondwater via het afvalwaterketen als onwenselijk beschouwd [9.]. Enkel toelaatbaar als tijdelijke, meest kostenefficiënte oplossing.

Concluderend stelt [9.] dat iedereen een verantwoordelijkheid heeft, de kaveleigenaar, de gemeente, het waterschap en de provincie. Enkele aanbevelingen zijn het opnemen van het grondwater in bestemmingsplannen, het grondwater(peil)beheer wettelijk vastleggen, het opzetten van een gemeentelijk grondwaterloket, een eigen verantwoordelijkheid van de perceeleigenaar en de watertoets als procedure te gebruiken voor een grondwateradvies.

In een adviesrapport van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving¹⁰⁸ (CAW) [11.] wordt een nadere beschouwing gegeven op het voorgaande. Het stelt dat de Integrale Waterwet de oplossing moet zijn voor het toedelen en vastleggen van de verantwoordelijkheden tussen de overheden:

“De Commissie is van mening dat de enig juiste plaats voor een wettelijke verankering van de bevoegdheden van zowel gemeenten als waterschappen, provincies en rijk de in voorbereiding zijnde Integrale Waterwet is. Totdat deze wet gerealiseerd is, geeft zij de voorkeur aan een regeling in de Wet op de waterhuishouding. Deze voorkeur is gebaseerd op het uitgangspunt dat grondwater beschouwd dient te worden als een schaars goed.”

De laatste zin wordt onderbouwd met een verwijzing naar de Kaderrichtlijn Water. De zorgplicht voor de doelmatige inzameling en afvoer van overtollig grondwater wordt in dit advies bij de gemeente neergelegd [11.]. Waterakkoorden zullen als instrument dienen om de beheersfuncties tussen waterschappen en tussen het waterschap en de gemeente op elkaar af te stemmen en te ondersteunen. De provincie zal als toezichthouder en strategisch beheerder haar taken moeten intensiveren en bij voorkeur delegeren aan het waterschap. Uit het advies blijkt dat er zowel organisatorisch als inhoudelijk het een en ander moet en gaat veranderen. Over de financiering van de gemeentelijke ontwateringszorg stelt CAW [11.]:

“De Commissie denkt daarbij in navolging van de VNG¹⁰⁹ en De Putter¹¹⁰ aan het oprekken van de reikwijdte van het rioolrecht, zodat dit wordt verbreed tot een gemeentelijke waterheffing, gebaseerd op de Gemeentewet. Hieruit kunnen bijvoorbeeld ook afkoppelininitiatieven of andere waterdiensten worden gefinancierd. Dit vergt echter geen traject van aanpassing van wetgeving in formele zin. Wel acht de Commissie het aanpassen van gemeentelijke belastingverordeningen op dit punt noodzakelijk.”

¹⁰⁸ TK, vergaderjaar 2000–2001, 27 492, nrs. 1-2 en TK, vergaderjaar 2005–2006, 29 720, nr. 9

¹⁰⁹ VNG, *Baas in eigen buis, tien acties van de VNG voor een integrale en doelmatige realisatie van de gemeentelijke opgave*, februari 2004

¹¹⁰ Putter, de P. (2003), ‘De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO)*, juni 2003, pp. 91-99.

Bijlage XIV: Juridische interventie bestemmingsplan

In een adviesrapport van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) [10.] is antwoord gezocht op de vraag hoe het Rijk gemeenten zover krijgt dat zij het Rijksbeleid omtrent het reserveren van ruimte voor waterstaatsdoeleinden, zoals vrijwaringzones, bufferzones en reserveringen ten behoeve van het waterbeleid, daadwerkelijk implementeren. In de huidige Wet Ruimtelijke Ordening (er wordt aan een nieuwe wet gewerkt) bestaan drie mogelijkheden hiervoor:

- Indicatieve beleidsuitspraken
- Beslissingen van wezenlijk belang
- Concrete beleidsbeslissingen

In de vorm van een Planologische Kernbeslissing (PKB) moeten deze naar buiten komen. Indicatieve beleidsuitspraken hebben de status van een richtlijn. Deze zijn dus niet-imperatief en decentrale overheden kunnen hier gemotiveerd van afwijken. De functionaliteit van deze beleidsuitspraken wordt bepaald door de mate waarin de decentrale overheden zich achter de uitspraken scharen. Vooruitlopend op de PKB *Ruimte voor de Rivier* werden in de *Beleidslijn Ruimte voor de Rivier* zulke indicatieve uitspraken breed aanvaard door de betrokken provincies. Een beleidslijn heeft juridisch echter minder betekenis dan een PKB. ‘Beslissingen van wezenlijk belang’ zijn voor provinciale en gemeentelijke besturen ook enkel richtinggevend. Het Rijk legt zich hier meer aan vast dan de decentrale overheden. Een ‘concrete beleidsbeslissing’ heeft een juridische bindende status. In de streekplannen en bestemmingsplannen zal de inhoudelijke strekking hiervan in acht genomen moeten worden. Dit wordt door de CAW als een vergaande maatregel beschouwt waarin het Rijk over voldoende zekerheid moet beschikken dat het de gebieden of zones ook daadwerkelijk gaat gebruiken voor waterstaatsdoeleinden of infrastructurele projecten. Het zorgt voor zeer ingrijpende beperkingen in de ordening van provincies en gemeenten. Bovendien worden burgers hierdoor verstoken van rechtbescherming. Naast de wettelijk gegronde beleidsbepalingen kan er juridisch worden ingegrepen in het handelen van de decentrale overheden. Er worden door de CAW twee mogelijkheden opgesomd [10.]:

