



hoogheemraadschap  
**Hollands**  
**Noorderkwartier**

# **De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid rond gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater**

Rekenkamerrapport

Registratienummer  
20.0853623

Datum  
21 september 2020

Versie  
CHI

Status  
Definitief





## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling onderzoek	7
1.3 Vraagstelling	8
<b>2. Aanpak van het onderzoek</b>	<b>9</b>
2.1 Methodiek	9
2.2 Raamwerk voor het onderzoek	11
2.3 Betrouwbaarheid onderzoeksmethodiek	12
<b>3. Normenkader voor HHNK – Regelgeving en beleid</b>	<b>13</b>
<b>4. Beeld van het systeem</b>	<b>15</b>
4.1 Ontwikkeling op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen	15
4.2 Dalende trend in normoverschrijdingen.	16
<b>5. Stakeholderanalyse</b>	<b>20</b>
<b>6. De vier rollen van HHNK</b>	<b>22</b>
6.1 HHNK als gebruiker van middelen	22
6.2 HHNK als onderzoeker (metingen/monitoring)	24
6.3 HHNK als toezichthouder / handhaver	25
6.4 HHNK als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder van landelijk beleid	27
6.5 Het imago van HHNK	31
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>33</b>
7.1 Algemene conclusies	33
7.2 Conclusies per rol HHNK	34
7.3 Aanbevelingen	36



<b>8. Zienswijze van het college van D&amp;H</b>	<b>38</b>
<b>9. Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage 1. Toelichting wet- en regelgeving</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 2 Toelichting op de tijdlijn</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 3. Toelichting stakeholderanalyse</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 4. Lijst van geïnterviewden</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 5: Bronnenlijst</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 6. Interviewleidraad en opzet interviews</b>	<b>59</b>



## Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid rond gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater. De RKC is tot dit onderzoek gekomen vanuit de zorg voor ons oppervlaktewater. In de land – en tuinbouw worden gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Deze zijn voor gebruik toegelaten en vele telers doen dit zorgvuldig en met beleid. Helaas vinden we jaar na jaar en ook nu nog concentraties van deze middelen in ons oppervlaktewater. Deze middelen horen hier eenvoudigweg niet in thuis. Zo verworden gewasbeschermingsmiddelen tot landbouwgif; vervuilend, schadelijk voor het milieu in het bijzonder voor de (micro)fauna en slecht voor het imago van de gebruikers.

In het onderzoek hebben we gekeken naar vier rollen van HHNK: die van gebruiker, die van onderzoeker door middel van metingen en monitoring, die van toezichthouder en handhaver en tenslotte die van kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen.

Het rapport begint met een samenvatting waar de belangrijkste conclusies zijn weergegeven. Duidelijk wordt dat we het niet alleen kunnen. De wettelijke mogelijkheden zijn beperkt, het moet vooral van bovenwettelijke maatregelen komen. Samenwerking met vele partners is nodig. Hier kan HHNK nadrukkelijk een rol spelen. We kunnen gebruikers aanspreken en bij organisaties en overheden het (juiste) middelengebruik nadrukkelijk aan de orde stellen.

Ik hoop dat dit rapport ons hoogheemraadschap, stakeholders en gebruikers zal aanzetten om blijvend kritisch naar het beleid en het gebruik te kijken en dit periodiek te evalueren, opdat deze middelen bescherming bieden en niet verworden tot "gif".

Peter Vonk  
Vicevoorzitter rekenkamercommissie HHNK



## Samenvatting

### Aanleiding

Gewasbeschermingsmiddelen worden in Nederland gebruikt voor de teelt van gewassen in land- en tuinbouw en het onderhoud aan groen in zowel particuliere als openbare ruimte. Binnen het beheergebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) is een groot deel van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen afkomstig vanuit de grootschalig aanwezige bollenteelt. In de afgelopen tien jaar heeft binnen HHNK een omslag plaatsgevonden in de discussie en aandacht voor gewasbeschermingsmiddelen.

De Rekenkamercommissie beantwoordt in dit rapport de volgende onderzoeksvraag: *"Zijn de maatregelen en activiteiten die HHNK de afgelopen 10 jaar heeft uitgevoerd om verontreiniging van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden c.q. te voorkomen doelmatig en doeltreffend?"*.

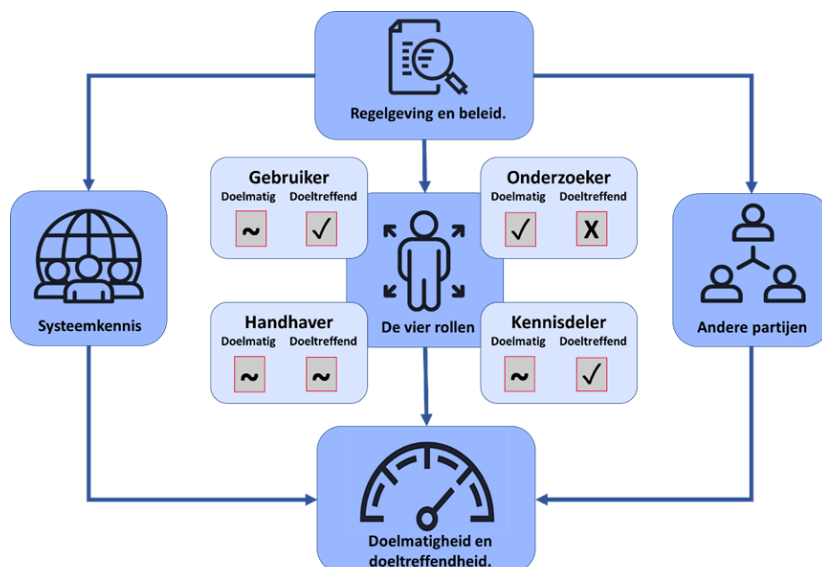
### Raamwerk voor het onderzoek en rollen van HHNK

Dit heeft zij laten onderzoeken met behulp van documentstudie, verschillende interviews met verschillende instanties en groepsgesprekken met medewerkers van HHNK. Het onderzoek richtte zich op het in beeld brengen van regelgeving en beleid ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast richtte het zich op systeemkennis om inzicht te krijgen in het verloop en de mate van verontreiniging in het beheergebied van HHNK. Ook de belangen van andere partijen en samenwerking van HHNK met andere partijen is in beeld gebracht. Als beheerder van de waterkwaliteit voert HHNK beleid ten opzichte van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK geeft uiting aan dit beleid in vier rollen:

- gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;
- onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit;
- toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;
- kennisdeler, stimulator van bovenwettelijke maatregelen en beïnvloeder van landelijk beleid.

### Conclusies doelmatigheid en doeltreffendheid

Onderstaande figuur vat de conclusies voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het HHNK beleid voor de vier rollen van HHNK samen.

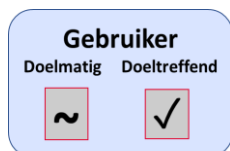


Figuur 14. Samenvatting van conclusies over doelmatig- en doeltreffendheid beleid HHNK per rol. (✓ onderzoekers geven positief oordeel, ~ onderzoekers geven aan dat er twijfels bestaan, X onderzoekers geven negatief oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.)

### HHNK als gebruiker van middelen

*Voornaamste bevindingen:* Wettelijk heeft HHNK de mogelijkheid om op voorwaarden af te wijken van het landelijke verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK maakt hier geen gebruik van, maar past alternatieve methoden toe om ongewenste soorten te bestrijden. Deze zijn niet altijd een optimaal alternatief; ze zijn duurder en/of gericht op symptoombestrijding. Daarnaast verpacht HHNK een deel van zijn grond. Door middel van de pachtovereenkomsten kan HHNK invloed uitoefenen op het middelengebruik bij pachters. Vanaf 2007 sluit HHNK alleen nog contracten af met pachters met daarin een verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

*Conclusie HHNK als gebruiker:* HHNK voldoet aan de landelijke norm om buiten de landbouw geen gewasbeschermingsmiddelen toe te passen. De onderzoekers concluderen dat de huidige werkwijze doeltreffend is. De keuze van HHNK om geen middelen te gebruiken heeft als keerzijde dat het waterschap (of pachters) suboptimale werkwijzen moeten hanteren voor het bestrijden van ongewenste soorten. De onderzoekers zetten vraagtekens bij de doelmatigheid van het beleid in de context van de bredere opgave van HHNK.