- *“Gebruik maken van bezwaar- en beroepsmogelijkheden (beroep bij ruimtelijke plannen; bezwaar en beroep bij bouwvergunningen die met vrijstelling worden verleend)”*
- *“Wanneer aangetoond is dat de decentrale overheden in strijd handelen met het vrijwaringszone- of bufferzonebeleid dan wel met de ruimtelijke reserveringen in het waterbeleid, zoals dat (in de toekomst) kan worden neergelegd in nationaal ruimtelijk beleid, kan vanuit Verkeer en Waterstaat een verzoek gedaan worden aan de Minister van VROM om het beschikbare interventie-instrumentarium uit de WRO te gebruiken (ministerieel vervangingsbesluit, aanwijzing).”*

Uit het voorstel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening wordt in [10.] het volgende instrumentarium voor het ingrijpen in de ruimtelijke ordening aangehaald:

- *“Indien een goede nationale ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op voordracht van de Minister van VROM of van Onze Minister wie het aangaat (ten aanzien van de infrastructuur is dat de Minister van V&W) in overeenstemming met de Minister van VROM, regels worden gesteld omtrent de inhoud van een bestemmingsplan”*
- *“Indien een goede nationale ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt, kan de Minister van VROM of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met de Minister van VROM*

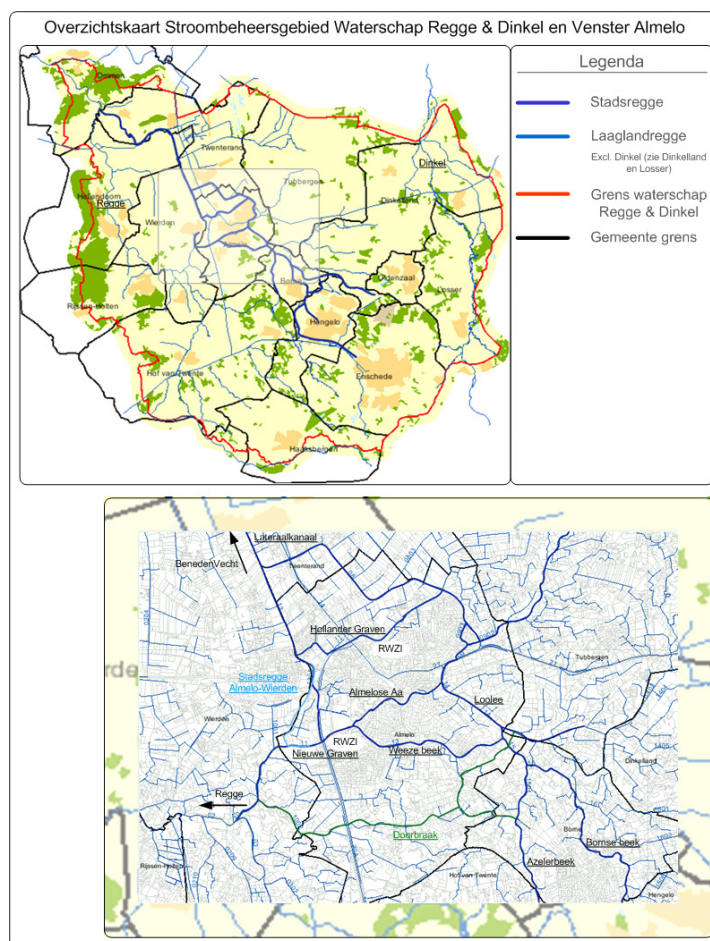
een gemeenteraad opdragen binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan"

- *"Eventueel: indien sprake is van nationale belangen kan de Minister van VROM zelf een bestemmingsplan vaststellen."*

Het recht zal hier dus voorgehouden worden om regels en termijnen te stellen voor het gemeentelijk bestemmingsplan wanneer dit voor een 'goede nationale ruimtelijke ordening' noodzakelijk is. Eventuele ruimtelijke plannen die voortkomen uit het stroomgebiedsbeheersplan zouden reden kunnen zijn eisen te stellen aan het gemeentelijke bestemmingsplan. Aangezien dit de ruimtelijke ordening betreft op basis van nationale wet- en regelgeving (de KRW).

Bijlage XV: Situatieschets waterlopen gemeente Almelo

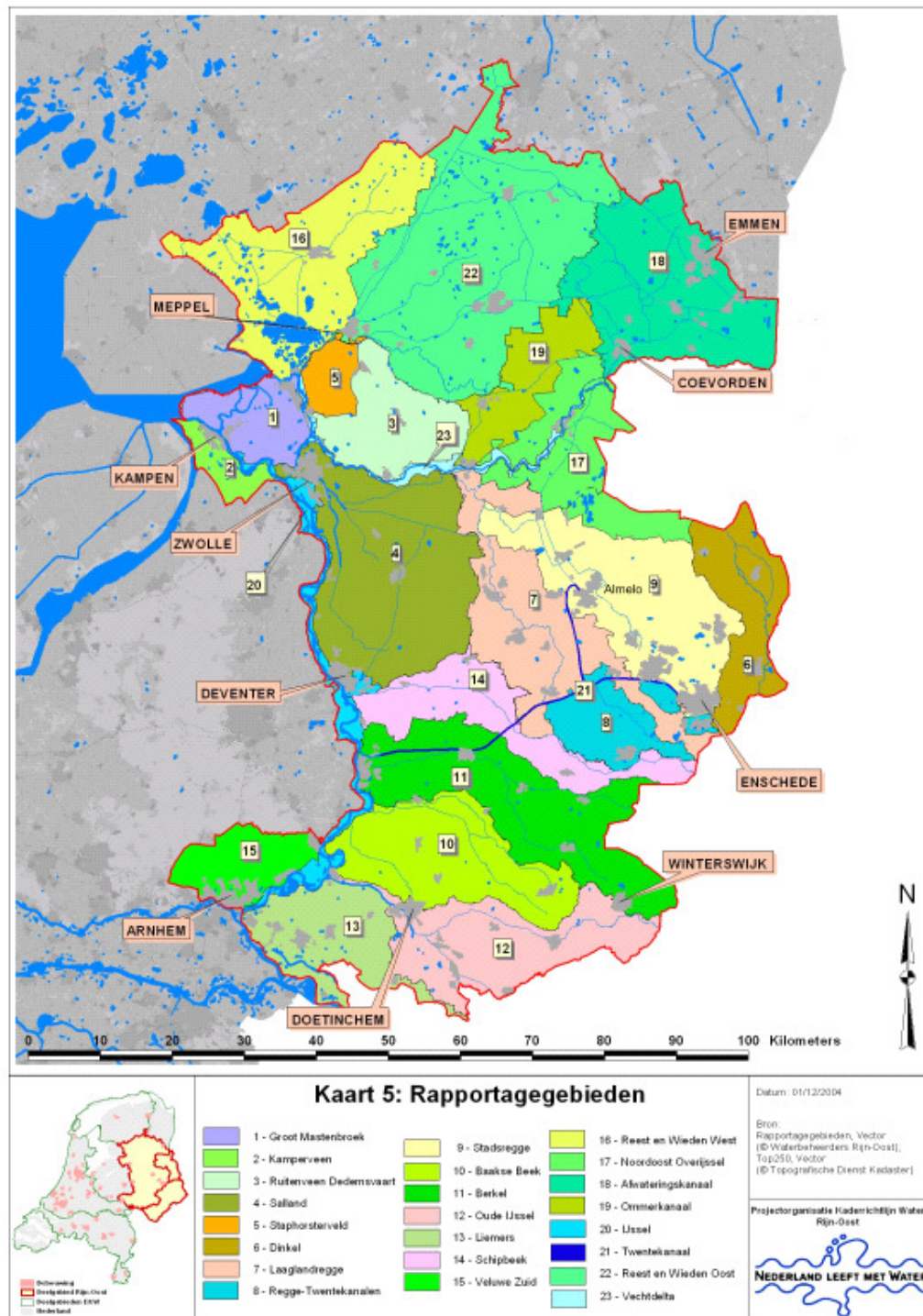
In onderstaande afbeelding (Afbeelding Bijlage XV-A) is de visualisatie van de waterlichamen binnen het gehele stroombeheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel weergegeven, alsmede een nadere detaillering van de Almelose watergangen, die onderdeel uitmaken van het de Stadsregge (regionaal stroomgebied). De waterafvoer om en door Almelo loopt wordt gevoed door water vanuit Zuidoostelijke regionen (Bornsebeek en Azelerbeek), in het Oosten door de Lolee en in het noordoosten door de Markgraven. Het water wordt via het Lateraalkanaal, de Hollander Graven, de Almelose Aa en de Weezebeek naar de westkant van Almelo gevoerd, waar het vervolgens naar het noorden (Lateraalkanaal) en naar het westzuidwesten (Regge) doorstroomt. Beide monden later uit in de Benedenvecht bij Ommen. Het Lateraalkanaal is aangelegd om een vlotte afwatering van de Stadsregge te verzorgen.



Afbeelding Bijlage XV-A: situatieschets van de waterlopen bij Almelo

De Weeze beek is geclassificeerd als rivier, type R6: langzaam stromend riviertje op zand of klei (zie Afbeelding 7.3). Het is een sterk veranderde waterloop, wat betekent dat menselijke ingrepen de natuurlijkheid hebben aangetast. De Weeze beek heeft als kleine rivierstroom (R6) het hoogst natuurlijke streven. Daarnaast zijn het Lateraal kanaal en de Lolee aangewezen als gebufferde (regionale) kanalen met de status 'sterk veranderd' (type M3). Het ecologische doel komt dus lager te liggen dan bij de Weeze beek het geval is.