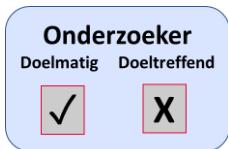


### Rol van onderzoeker

*Voornaamste bevindingen:* De metingen die HHNK uitvoert geven een beeld in hoeverre beleidsdoelstellingen worden behaald, geven HHNK de benodigde onderbouwing om landelijke wet- en regelgeving aan te passen, om bovenwettelijke maatregelen toe te passen en om in gesprek te gaan met agrariërs over trends in waterkwaliteit. Veel externe factoren beïnvloeden de waterkwaliteit. Dit maakt het lastig op basis van meetgegevens uitspraken te doen over effecten van maatregelen. HHNK meet relatief veel vergeleken met andere waterschappen.



*Conclusie HHNK als onderzoeker:* Het doel van meten en monitoring is het verkrijgen van inzicht. De doeltreffendheid van de (huidige) landelijke systematiek in het bereiken van dit doel is beperkt. Het aantal te meten middelen neemt toe en de herleidbaarheid (routes) van de stoffen blijft met puntmetingen beperkt. HHNK doet qua onderzoek en monitoring wat hij volgens de norm moet doen. De onderzoekers concluderen dat HHNK op doelmatige wijze de rol als onderzoeker invult.



### Rol van toezichthouder/handhaver

*Voornaamste bevindingen:* Binnen de toezichtrol zijn er meerdere verantwoordelijke partijen, waardoor HHNK een beperkte verantwoordelijkheid heeft. HHNK handhaaft bijvoorbeeld alleen op niet middel specifieke regels, HHNK heeft geen handhavende bevoegdheid bij het aantreffen van een normoverschrijding van een bepaalde stof. De samenwerking met andere handhavende partijen kan intensiever.

De handhavingswerkwijze van HHNK is gericht op samenwerking met de agrarische sector en volgt het motto "Zacht waar het kan, hard waar het moet". Zowel interne als externe partijen zijn enthousiast over (het resultaat van) deze aanpak. Wel zijn er vraagtekens bij de reikwijdte, navolgbaarheid en handhaving capaciteit van HHNK.

*Conclusie HHNK als handhaver:* HHNK vervult haar rol als toezichthouder en handhaver conform de landelijke norm. De onderzoekers concluderen dat handhavingsacties effect hebben op het gedrag van agrariërs. Signalen vanuit de organisatie en van externen geven aan dat er beperkte handhaving capaciteit is. De onderzoekers concluderen dat het onzeker is of er sprake is van doeltreffend handelen. HHNK heeft het handhavingsbeleid niet navolgbaar vastgelegd. Het is niet navolgbaar hoe dit doorwerkt in de handhavingsaanpak en welke concrete doelen hiermee worden beoogd. Dit maakt het niet mogelijk een conclusie te geven voor doelmatigheid.



### Rol van kennisdeler, stimulator en beïnvloeder van landelijk beleid.

*Voornaamste bevindingen:* HHNK constateerde rond 2010 dat de geldende wet- en regelgeving onvoldoende mogelijkheden bood om de geldende waterkwaliteitsdoelen te behalen en is hierdoor meer gaan inzetten op gedragsverandering bij agrariërs. Onder andere door het uitvoeren van bovenwettelijke maatregelen gefocust op gebiedsgerichte of sectorspecifieke projecten die bewustwording op een integrale wijze koppelen aan begeleiding, monitoring en subsidiemogelijkheden. Voorbeelden zijn: 'schoon erf, schone sloot', 'bezem door de middenkast' en het 'landbouwportaal'. Deze maatregelen kunnen een stimulator zijn voor aanpassingen in landelijke wet- en regelgeving. Alle partijen ervaren de bovenwettelijke maatregelen als positief.

HHNK deelt daarnaast haar kennis over gewasbeschermingsmiddelen, zowel binnen het eigen gebied als landelijk. Partijen zien HHNK als voorbeeld voor hoe je stimulering vanuit samenwerking kan vormgeven.





*Conclusie HHNK als kennisdeler:* HHNK geeft voor deze rol op doeltreffende wijze invulling aan haar beleid. HHNK onderneemt "integrale projecten" met een gebiedsgerichte of sectorspecifieke aanpak. Deze inspanning draagt bij aan het 'vonken'. Het is voor de onderzoekers niet mogelijk een objectieve uitspraak te doen of de inzet doelmatig is. De rechtvaardiging van de inzet ligt grotendeels in de subjectieve waarde die HHNK aan het doel toekent. De onderzoekers hebben geen signalen ontvangen dat middelen (geld/tijd) niet doelmatig besteed zijn.



### Algemene conclusies

- Ondanks een positieve trend in de afname van norm overschrijdende hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen in het water, worden de KRW- en landelijke doelen op dit punt niet gehaald. Het geheel van de landelijke maatregelen en acties gericht op deze doelen is dus niet voldoende doeltreffend. Aangezien HHNK slechts één van de actoren is die bijdraagt aan deze doelstellingen kan men hiermee niet concluderen dat HHNK niet doeltreffend heeft gehandeld. Het daadwerkelijk gedrag van gebruikers van middelen en wet- en regelgeving heeft het grootste aandeel in het voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het milieu terechtkomen. Dit gedrag wordt slechts beperkt beïnvloed door de activiteiten van HHNK.
- In het beheergebied zijn het aantal normoverschrijdingen in omvang en aantal afgenomen. De mate waarin het handelen van HHNK hier een rol in heeft gespeeld is door de onderzoekers niet te herleiden.
- Het is aannemelijk dat het handelen van HHNK in de afgelopen 10 jaar positief heeft bijgedragen aan het terugdringen van normoverschrijdingen in het oppervlaktewater. De doelmatigheid van het beleid is lastig te bepalen omdat hier deels een politieke afweging ("wat is het je waard?") en perceptie van het belang van de bijdrage aan het uiteindelijke doel achter liggen.

### Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek formuleert de Rekenkamercommissie verschillende aanbevelingen (per rol en algemeen). Hieronder benoemt de Rekenkamer de algemene aanbevelingen:

- Besluitvorming over doelen en opgaven is maar beperkt expliciet terug te vinden. Voor een lerende organisatie helpt het om de eigen beleidsdoelstellingen expliciet te maken. Dit maakt doelmatig- en doeltreffendheid beter meetbaar. Ook maakt het sturen, evalueren en bijsturen eenvoudiger.
- Gewasbeschermingsmiddelen zijn slechts één van de stofgroepen die effect hebben op de waterkwaliteit. De doelstelling om een ecologisch en chemisch gezond watersysteem te krijgen vraagt daarom om een integrale aanpak. Maak een integrale afweging welke stofgroepen het meest urgent zijn om aan te pakken en (bij gelimiteerde middelen) hoe de inzet tussen de aanpak van verschillende probleemstoffen verdeeld moet worden
- HHNK heeft in haar kern een aantal formele taken en bevoegdheden. Daarnaast kan HHNK vanuit haar zorgplicht of haar maatschappelijke verantwoordelijkheid een bredere positie/rol oppakken in de maatschappij. Wees hier bewust van bij beleidskeuzes en leg er verantwoording over af.



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) is verantwoordelijk voor het waterbeheer in Noord-Holland boven het Noordzeekanaal. HHNK zorgt ervoor dat de burgers, de natuur en het bedrijfsleven in het dichtbevolkte Noord-Holland beschermd zijn tegen overstromingen. Daarnaast zorgt HHNK ervoor dat zij beschikking hebben tot schoon water en gebruik kunnen maken van veilige (weg-)infrastructuur.

Gewasbeschermingsmiddelen worden in Nederland gebruikt voor de teelt van gewassen in land- en tuinbouw en het onderhoud aan groen in zowel particuliere als openbare ruimte. Specifiek voor het beheergebied van HHNK is het gebruik van dergelijke middelen in de agrarische sector en met name in de bollenteelt. Andere sectoren passen ook gewasbeschermingsmiddelen toe, zoals de glastuinbouw, akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt. De restanten van deze middelen blijven achter in ons milieu en vormen een risico voor mens, dier en milieu. De schadelijkheid van de stoffen en de plek en mate waarin deze in ons milieu voorkomen bepalen de omvang van het risico.

In de afgelopen 10 jaar heeft binnen HHNK zowel ambtelijk als bestuurlijk een omslag plaatsgevonden in de discussie en de aandacht voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Rond 2010 wordt duidelijk dat de wetgeving van het Rijk onvoldoende is om gestelde waterkwaliteitsdoelen te behalen. Mede hierdoor onderzocht HHNK andere manieren om bewustwording te creëren bij de sector en naast toezicht en handhaving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen pakt zij een adviesrol. In 2011 komt er nieuwe regelgeving omtrent gewasbeschermingsmiddelen, de Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen. Ongeveer 50% van het landelijke areaal bloembollen staat in het beheergebied van HHNK (ca. 13.000 hectare). Ongeveer 9,2% van de totale oppervlakte<sup>1</sup> van het bemalen landelijke beheersgebied van HHNK bestaat uit bloembollen [117, 127]. Dit maakt dat de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater ook groot is en voor HHNK een belangrijk waterkwaliteitsaspect is. Met dit onderzoek wenst de Rekenkamercommissie van HHNK inzicht te krijgen in de doelmatigheid en effectiviteit van maatregelen en het beleid van HHNK ten aanzien van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater.

### 1.2 Doelstelling onderzoek

De onderzoeksvraag die de onderzoekers in dit rapport adresseren luidt: *"Zijn de maatregelen en activiteiten die HHNK de afgelopen 10 jaar heeft uitgevoerd om verontreiniging van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden c.q. te voorkomen doelmatig en doeltreffend?"*. Wat is sterk in de manier hoe HHNK haar beleid tot uiting brengt en wat kan beter? Wat is het effect geweest van het handelen van HHNK? Daarbij blikken de onderzoekers terug en geven aanbevelingen voor de toekomst.

---

<sup>1</sup> Het niet-bemalen gebied is voornamelijk het duingebied. Stedelijk gebied is ook niet meegenomen in deze berekening.



### 1.3 Vraagstelling

Deze doelstelling is door de Rekenkamercommissie uitgewerkt in twaalf concrete onderzoeksvragen. Tabel 1 duidt welke hoofdstukken de onderzoeksvragen beantwoorden.

Thema	Hoofdstuk	Onderzoeksvraag
<b>Regelgeving en Beleid</b>	3	1. In het onderzoek wordt het wettelijk kader besproken en worden de actoren in beeld gebracht. Dit dient onder meer inzicht te bieden waar HHNK nu wel en niet over gaat.
<b>Systeemkennis</b>	4	2. Er wordt een overzicht en beeld gegeven van het verloop en de mate van verontreiniging en de ernst daarvan in het afgesproken tijdvak in het beheergebied van HHNK.
<b>Andere partijen</b>	5	3. Andere overheden en daaraan gelieerde instellingen met invloed op dit terrein worden in beeld gebracht. Wat doet HHNK en wat doet HHNK wat andere organisaties niet doen? 4. Er wordt onderzocht welk relevant beleid in het gebied van HHNK betrokken overheden hebben met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
<b>Vier Rollen HHNK ↓</b>	6	5. Er wordt inzicht gegeven in de vier rollen van HHNK in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen.
Als gebruiker van middelen	6.1	6. Er wordt inzicht gegeven hoe HHNK en/of de pachters van de grond van HHNK omgaan met het eigen middelengebruik.
Als onderzoeker (metingen/monitoring)	6.2	7. Er wordt inzicht gegeven of HHNK met alle informatie die zij verkrijgt vanuit het meetnet en de atlas, doelmatig en doeltreffend kan functioneren op het gebied van de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen. Zijn er nog blinde vlekken? 8. Er wordt inzicht gegeven of de monitoring van de kwaliteit van het oppervlaktewater door HHNK efficiënt wordt uitgevoerd en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.
Als toezichthouder/ handhaver	6.3	9. Er wordt inzicht gegeven in de wijze waarop HHNK zijn formele toezichtrol uitvoert en samenwerkt met andere handhavende partijen. Is dit efficiënt en effectief? Kan het beter? Zo ja, op welke wijze?
Als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder van landelijk beleid	6.4	10. Bovenwettelijke maatregelen die door HHNK zijn uitgevoerd worden geïnventariseerd en onderzocht op doelmatigheid en doeltreffendheid. 11. Er wordt bij andere waterschappen en stakeholders (bijv. LTO, natuurbeschermingsorganisaties, consumentenorganisaties, supermarkt ketens) nagegaan welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn.
<b>Imago</b>	6.5	12. HHNK onderneemt diverse acties ter bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Door prominente inzet en communicatie wordt HHNK in bredere zin met het thema geassocieerd (ook lucht en land). Wat is het effect hiervan op het imago van HHNK?

Tabel 1. Overzicht hoofdstukindeling en onderzoeksvragen per hoofdstuk



## 2. Aanpak van het onderzoek

Dit hoofdstuk geeft de methodiek (2.1) en het raamwerk voor het onderzoek (2.2) weer.

### 2.1 Methodiek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met juni 2020. AT Osborne heeft het onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie uitgevoerd. Op basis van de analyse en de concept conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers (AT Osborne) heeft de Rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Na afronding van het conceptrapport heeft de ambtelijke organisatie van HHNK feedback gegeven middels een ambtelijke technische wederhoor. Deze feedback is verwerkt in de eindversie.

AT Osborne heeft in het onderzoek drie stappen doorlopen. Deze lichten wij hieronder nader toe (Figuur 2).



Figuur 2. Schematische weergave van aanpak

#### Stap 1. Normenkader

Het onderzoek is gestart met het in beeld brengen van regelgeving en beleid - zowel Europees als regionaal gericht op de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen en (daaruit voortvloeiende) actieplannen en -programma's. Dit hebben de onderzoekers gedaan op basis van bureaustudie. In dit normenkader is inzichtelijk gemaakt welke normen gehanteerd worden voor de verschillende rollen van HHNK. Deze vormen het normenkader en daarmee het referentiepunt voor het verdere onderzoek.

#### Stap 2. Genereren data

De onderzoekers hebben voor dit onderzoek tien interviews<sup>2</sup> gehouden met verschillende instanties en drie groepsgesprekken met medewerkers van HHNK om een divers beeld te krijgen (Bijlage 4). De onderzoekers hebben voorafgaand aan het interview aan de geïnterviewden gevraagd een interviewleidraad in te vullen. De onderzoekers hebben deze ingevulde leidraden bestudeerd, op

<sup>2</sup> Naast 1 ander waterschap (Rijnland) hebben de onderzoekers ook de Unie van Waterschappen geïnterviewd voor een totaalbeeld van alle waterschappen.






basis waarvan het gesprek verder vorm heeft gekregen. Het gesprek is semigestructureerd opgezet om ruimte te geven aan doorvraagmogelijkheden op basis van de interviewleidraden en toevoegingen door de geïnterviewden. De onderzoekers hebben van ieder interview een interviewverslag uitgewerkt en geverifieerd bij de desbetreffende geïnterviewde. De interviewleidraad en de besproken thema's per gesprek zijn terug te zien in bijlage 6. Daarnaast hebben de onderzoekers een bureaustudie gedaan op de ca. 100 door HHNK aangeleverde documenten en door de onderzoekers gevonden relevante documenten. Deze documenten zijn terug te vinden in de bronnenlijst in bijlage 5.

### Stap 3. Analyse – beeldvorming en oordeelsvorming

In deze stap analyseren de onderzoekers alle opgehaalde informatie uit documenten en interviews en brengen zij in beeld wat het resultaat en de effectiviteit van het beleid van HHNK is geweest. Het gaat hierbij dus om beeldvorming; het zoveel mogelijk waarde vrij analyseren van beschikbare informatie.

De effecten van het beleid en de maatregelen zetten de onderzoekers af tegen de gestelde normen in het normenkader per rol, om zo uitspraken te doen over de doeltreffendheid ervan. In hoeverre maatregelen doelmatig (efficiënt) en doeltreffend (effectief) zijn, bepalen de onderzoekers op basis van gegevens in de bureaustudie en de interviews met betrokkenen. Het gaat hierbij dus om oordeelsvorming. Tabel 2 geeft toelichting op de gebruikte symbolen. Het imago van HHNK is bepaald op basis van de interviews met externe partijen. De resultaten van deze stap hebben de onderzoekers samengevat in voorliggende rapportage.

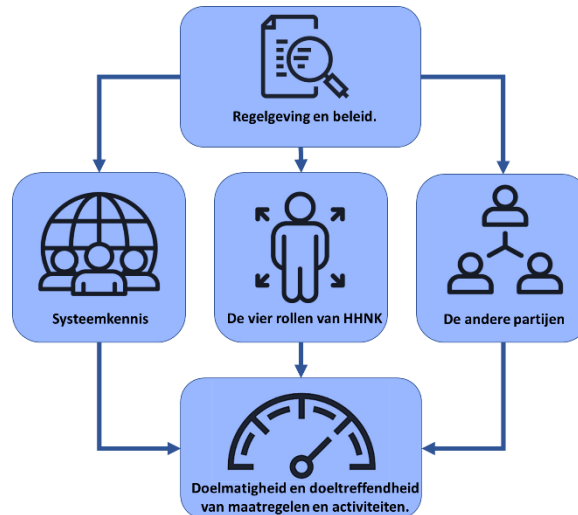
Toelichting beoordelingssymbolen	
	Hiermee geven de onderzoekers een positief oordeel over de doelmatigheid of doeltreffendheid.
	Hiermee geven de onderzoekers aan dat er twijfels bestaan over de doelmatigheid of doeltreffendheid.
	Hiermee geven de onderzoekers een negatief oordeel over de doelmatigheid of doeltreffendheid.