Bijlage XVI: Rapportagegebieden



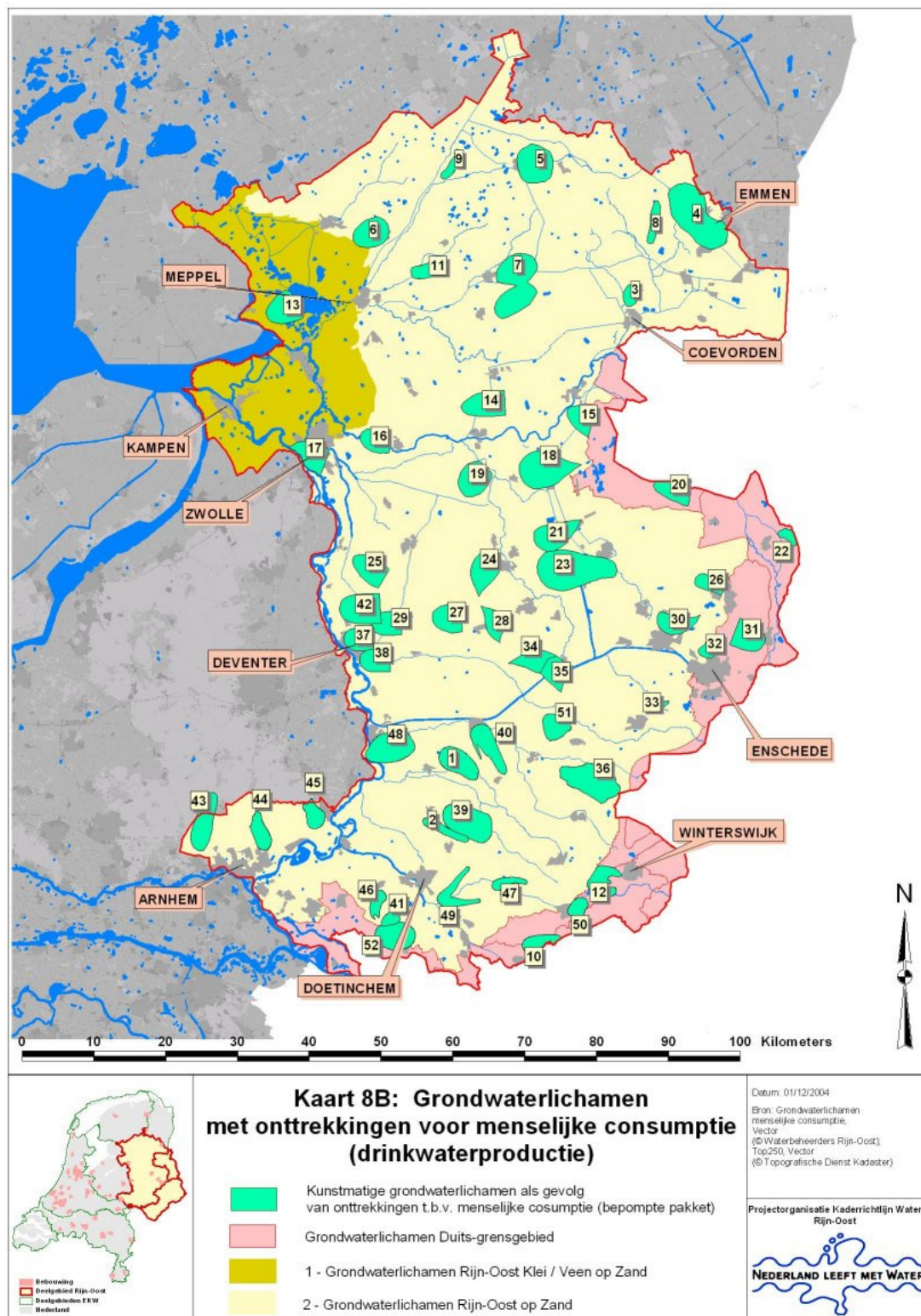
Bron: Stroomgebiedskarakterisering Rijn-Oost

Bijlage XVII: Visiekaart en typen oppervlaktewaterlichamen

Waterlichamen		Toetsing prioritaire stoffen aan MTR*	Toetsing Rijn relevante stoffen aan MTR*	Toetsing overige stoffen aan MTR*	Toetsing prioritaire stoffen aan EC normen*	Beoordeling biologie (STOWA)	Toetsing GCT 2000*	Toetsing GET 2000	Inschatting GCT 2015	Inschatting GET 2015	Status waterlichaam
26	Stadsregge, gebufferde sloten	simazine, nikkel	koper, zink	fosfaat, stikstof, terbutylazine				N.v.t.		N.v.t.	Kunstmatig
27	Stadsregge, droogvallende bovenlopen	simazine, (nikkel)	(koper, zink)	fosfaat, terbutylazine							Sterk veranderd
28	Stadsregge, permanente bovenlopen	simazine, nikkel	koper, zink	fosfaat, terbutylazine							Sterk veranderd
29	Stadsregge, midden- en bovenlopen	simazine, nikkel	koper, zink								Sterk veranderd
48	Twentekanalen	nikkel	koper	fosfaat, stikstof	benzo(k)fluorantheen, endosulfan, fluoranteen, hexachloorbutadieen, nikkel			N.v.t.		N.v.t.	Kunstmatig
70	Stadsregge, riviertje	diuron, nikkel	koper, zink	fosfaat, diazinon	benzo(k)fluorantheen, diuron, lindaan, nikkel						Sterk veranderd
71	Stadsregge, kanalen	diuron, nikkel	koper, zink	fosfaat, diazinon				N.v.t.		N.v.t.	Kunstmatig
91	Velt en vecht kanalen	Toetsing prioritaire stoffen aan MTR*	koper, zink	stikstof, fosfaat	cadmium, diuron, endosulfan, nikkel			N.v.t.		N.v.t.	Kunstmatig
			Geen gegevens						N.v.t.	Niet van toepassing: voor kunstmatige wateren geldt het GEP in plaats van het GET als doelstelling.	
			Onder de MTR-norm								
			1-2 x overschrijding MTR-norm								
			2-5 x overschrijding MTR-norm								
			> 5 x overschrijding MTR-norm								
									*	Voor zover de stoffen gemeten zijn	

Afbeelding Bijlage XVII-A: probleemstoffen rondom Almelo en inschatting van het behalen van de Goede Chemische en Ecologische Toestand in 2015

Bijlage XVIII: Grondwaterlichamen



Bron: Stroomgebiedskarakterisering Rijn-Oost

Bijlage XIX: De vier beleidsdoelen van het Waterplan Almelo

Scheiden van landelijke en stedelijke waterafvoerstromen

Het waterplan sluit aan bij de Reggevisie om het landelijk en stedelijk water te scheiden. Dit komt terug in het waterbeheersplan van waterschap Regge en Dinkel [43.]. Hiervoor wordt er een nieuwe watergang aangelegd, de Doorbraak. Er worden drie zwaarwegende argumenten voor deze grootschalige ingreep genoemd [43.]:

- Met de beek wordt een extra afvoermogelijkheid gecreëerd; dit gaat de wateroverlast tegen
- De aanleg van de beek is goed voor bepaalde plant- en diersoorten; het voorziet in een ecologische verbinding tussen Twente en Salland
- De kwaliteit van het watersysteem in de regio wordt verbeterd; het scheiden van stedelijk en landelijk water

Met name het laatste aspect speelt in op de wensen van de KRW. Zodoende worden de belangrijke ecologische en natuurwaarden gewaarborgd daar waar het de prioriteit verdient. Dit legt de opgave bij de gemeente Almelo neer om de overstort en andere verontreinigingen van de landelijke waterstroom te reduceren, te voorkomen of te saneren. Het waterplan zet dan ook in op deze lijn voor de gemeentelijke opgave [13.].

Vasthouden en bergen van het van de riolering afgekoppelde gebiedseigen regenwater

Er wordt in Almelo ruimte vrijgemaakt langs de waterlopen of vijver om het schone regenwater meer en meer vast te houden of te bergen. Ook retentiegebieden dienen hiertoe. Dit beleid heeft meer correlatie met dat wat het WB21 stelt, maar draagt ook bij aan het duurzame watersysteem dat de KRW verlangt. Het voorkomt piekafvoeren en beperkt de menselijke invloed op de waterketen.

Overtollig schoon grondwater wordt enerzijds benut voor hergebruik in de waterketen, anderzijds voor voeding van beken

Het waterplan ziet in de toekomst dat het grondwater beter beheerst wordt. In gebieden waar er overlast is geconstateerd moeten maatregelen worden genomen zoals drainage. Horizontale drainage moet hier worden toegepast waar dit mogelijk is: “verticale drainage wordt alleen daar toegepast waar geen doelmatige alternatieven mogelijk zijn of hergebruik een duurzame oplossing biedt.

Als de kwaliteit van het drainagewater voldoende is dan kan dit al of niet rechtstreeks naar het oppervlaktewater worden afgevoerd of opgevangen bekkens en vijvers. De kwaliteit van het grondwater wordt verondersteld verbeterd te zijn door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen (aanpak van diffuse bronnen), het verspreiden van bestaande grondwatervervuiling, afvoer en behandeling van overtollig, licht verontreinigd, grondwater en bodemsaneringen. Met de KRW moet dit dus juist via het milieubeleid worden bewerkstelligd. Er zal regelmatig bemonsterd moeten worden waar dit tot op heden enkel sporadisch en steekproefsgewijs voorkwam. Waar voorheen de intenties vaak geboren waren vanuit het idee dat de kwaliteit zorgen baarde, zal dit in de toekomst moeten gebeuren om eventuele verbeteringen ook aan te tonen.

Daarnaast zal het provinciale en mede het waterschapsbeleid in de omgeving van het stedelijk gebied op het grondwater uit dit bebouwde gebied aangepast moeten zijn. Hierbij kan doorspoelen van bepaalde watergangen meespelen en het peilbeheer moet hierop afgestemd zijn.

Het watersysteem en de waterketen worden geïntegreerd en de waterkringloop op lokaal niveau zoveel mogelijk gesloten

In stedelijk gebied is vaak behoefte aan water voor andere dan natuurlijke processen. Bedrijven hebben bijvoorbeeld grote hoeveelheden proceswater nodig. Waar dit laagwaardige toepassingen betreft kunnen bedrijven vaak af doen met grondwater of oppervlaktewater zonder schoon drinkwater te verspillen. In de toekomst moeten die specifieke gevallen, waar nog geen optimale voorziening in de waterbehoefte plaatsvindt en de hoeveelheid relevant is worden benaderd om naar alternatieven te kijken. Hierbij wordt het zogenaamde principe “water op maat” toegepast. Een tweede waterleidingnet behoort tot de mogelijkheid. Hierbij is het van belang om de onttrekking en gebruikseisen in acht te nemen tot de waterketen. Doet er zich overtollig water voor dan is het een uitgelezen mogelijkheid om dit als koelwater, proceswater of bluswater te gebruiken. Door lokale winning en gebruik blijft de waterkringloop het kortst. De waterketen ondervindt er dan zo weinig mogelijk effect van.

Bij nieuwe bebouwing geldt dat er (zo min mogelijk) relatief schoon regenwater naar de RWZI's zal worden afgevoerd. Ook het grondwater staat zodoende het minst bloot aan menselijke ingrepen. In bestaand gebied zal er alleen hemelwater naar de RWZI worden afgevoerd als dit ook werkelijk als afvalwater beschouwd moet worden. Voor de bestaande bebouwing geldt dat er wordt nagestreefd om de lozing van afvalwater terug te dringen tot een zeldzaamheid. Verbeterde zuivering en afkoppelen moeten hieraan bijdragen. Met het huidige afkoppelbeleid uit het NW4 en de (hieruit overgenomen) ambities van de gemeente Almelo zal er uiteindelijk een fikse verschuiving optreden in de kwantiteit van de afvoerstromingen in de waterketen.