Tabel 2. Toelichting beoordelingssymbolen



## 2.2 Raamwerk voor het onderzoek

Om alle onderzoeksvragen te beantwoorden hebben de onderzoekers een raamwerk met verschillende aspecten tijdens het onderzoek gehanteerd (Figuur 3).



Figuur 3. Raamwerk voor onderzoek

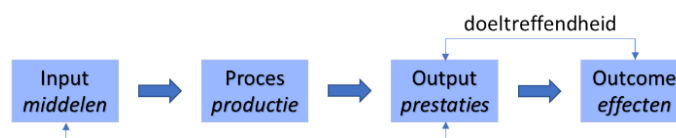
Het onderzoek is gestart met het in beeld brengen van **regelgeving en beleid** op basis hiervan ontwikkelden de onderzoekers het normenkader voor het verdere onderzoek.

**Systeemkennis** is nodig om inzicht te krijgen in het grotere systeem. De onderzoekers analyseerden de monitoring- en onderzoeksresultaten om inzicht te krijgen in het verloop en de mate van verontreiniging en de ernst daarvan in het afgesproken tijdvak in het beheergebied van HHNK. Daarnaast is een stakeholderanalyse uitgevoerd om meer inzicht te verkrijgen in de rollen en taken van verschillende partijen.

Als beheerder van de waterkwaliteit voert HHNK beleid ten opzichte van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK geeft uiting aan dit beleid in **vier rollen**:

- gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;
- onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit;
- toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;
- kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen.

Deze vier rollen van HHNK staan in de analyse centraal. De onderzoekers hebben alle bevindingen gelinkt aan één van deze vier rollen. Inzicht in hoe **andere partijen** naar het beleid van HHNK kijken en welke maatregelen zij zelf treffen is verkregen door verschillende partijen te interviewen. De verkregen beelden op het gebied van systeemkennis, de vier rollen van HHNK en de andere partijen zijn de basis om uitspraken te doen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid



Figuur 4. Bepaling van doelmatigheid en doeltreffendheid

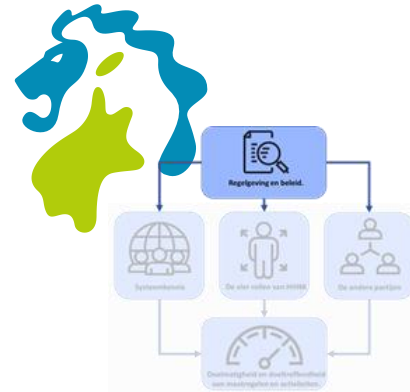


(Figuur 3). De onderzoekers bepalen hoe efficiënt (*doelmatig*) HHNK zijn rollen uitvoert. Dit schetst een beeld over hoe goed HHNK zijn rollen tot uitvoering brengt. Wat is hierin sterk en wat kan beter? Daarnaast hebben de onderzoekers in de analyse aandacht besteed aan de effectiviteit van het handelen van HHNK. Wat is het effect geweest van het handelen van HHNK? Mits de doelen scherp zijn verwoord en de rollen helder afgebakend waren, konden de onderzoekers iets zeggen over de *doeltreffendheid* waarop HHNK zijn rollen invult.

### 2.3 Betrouwbaarheid onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is zorgvuldig uitgevoerd. Daarbij trachten de onderzoekers om binnen de scope van het onderzoek een zo volledig mogelijk beeld vast te leggen door middel van bureaustudie en een groot aantal interviews. De volgende zaken zijn van belang om bewust van te zijn bij de interpretatie van de resultaten:

- Er is een trend waar te nemen in de daling van normoverschrijdingen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (nadere toelichting in par. 4.2). Door de vele factoren die van invloed zijn op concentraties gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater is het onmogelijk deze trend 1-op-1 te relateren aan specifieke getroffen maatregelen of bepaalde wetgeving.
- De onderzoekers hebben een beperkt aantal telers gesproken. Er is gesproken met een teler van bloembollen in het beheersgebied van HHNK. Daarnaast is er gesproken met een bloembollenteler die ook een functie heeft binnen LTO-Noord.



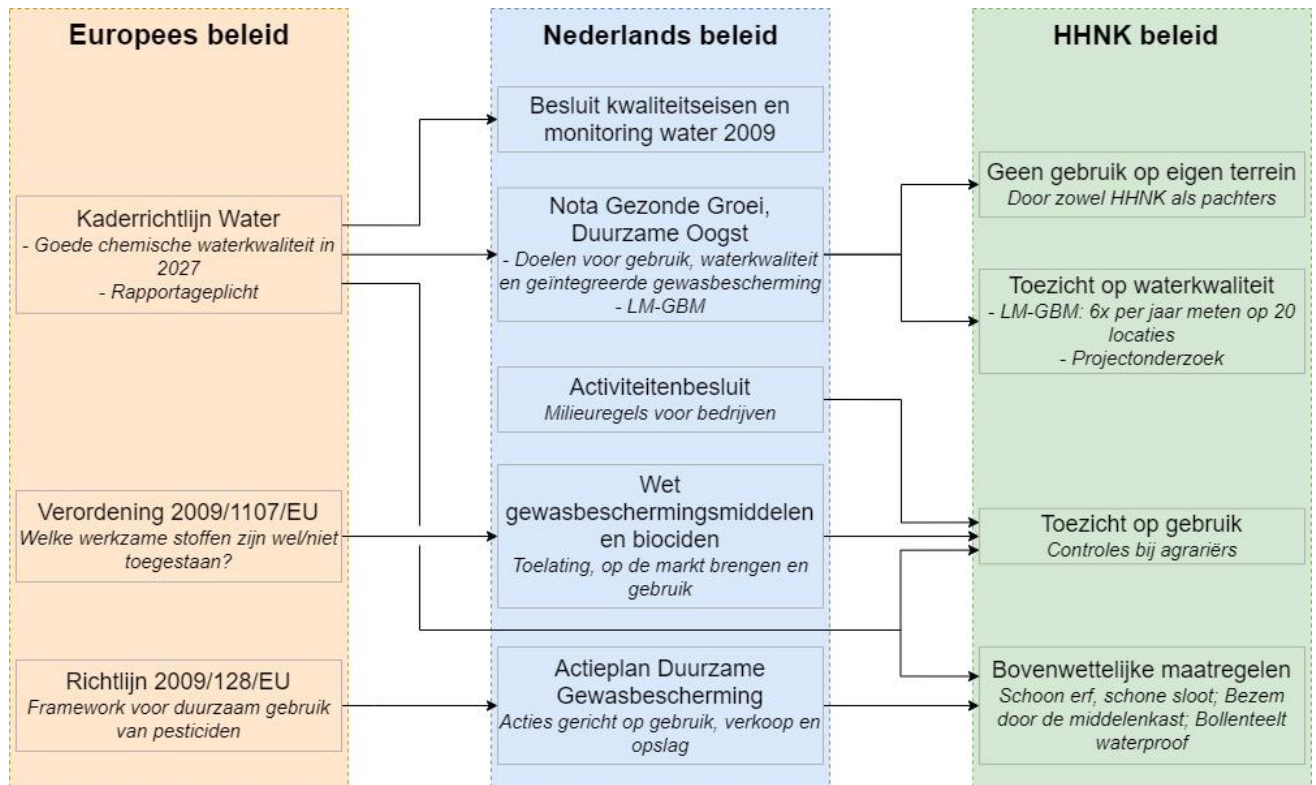
### 3. Normenkader voor HHNK – Regelgeving en beleid

HHNK voert beleid binnen de kaders gesteld door wetgevende instanties zoals de Europese Unie en de Nederlandse overheid. Dit hoofdstuk behandelt de wet- en regelgeving van verschillende overheidslagen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen. Actieplannen en –programma's – van HHNK of waar HHNK aan bijdraagt – voor de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen, al dan niet voortvloeiend uit wet- en regelgeving, worden ook besproken.

**Vraag die dit hoofdstuk beantwoordt:**

1. In het onderzoek wordt het wettelijk kader besproken en worden de actoren in beeld gebracht. Dit dient onder meer inzicht te bieden waar HHNK nu wel en niet over gaat.