Bijlage XX: Uitvoeringsprogramma's van gemeente Almelo

I. *Baggeren*

Dat baggeren noodzakelijk is voor de KRW-eisen blijkt uit [4.]. Almelo heeft in een baggerplan een uitvoeringsprogramma opgesteld om alle watergangen in de gemeente binnen een totale duur van 25 jaar te baggeren. Voor de meest vervuilde wateren, slib klasse 3 & 4, geldt een uitvoeringsprogramma van tien jaar. Waar mogelijk rond 2007. Dit blijft de vereiste termijn van de KRW dus voor blijft. Waar mogelijk worden er baggerwerkzaamheden uitgevoerd als er vergaande onderhoud of werkzaamheden aan watergangen gepleegd wordt. Enkel wateren binnen de bebouwde kom zijn in handen van particulieren. Deze laatste zijn wel opgenomen voor het onderhoud, maar vallen buiten de meest urgente wateren. Er is nog niet altijd overeenstemming bereikt met deze particulieren over de uitvoeringswerkzaamheden. De kosten van het baggeren zijn nog niet geheel gedekt. Het waterschap draagt bij aan de kosten.

II. *Huishoudens buitengebied*

Van oudsher hebben huishoudens in het buitengebied niet altijd een aansluiting op de riolering, omdat dit de kosten niet waard was of de noodzaak daartoe er niet was. Afvalwater dat anders dan via de riolering of andere technische werken bij een RWZI terechtkomt, is geregeld in twee lozingsbesluiten: Lozingenbesluit WVO huishoudelijk afvalwater en het Lozingenbesluit bodembescherming. Voor die lozingen moet de particulier zich aan bepaalde voorschriften houden of zelfstandig maatregelen nemen. De gemeente draagt haar verantwoordelijkheid voor de lozing in de bodem. Met de komst van het *Ontwerp-besluit lozing afvalwater huishoudens*¹¹¹ komen deze regelingen samen te vallen. Het nut hiervan werd mede onderschreven door de KRW. De gemeente Almelo kent circa 550 percelen waarbij een aansluiting op het rioolstelsel ontbreekt, maar waar vaak individuele zuiveringsmaatregelen zijn getroffen. De gemeente Almelo streeft ernaar alle percelen aan te koppelen waarmee een bedrag van maximaal € 9.672 is gemoeid, wat hoger dan het normbedrag is¹¹². Voor huishoudens waarbij de functionele afstand tot een vuilwaterriool of zuiveringswerk minder dan 40 meter bedraagt is dit verplicht. Bij grotere afstanden moet dit per geval bekeken worden naar toekomstige aanleg van riolering bij nieuwbouw en het door de gemeente gehanteerde normbedrag. Percelen waar er door de particulieren al voldoende alternatieve zuiveringsmaatregelen zijn toegepast hebben hierbij niet de prioriteit en wordt dit voorlopig door de provincie Overijssel gedoogd [14.].

III. *Afkoppelen*

De gemeente Almelo wil in 2050 25% van het bestaand verhard oppervlak afgekoppeld hebben. Dit streven reikt verder dan het Nederlandse beleid van 20% in bestaand gebied dat de NW4 voorschrijft. Het waterschap Regge en Dinkel verleent tot op heden een subsidie van € 5 per vierkante meter die afgekoppeld wordt. In de toekomst komt dit te vervallen (1 januari 2006). Het wordt door de gemeente Almelo meer als een stimulans ervaren dan als verdeling van de kosten naar baten.

Het ontzien van de RWZI's (op lange termijn) en terugdringen van de overstortfrequentie zijn belangrijke voordelen voor waterschap. Het afkoppelbeleid is dus al ingebakken en in het gemeentelijk beleid verwikkeld en het wegvallen van de subsidie is geen reden voor Almelo om

¹¹¹ Staatscourant 2005, nr. 17, p. 17, *Ontwerp-besluit lozing afvalwater huishoudens*

¹¹² Brochure, *Aanleg riolering in het buitengebied van Almelo*, afdeling Stadsbeheer en team Communicatie, gemeente Almelo, februari 2005

hiermee te stoppen. In het kader van de basisinspanning heeft de gemeente Almelo al 31 hectare verhard oppervlak afgekoppeld. De gemeente wil 3 hectare per jaar blijven afkoppelen.

IV. *Riolering*

Gemeente Almelo zal uiterlijk 2008 formeel voldoen aan de technische eisen van de basisinspanning. Hiervoor zijn veelal strategische randvoorzieningen getroffen. Het aantal potentiële overstortlocaties is hierdoor flink teruggebracht. Met het waterkwaliteitsspoor is tot op heden nog niet begonnen. In het GRP wordt vooruitgelopen op het verbreed rioolrecht. Het uitvoeringsprogramma moet zich gedeeltelijk terugbetalen door aanvullende inkomsten door lastenverhoging. Het GRP zet het onderhoud en vervanging van de riolering uit tot 2010. Onder meer de doelmatige inzameling, voorkomen van vuiluitworp en een effectief rioleringsbeheer zijn uitgangspunten voor het maatregelenprogramma [14.]. Dit neemt niet weg dat de riolering nadien nog steeds een grote, en directe, verontreinigingsbron voor de omringende waterlichamen is.