Gestelde doelen en maatregelen op Europees en nationaal niveau zijn zo concreet mogelijk beschreven. Deze vormen het normenkader waarbinnen HHNK beleid kan voeren. Figuur 5 is een visualisatie van het beleid op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen dat gebruikt wordt als basis voor het normenkader. De figuur geeft weer hoe wet- en regelgeving in beleid is verwerkt. Gemeentelijk beleid is niet kaderstellend voor waterschapswerk en provinciaal beleid is niet kaderstellend op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen. Bijlage 1 geeft uitgebreide achtergrondinformatie over de verschillende wet- en regelgeving, waarbij ook provinciaal en gemeentelijk beleid wordt toegelicht. Figuur 6 omschrijft de normen waaraan HHNK moet voldoen. Uit onderstaande figuren en de informatie in bijlagen 1 en 3 blijkt dat HHNK een relatief beperkte taak heeft in de uitvoering van wet- en regelgeving.



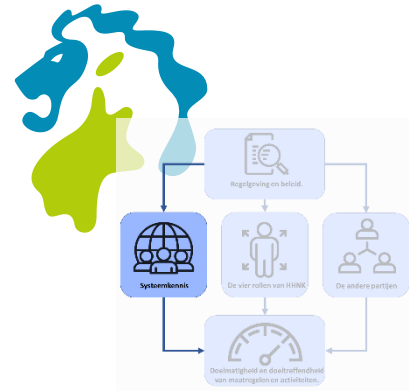
Figuur 5. Wetgeving en onderlinge verbanden





Normenkader voor rekenkameronderzoek gewasbeschermingsmiddelen	
Rol	Norm
Gebruiker	<p>HHNK beleid: geen middelengebruik sinds 2013 [26].</p> <p>Landelijk beleid: geen middelengebruik buiten landbouw vanaf 2016. Onder voorwaarden mag ervan afgeweken worden.</p> <p>Pachters: verbod op middelengebruik in pachtcontract sinds 2003 [i6].</p>
Onderzoeker	<p>KRW: verplichting tot monitoring en rapportage toestand oppervlaktewater.</p> <p>HHNK houdt zich aan de eigen onderzoeksopzet gewasbeschermingsmiddelen meetnet.</p> <p>Landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen: meetverplichting.</p>
Handhaver	<p>HHNK dient te handhaven op niet middel specifieke regels zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- teelt- en spuitvrije zones langs het oppervlaktewater [activiteitenbesluit, 102].</li> <li>- spuitapparatuur die agrariërs gebruiken om gewasbeschermingsmiddelen toe te passen moet genoeg drift reducerend zijn (verwaaiing van gewasbeschermingsmiddelen tijdens toediening) [102].</li> <li>- kwaliteitseisen gesteld aan de directe en indirecte lozingen op het oppervlaktewater [103].</li> </ul>
Kennisdeler	<p>HHNK stimuleert bovenwettelijke maatregelen om waterkwaliteitsdoelstellingen te halen [H6.4].</p> <p>In KRW stroomgebied rapportage [101] wordt het project 'Schoon erf, schone sloot' als maatregel genoemd</p> <p>Waterprogramma 2016-2021 [78]: ambitie om te groeien van 'vinken' naar 'vonken'</p>

Figuur 6. Overzicht normenkader HHNK



## 4. Beeld van het systeem

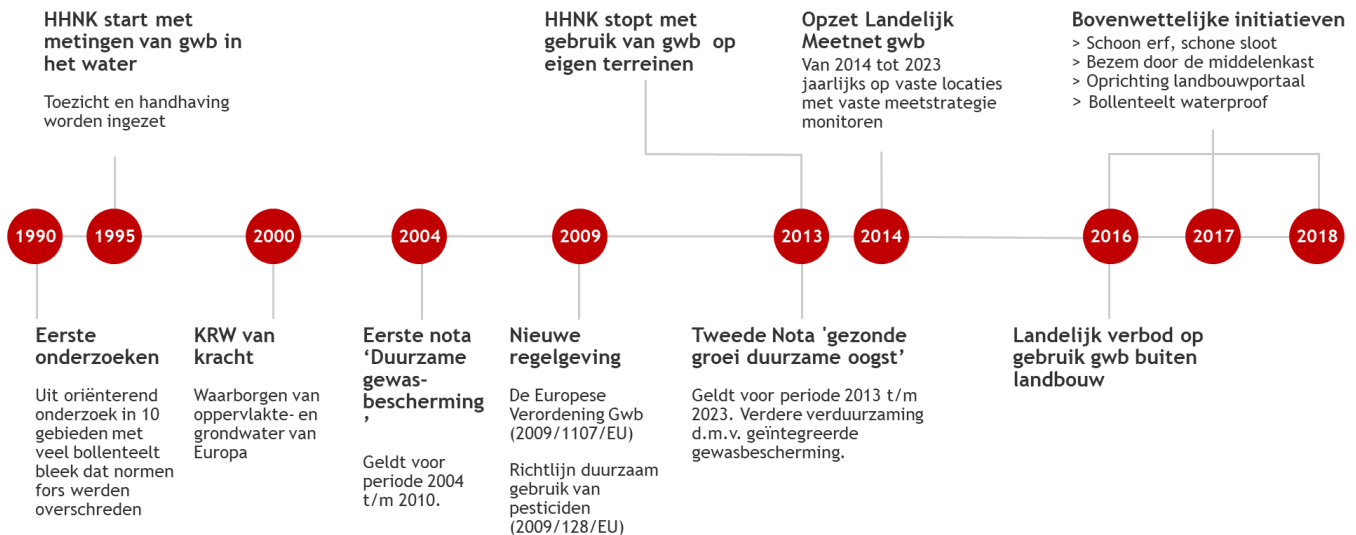
Dit hoofdstuk geeft inzicht in het systeem waarin het beleid omtrent gewasbeschermingsmiddelen wordt gemaakt. Paragraaf 4.1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen in het beheergebied van HHNK en 4.2 gaat in op de monitoringstrend van de concentraties van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater.

### Vraag die dit hoofdstuk beantwoordt:

2. Er wordt een overzicht en beeld gegeven van het verloop en de mate van verontreiniging en de ernst daarvan in het afgesproken tijdvak in het beheergebied van HHNK.

### 4.1 Ontwikkeling op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen

De afgelopen decennia heeft er een verandering plaatsgevonden wat betreft de wet- en regelgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen en de houding van de verschillende partijen die er mee te maken hebben. De onderstaande tijdlijn (Figuur 8) geeft een weergave van belangrijke landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van beleid en regelgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen. Waar HHNK wordt genoemd vóór 2003 worden één of meerdere waterschappen bedoeld waaruit HHNK is ontstaan. Hierbij gaat het voornamelijk om het voormalige Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier (USHN). Bijlage 2 geeft een uitgebreide toelichting op de tijdlijn.



Figuur 7. Ontwikkelingen op het gebied van beleid en regelgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen.



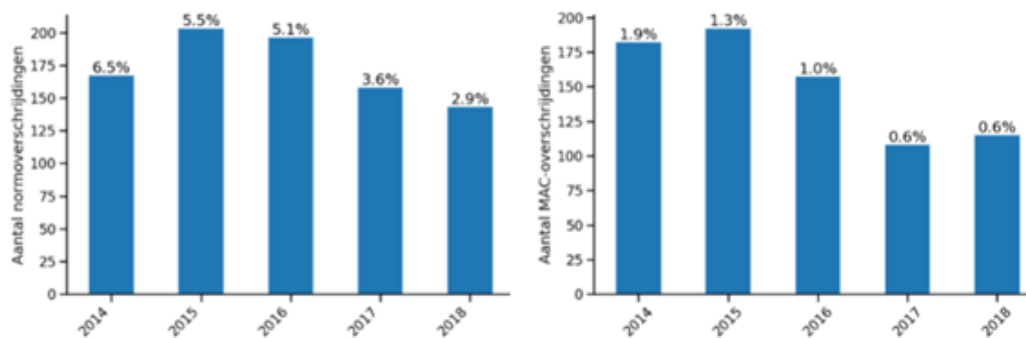
## 4.2 Dalende trend in normoverschrijdingen.

De trend in gewasbeschermingsmiddelen is dat de normoverschrijdingen afnemen, zowel landelijk als in het beheersgebied van HHNK. Deze paragraaf licht dit verder toe met een aantal grafieken.

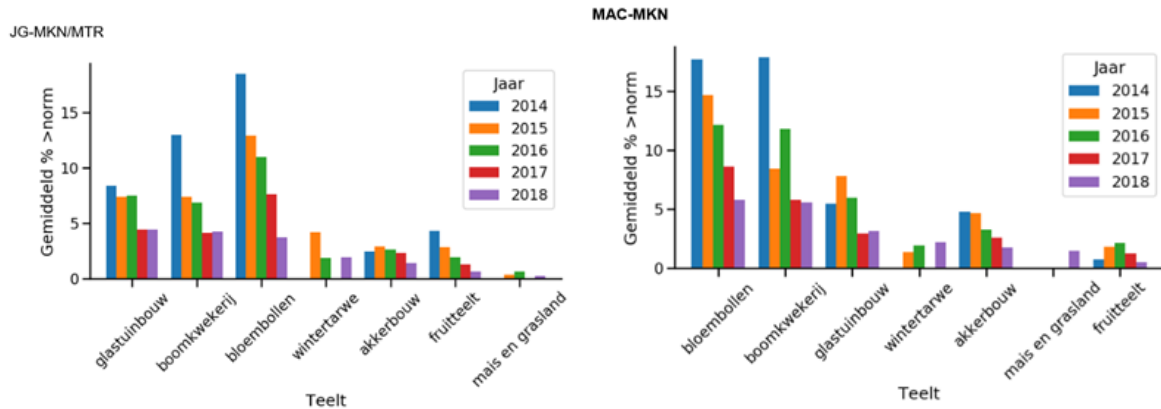
Bij metingen wordt getest op stoffen die op de zogeheten stoffenlijst staan. De stoffenlijst is jaarlijks zoveel mogelijk in overeenstemming met o.a. de wensen vanuit cluster Handhaving van HHNK, het Landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen, beleidsambtenaren en het bestuur van HHNK. Doordat de lijst aanpasbaar en niet uitputtend is worden niet alle mogelijke gewasbeschermingsmiddelen gemeten. Dit komt mede doordat in de laboratoria per "stofpakket" gemeten (en betaald) wordt. Een toevoeging van een stof aan de stoffenlijst kan leiden tot een forse kostentoeename wanneer deze stof binnen een ander stofpakket valt. Een toevoeging van een enkele stof kan hierdoor voor HHNK leiden tot een toename van €50.000 per jaar[i1,117].

### 4.2.1 Landelijke Trend

Landelijk is de laatste jaren een dalende trend te zien in het aantal normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen (Figuur 8). Bijna iedere landbouwsector laat een dalende trend te zien in het aantal normoverschrijdingen (Figuur 9). Het aantal normoverschrijdingen van gemeten stoffen in de bollensector is fors afgenomen van 2014 tot 2018. De bollensector heeft een grote invloed op de waterkwaliteit in het beheergebied van HHNK, aangezien ruim de helft van het landelijke areaal aan bollenteelt in het beheergebied van HHNK staat.



Figuur 8. De landelijke trend aantal normoverschrijdingen van 2014 t/m 2018 [32]. Aantal normoverschrijdingen per jaar van de JG-MKN/MTR (**links**) en de MAC-MKN (**rechts**) met het percentage normoverschrijdingen van het totaal aantal metingen. JG-MKN: de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm voor langdurige blootstelling. MAC-MKN: de maximaal aanvaardbare concentratie voor kortdurende blootstelling.



Figuur 9. Gemiddeld percentage norm overschrijdende stoffen per locatie per teelt groep voor de JG-MKN/MTR (links) en de MAC-MKN (rechts) voor 2014 t/m 2018. Aflopend weergegeven van de teeltgroep met de hoogste naar het laagste percentage in 2018 [32]. JG-MKN: de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm voor langdurige blootstelling. MAC-MKN: de maximaal aanvaardbare concentratie voor kortdurende blootstelling.

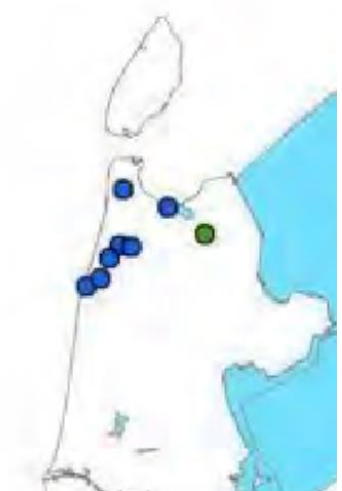
#### 4.2.2 Beschrijving meetnet van HHNK

HHNK (cluster Onderzoek van HHNK) voert periodiek metingen uit. Dit doet zij voor de KRW-monitoring en ten behoeve van het Landelijk Meetnet gewasbeschermingsmiddelen (LM-GBM). HHNK toetst de analyseresultaten aan de landelijk en/of internationaal gestelde normen. De resultaten zijn onder meer de input voor de landelijke Bestrijdingsmiddelenatlas en het handavingsprogramma van HHNK.

HHNK meet concentraties van gewasbeschermingsmiddelen op 57 locaties in de zomermaanden (maart, mei, juni, juli, augustus en oktober). In het bestaande meetnet wordt 14 vaste meetpunten jaarlijks bemonsterd. Daarnaast zijn er 43 roulerende meetpunten in een cyclus van eens per drie jaar. HHNK doet dit enerzijds om trends te kunnen waarnemen, anderzijds om kosten te besparen. Bij deze metingen wordt getest op alle stoffen die op de zogeheten stoffenlijst staan. Deze lijst bestaat in 2020 uit 188 stoffen. Het meetnet vanuit HHNK loopt naast de KRW verplichtingen waarbij dubbelingen in metingen uitgesloten zijn. Het aantal en type metingen baseert HHNK op jaarlijks overleg met de Unie van Waterschappen (bestrijdingsmiddelen atelier), verzoeken vanuit handhaving en vragen vanuit de organisatie. De kosten van het meetnet bedragen ongeveer €300.000 per jaar [i1,117].

Naar aanleiding van een evaluatie heeft HHNK eind 2018 besloten om het stoffenpakket aan te passen. Een aantal stoffen zijn van de lijst gehaald omdat ze geen normoverschrijdingen (meer) veroorzaakten of omdat de kosten van de metingen te hoog waren. Andere stoffen zijn toegevoegd op advies van het LM-GBM of op verzoek vanuit cluster Handhaving. Met deze aanpassing sluit het meetnet aan bij de aanpak van het LM-GBM en ontwikkelingen bij de kaderrichtlijn water monitoring (KRW) [i1, 117].

Het meetnet van HHNK rapporteert aan het LM-GBM. Van de 14 vaste locaties die HHNK monitort worden van 8 locaties de resultaten gerapporteerd aan het landelijk meetnet (Figuur 9). Dit betreft 7 bollenteelt locaties en 1 akkerbouw locatie. Met kennis van grondsamenstelling en landgebruik kunnen metingen geëxtrapoleerd worden om een beeld te geven over het gebied van HHNK. Op verzoek kan HHNK projectonderzoek doen om specifieke metingen te doen.

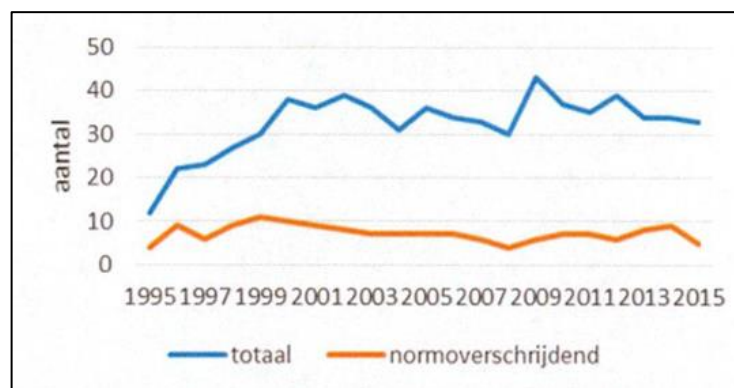


Figuur 10. Locaties binnen HHNK die rapporteren aan LM-GBM[82]. Blauw is bij bollenteelt en groen bij akkerbouw.



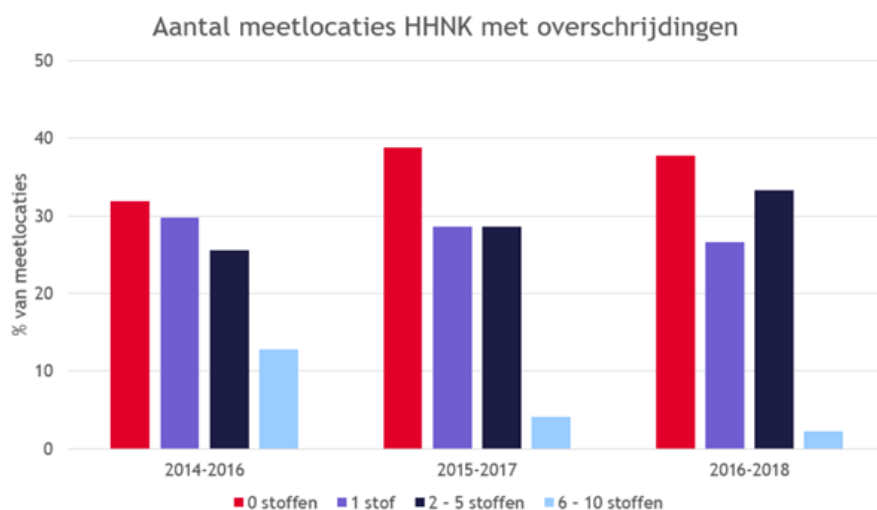
### 4.2.3 Trend van gewasbeschermingsmiddelen

In 2013 is men voor het Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen systematisch op grotere schaal gaan meten. Er zijn weinig gegevens van voor die tijd. Binnen het beheergebied van HHNK zijn vijf meetpunten waar sinds 1995 wordt gemeten en waaruit een lange termijn trend kan worden afgeleid. Deze trend (Figuur 11) laat een toename zien van het totale aantal aangetroffen stoffen tot 2000, daarna blijft dit stabiel. Agrarische ondernemers gebruiken tegenwoordig meer soorten middelen dan enkele decennia geleden [i14].