V. *Bestrijdingsmiddelen*

De gemeente Almelo geeft aan enkel nog (chemische) bestrijdingsmiddelen te gebruiken waar het door de plaatselijke situatie niet mogelijk is om milieuvriendelijke alternatieven te gebruiken. In het GRP [14.] wordt dit bevestigd: *“Bij hoge uitzondering worden nog bestrijdingsmiddelen gebruikt, minder dan 5% van het verhard oppervlak wordt met bestrijdingsmiddelen bewerkt. Onkruid wordt bestreden met borstelen, branden of heet water. Er wordt geëxperimenteerd met kleine wendbare veegmachines om zo meer oppervlak te kunnen vegen.”*.

VI. *Stedelijke ontwikkeling*

Beïnvloeding van het watersysteem bij nieuwbouw is onoverkomelijk. Dit is een schijnbare tegenstrijdigheid met het principe van geen achteruitgang. Het is het ontzien van het systeem waar dit haalbaar geacht wordt. Dat betekent dat er weinig verontreiniging van het water moet plaatsvinden maar ook het zo min mogelijk ingrijpen in de waterketen. Grondwaterstanden moeten zoveel mogelijk ongeroerd blijven en snel hemelwaterafvoer moeten voorkomen worden waar dit kan door infiltratie. Uitgangspunt moet zijn dat er een minimale extra verontreiniging optreedt en het geen (relatief) grote pieken in de bestaande afvoergangen oplevert. Almelo zet in op vooral een duurzaam milieubeleid. Zij probeert bij stedelijke ontwikkelingen hier zo goed mogelijk invulling aan te geven. Denk aan gescheiden stelsels, milieuvriendelijke materialen en energiebesparingen. Er wordt er gepoogd in een vroeg stadium met de projectontwikkelaars en derden naar de mogelijkheden te kijken. Door middel van een convenant met de ontwikkelaars wordt het beleid doorgevoerd worden in de praktijk.

Het ambitieuze plan van de gemeente Almelo om de nieuwbouwwijk “Waterwijk” aan te leggen stuitte al op verzet van het waterschap, dat via de watertoets een negatief advies gaf. Dit legt Almelo juridisch gezien nog geen enkele belemmering in de weg om met de uitvoering door te gaan. Met de komst van een nieuwe wet inzake de ruimtelijke ordening zal de provincie waarschijnlijk meer zeggenschap krijgen. Het waterschap heeft met de watertoets een instrument om het ‘mede ordenend’ principe van water te versterken. Hiermee gaat het vooralsnog om de waterkwantiteit. De KRW zou nieuwe criteria met zich mee kunnen brengen (de watertoets wordt in 2006 geëvalueerd [26.]).

VII. *Ontheffings- en vergunningenbeleid*

De gemeente Almelo ziet zelf weinig heil in een aanscherping van het ontheffings- en vergunningenbeleid en denkt niet dat daar veel rendement kan worden behaald. De vergunningverlening en controle op basis van de Wet milieubeheer gebeurt door de gemeente Almelo volgens de richtlijnen en wordt als effectief beschouwd. Daarbij komt dat bedrijven zelf al veel ondernemen om de vuillast te beperken. Er wordt vaak al naar duurzame methoden en oplossingen gezocht. Of hier een verscherping op zijn plaats is zal door politiek uitgewezen moeten worden. Uit de enquête bleek dat een groot deel van de gemeenten (47%) problemen voorzien met het uitvoeren en handhaven van een stringenter ontheffings- en vergunningenbeleid [33.].

Bijlage XXI: Kosten en lasten

Over precieze hoogte van de extra kosten voor de gemeente valt nog weinig te zeggen, het is een gezamenlijke onderneming en de verschillende partijen zullen ieder hun deel moeten bijdragen. Er moet eerder gedacht worden aan het delen in de kosten van uitvoeringsmaatregelen wanneer de partijen die ambiëren dan aan subsidies voor de gemeenten (bij bijvoorbeeld grote afkoppelprojecten). De strakke regelgeving omtrent subsidies en regelingen wordt minder en de provincie, als belangrijkste verstrekker hiervan, krijgt een steeds vrijer regionaal financieringsbeleid. Dit past bij de KRW omdat dit vaak niet eenduidige ingrepen betreft en het vaak kan en moet meeliften met het WB21, bij onderhoudswerken en stedelijke inbreiding dan wel uitbreiding. Er kunnen in de toekomst makkelijker gelden in projecten gestoken worden die niet aan specifieke eisen hoeven te voldoen, maar waar de provincie veel heil in ziet.

Nu wordt er op basis van een 100% dekking gewerkt. In de begroting worden de kosten die het rioleringsbeheer met zich meebrengt sluitend omgezet in de nieuwe rioolheffing. Dit betekent dat op basis van de begroting van afgelopen jaar en de geplande investeringen voor aankomend jaar de hoogte van de heffing tot stand komt. In de begroting van de gemeente Almelo [19.] voor het jaar 2006 worden de rioleringskosten en daarmee gemoeid rioolrecht vastgesteld. Bij bestuurlijk besluit is men van de minimale lastenverhoging van € 5.67 per jaar afgestapt, die de gemeente Almelo voorheen aanhield. Landelijk gezien is het rioolrecht de afgelopen vijf jaar gestegen met 6-10% (dit blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek¹¹³). In Afbeelding Bijlage XXI-A is de rioolheffing van de gemeente Almelo weergegeven vanaf 2001. De gemeente Almelo heeft landelijk gezien een laag stijgingspercentage¹¹⁴.