Figuur 11. Trend in aantal aangetroffen gewasbeschermingsmiddelen en aantal norm overschrijdende gewasbeschermingsmiddelen op vijf locaties in het HHNK-gebied tussen 1995 en 2015 [48].

De trend van normoverschrijdingen in het beheergebied van HHNK is af te leiden uit het aantal meetlocaties met overschrijdingen binnen het HHNK gebied. Het aantal meetlocaties waar overschrijdingen van 6-10 stoffen worden gemeten is de afgelopen jaren iets afgenomen. Het aantal meetlocaties zonder overschrijdingen is toegenomen tussen '14/'16 en '15/'17, daarna is het constant gebleven. Op meer dan 60% van de meetlocaties in het beheergebied van HHNK wordt tenminste 1 norm overschreden (Figuur 12).



Figuur 12. Aantal meetlocaties met overschrijdingen binnen het HHNK-gebied [122]

De soorten stoffen die veel worden aangetroffen in het water veranderen door de jaren. Dit komt onder andere door andere regelgeving, bijvoorbeeld een verbod op een middel, maar ook welke stoffen worden gekozen om te meten [117]. Figuur 13 geeft de top 10 norm overschrijdende stoffen



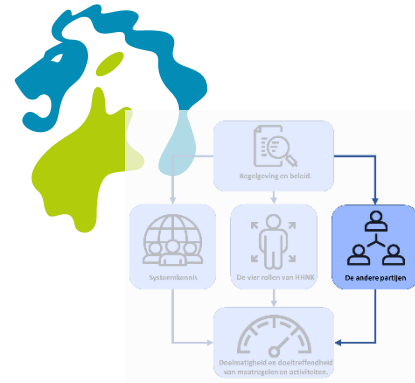
in het HHNK gebied weer over de jaren 2014 t/m 2018. Te zien is dat de eerste 9 stoffen die in '14/'18 werden gevonden, niet meer terug komen in de jaren daarna. In de perioden '15/'17 en '16/'18 zijn de soorten stoffen vergelijkbaar. Aan het indexcijfer is te zien dat de mate waarin de stoffen de norm overschrijden is afgenomen. Zo zijn de stoffen ETU en Imidacloprid sterk terug gedrongen de laatste jaren.

	2014-2016	Index	2015-2017	Index	2016-2018	Index
1.	Hexachloorbenzeen	1.875	ETU	2.188	ETU	1.875
2.	Hexachloorbutadieen	1.875	Imidacloprid	1.234	Imidacloprid	0.863
3.	Heptachloor	1.875	Captan	0.451	Carbendazim	0.370
4.	Telodrin	1.875	Carbendazim	0.403	Pirimifos-methyl	0.274
5.	Heptachloor-epoxide, cis-	1.875	Pirimifos-methyl	0.390	Captan	0.233
6.	DDD, 44	1.875	Pyraclostrobin	0.282	Pyraclostrobin	0.233
7.	DDE, 24	1.875	Deltamethrin	0.211	Deltamethrin	0.205
8.	DDE, 44	1.875	Fluoxastrobin, (trans-)	0.200	Diethyltoluamide (DEET)	0.164
9.	DDT, 24	1.875	Esfenvaleraat	0.100	Fluoxastrobin, (trans-)	0.137
10.	Imidacloprid	1.333	Fipronil	0.069	Fipronil	0.068

Legenda	
Index > 2	
Index 1.5 – 2.0	
Index 1.0 – 1.5	
Index < 1.0	

Figuur 13. Top 10 norm overschrijdende stoffen in het beheersgebied van HHNK. De index is berekend door per stof de normoverschrijdingsklasse ( $\leq$  norm,  $>1-4$  keer norm of  $>5$  keer norm) op te tellen voor alle meetlocaties en deze vervolgens te delen door het aantal meetlocaties. Deze index heeft een range van 0 tot 5 en geeft een indruk welke stoffen het milieu in het gebied van HHNK het zwaarst belasten [122].



## 5. Stakeholderanalyse

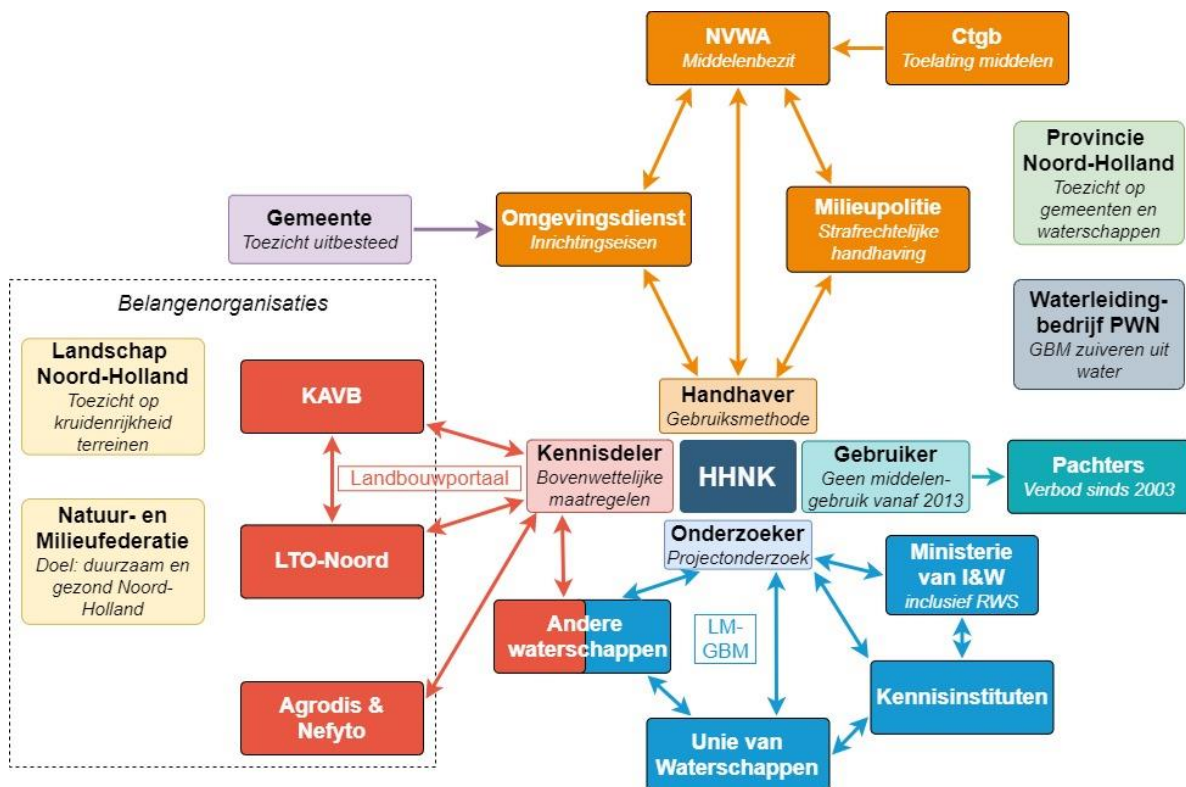
HHNK maakt beleid omtrent gewasbeschermingsmiddelen, daarbij is het belangrijk te weten welke taken en verantwoordelijkheden HHNK heeft ten opzichte van andere partijen die zich bezig houden met gewasbeschermingsmiddelen. Dit hoofdstuk brengt andere overheden en daaraan gelieerde instellingen met invloed op dit terrein in beeld. Door de onderzoekers is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de relatie met stakeholders vanuit de verschillende rollen van HHNK. Dit beeld is niet limitatief, maar geeft inzicht in de relaties met andere partijen.