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rioolrecht (€) *	121,98	130,2	138,12	146,16	154,2	157,2
Mutatie t.o.v. vorig jaar in €		8,22	7,92	8,04	8,04	3
Mutatie t.o.v. vorig jaar in %		6,74%	6,08%	5,82%	5,50%	1,95%

*Eén tarief op basis van een afvalwater hoeveelheid onder de 500 kubieke meter; voor grotere eenheden worden aanvullende tarieven gehanteerd.

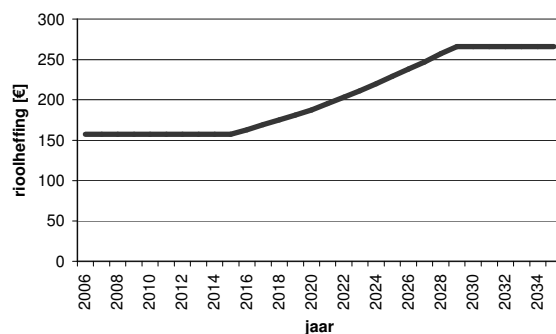
Afbeelding Bijlage XXI-A: mutaties in de rioolheffing van de gemeente Almelo¹¹⁵

Het blijkt dat er voor 2006 een relatief kleine verhoging van het rioolrecht wordt doorgevoerd. Het nieuwe tarief moet op basis van het aantal aansluitingen, grootverbruikers en kwijtscheldingen de rioolkosten en baten van vorig jaar in balans krijgen en geplande werken compenseren. Het GRP bindt de geplande investeringen aan het rioolrecht en laat een grove voorspelling zien van de kostenontwikkeling (Afbeelding Bijlage XXI-B). Het waterschap Regge en Dinkel draagt bij in de rioleringsuitgaven. Dit bedrag ligt rond de 11.500 en behelst een minimaal aandeel in verhouding tot de totale uitgave (0.2%).

¹¹³ Bron: www.statline.cbs.nl; opbrengst milieuheffingen en -belastingen, rioolrecht. De cijfers zijn uitgedrukt in de totale inkomsten door de Nederlandse gemeenten.

¹¹⁴ De landelijke cijfers zijn inclusief nieuwe aansluitingen, wat de vergelijking iets kan vertekenen

¹¹⁵ Bron: Gemeente Almelo, afdeling financiën en dienstverlening, *Programmabegroting 2006, Duurzaam investeren in een sociale en veilige stad*, Almelo, 2005



Afbeelding Bijlage XXI-B: verwachte ontwikkeling van de rioolheffing

Uit de grafiek kan opgemaakt worden dat er pas een lastenstijging wordt verwacht tegen 2015, het jaar dat de doelen van de KRW behaald zouden moeten zijn. Tussentijds kunnen er natuurlijk wel kleine schommelingen plaatsvinden. De inflatie is nog niet in de berekening meegenomen. Als blijkt dat de gemeente Almelo op last van de KRW verdergaande maatregelen ten aanzien van de riolering in brede zin moet nemen dan het rioleringsplan beschrijft zullen die kosten buiten de eerdere meerjarenbegroting vallen. Volgens de Gemeentewet zijn de gemeente bevoegd om dit te verhalen via de aansluitingen van huishoudens en bedrijven. De begrote lasten zullen dan een hogere stijgende tendens laten zien. En om een sluitende balans te houden zullen stijgingen eerder moeten intreden, dan wel per direct, om vooruitlopend op grootschalige uitgaven in de financiële ruimte te voorzien. Dit wordt kracht bijgezet door het verbreed rioolrecht; wat het mogelijk maakt mitigerende en beschermende maatregelen om het milieu te ontzien, het afvalwatervolume te reduceren etc. in rekening te brengen bij de vervuiler. Het principe ‘de vervuiler betaald’ wordt hiermee nageleefd. Het rioolrecht zou het ook (juridisch) makkelijker te verantwoorden moeten maken om reserveringen op te bouwen voor grootschalige projecten in de nabije toekomst zonder een directe toedeling naar werk. Het kan bijvoorbeeld vrij worden gehouden voor “het ontlasten van de riolering van hemelwater”. En of dit nu resulteert in afkoppelen, de aanleg van gescheiden stelsels of iets anders maakt dan niet meer uit.

De problemen die zich hierbij kunnen voordoen is:

- Onbegrip en geen acceptatie bij particulieren en bedrijven
- Het wordt achteraf (door de politiek) niet meer maatschappelijk haalbaar geacht
- De KRW vraagt om een snelle uitvoering; de lasten zullen een meer evenwichtige stijging moeten laten zien. Dit vraagt om een gedegen voorfinanciering
- De rioolheffing kan per gemeente nog sterker uiteenlopen
- Door herprioritering zullen er eerder, méér werkzaamheden moeten plaatsvinden

Dat de gemeente Almelo met een zogenoemd 100% dekkingsgraad werkt, wil niet zeggen dat hiermee ook daadwerkelijk alle kosten van de inzameling en afvoer van hemelwater en afvalwater gedekt worden. Dit betekent dat vervanging en onderhoud van de riolering wel in rekening worden gebracht, maar bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe rioleringen naar bestaande woningen niet. In de stroomgebiedskarakterisering [30.] wordt voor de gemeentelijke dienstverlening een kostenterugwinningspercentage van 78% vermeld. Dit percentage is veruit het laagst in vergelijking met de overige waterdiensten, die een percentage van boven de negentig procent laten zien. Reden te meer om het rioolrecht te verbreden, waardoor de (volledige) stedelijke wateropgave kan worden bekostigd.