### Vragen die dit hoofdstuk beantwoordt:

3. Andere overheden en daaraan gelieerde instellingen met invloed op dit terrein worden in beeld gebracht. Wat doet HHNK en wat doet HHNK wat andere organisaties niet doen?

4. Er wordt onderzocht welk relevant beleid in het gebied van HHNK betrokken overheden hebben met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Uit de beeldvorming blijkt dat er veel actoren vanuit hun eigen specifieke belangen betrokken zijn bij het onderwerp gewasbeschermingsmiddelen. Er is weinig overlap in actoren tussen de verschillende rollen. Binnen de toezichtrol zijn er meerdere verantwoordelijke partijen, wat ervoor zorgt dat HHNK een relatief beperkte verantwoordelijkheid heeft in het gehele speelveld. Figuur 13 bevat een visualisatie van de stakeholders en de interactie tussen hen. Bijlage 3 geeft een uitgebreide toelichting op de verschillende spelers en hun bijbehorende rol.



Figuur 13. Stakeholder krachtenveld



**Handhaver:** In de rol van handhaver werkt HHNK samen met de Milieupolitie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord. Samen vervullen zij de handhaversfunctie, waarin iedere partij haar eigen focus heeft.

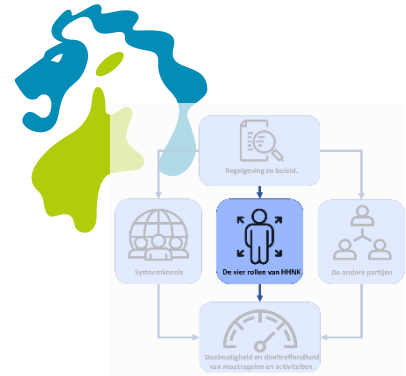
**Gebruiker:** HHNK verpacht delen van zijn terrein aan pachters en beheert zelf grond. De pachters mogen sinds 2003 geen gewasbeschermingsmiddelen meer gebruiken. HHNK gebruikt zelf sinds 2013 geen middelen meer.

**Onderzoeker:** Samen met andere waterschappen draagt HHNK bij aan het Landelijk Meetnet gewasbeschermingsmiddelen, een meetnet opgezet in samenwerking met de Unie van Waterschappen. Het ministerie van I&W is de uiteindelijke partij waaraan verantwoording wordt afgelegd.

**Kennisdeler** (kennisdeler, stimulator en beïnvloeder landelijk beleid): Als kennisdeler werkt HHNK samen met brancheverenigingen Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB) en de Land- en Tuinbouworganisatie Noord (LTO-N). Zij werken samen binnen het Landbouwportaal en initiëren bovenwettelijke maatregelen als Schoon Erf, Schone Sloot.

In hoofdstuk 6 worden deze rollen nader toegelicht. De samenwerking met partijen wordt nader toegelicht in Bijlage 3.





## 6. De vier rollen van HHNK

Als beheerder van de oppervlaktewaterkwaliteit voert HHNK beleid ten opzichte van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK geeft uiting aan dit beleid in vier rollen:

1. gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;
2. onderzoeker door middel van meten en monitoring van de waterkwaliteit;
3. toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;
4. kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen.

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en conclusies voor elk van de vier rollen van HHNK.

### **Vraag die dit hoofdstuk beantwoordt:**

5. Er wordt inzicht gegeven in de vier rollen van HHNK in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen.

### 6.1 HHNK als gebruiker van middelen

HHNK heeft de mogelijkheid om voor de uitvoering van haar primaire taak en bij het beheer van haar objecten zelf gewasbeschermingsmiddelen en biociden te gebruiken en kan dit eigen gebruik aanvullend op de wettelijke gebruiksvoorschriften door middel van het eigen beleid sturen en beïnvloeden. Daarnaast wordt land van HHNK gepacht. Door middel van de pachtovereenkomsten kan HHNK ook invloed uitoefenen op het middelengebruik bij pachters.

### **Vraag die deze paragraaf beantwoordt:**

6. Er wordt inzicht gegeven hoe HHNK en/of de pachters van de grond van HHNK omgaan met het eigen middelengebruik.

### Bevindingen voor HHNK als gebruiker

- HHNK heeft beleid dat strenger is dan het landelijk beleid. Sinds 2013 hanteert HHNK een nultolerantie voor het eigen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen [26]. Bij de instelling hiervan liep HHNK voor op het landelijke verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw (1 nov 2017). Wettelijk is het mogelijk om onder voorwaarde en bij uitzondering af te wijken van dit landelijke verbod wanneer dit noodzakelijk is voor een effectieve bestrijding van ongewenste soorten en exoten. Op dit moment wordt er door HHNK geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. HHNK gebruikt hiervoor alternatieve methoden, zoals afgraven, elektrocuteren en stomen. HHNK heeft geen eigen gewasbeschermingsmiddelen meer in bezit[i6].
- Geïnterviewden geven aan dat het huidige beleid van HHNK in enkele situaties knelt op het gebied van efficiëntie (doelmatigheid). Dit komt naar voren uit de volgende voorbeelden:
  - De alternatieve methoden die HHNK toepast zijn niet voor alle chemische bestrijdingsmiddelen een optimaal alternatief: ze zijn gericht op symptoombestrijding en pakken het probleem niet bij de wortel aan.
  - Door geen gebruik te maken van middelen ontstaat er meer verstuiwing van ongewenste soorten naar omgelegen gebieden en wordt de behoefte voor gewasbeschermingsmiddelen daar groter.
  - Alternatieve methoden zijn vaak duurder. Bestrijding van rond de eigen assets is hierdoor naar schatting 6-7 keer duurder geworden ten opzichte van een situatie met toepassing van gewasbeschermingsmiddelen [i4].





- Alternatieve methodes zijn meestal tijd- en arbeidsintensiever. Voor het bestrijden van ongewenste soorten moet nu vaker gereden worden met machines. Dit veroorzaakt een toename van een aantal negatieve milieueffecten, zoals CO<sub>2</sub> uitstoot, verbruik van benzine, energiegebruik en overlast. Er zijn binnen het beheergebied van HHNK voorbeelden dat asfalt wordt toegepast om zo te voorkomen dat gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nodig is.
- Exoten en ongewenste soorten kunnen een negatief effect hebben op de staat van de waterkeringen (zoals de toplaag van een dijk). Hierdoor is het voor HHNK belangrijk om de overlast van exoten en ongewenste soorten zo minimaal mogelijk te maken.
- Oude pachtcontracten zijn een 'blinde vlek' in het middelengebruik op de percelen van HHNK. HHNK verpacht een deel van zijn eigendom. Dit betreft ongeveer 60% van de waterkeringen, en daarnaast een aantal percelen los land. Er is bij HHNK sprake van twee categorieën pachtcontracten [i6, 116]:
  - Oude (reguliere) pachtcontracten van voor 2003, toen het huidige HHNK door fusie is ontstaan, waarin in de meeste gevallen geen verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in is opgenomen.
  - Vanaf 2003 heeft HHNK, daar waar mogelijk, een verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen opgenomen in contracten van pachters. Vanaf 2007 worden door HHNK alleen nog contracten afgesloten met pachters met daarin standaard een verbod op gebruik gewasbeschermingsmiddelen.

HHNK schat in dat 40% van de huidige pachters de oude pachtcontracten heeft. Binnen deze categorie pachtcontracten bestaat variatie in de contractvoorwaarden, aangezien de waterschappen waaruit HHNK is ontstaan verschillende voorwaarden hanteerden. Gewasbeschermingsmiddelen mogen alleen wettelijk worden gebruikt wanneer een pachter hiervoor een opleiding heeft gevolgd en gecertificeerd is. Deze oude contracten blijven van kracht en kunnen alleen met een wettelijke basis worden beëindigd. Mogelijkheden om dit te doen zijn beperkt [116].

- De laatste jaren zijn er pachters die aangeven dat er een gat zit tussen wat HHNK van hen vraagt en welke inspanning ze redelijkerwijs kunnen doen zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen [i6]. LTO Noord geeft in het interview aan dat ze weinig signalen ontvangen dat pachters grote problemen ondervinden [i8]. Voor de onderzoekers is dit een tegenstrijdig signaal.

### Tussentijdse conclusies HHNK als gebruiker

Op basis van bovenstaande bevindingen is het voor de onderzoekers mogelijk onderstaande conclusies te trekken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

	<b>Doeltreffendheid</b> (effectiviteit): HHNK voldoet aan de landelijke norm om buiten de landbouw geen gewasbeschermingsmiddelen toe te passen. Onder voorwaarden mag hiervan afgeweken worden, maar hiervan maakt HHNK geen gebruik. Hierdoor kunnen de onderzoekers concluderen dat de huidige werkwijze <i>doeltreffend</i> is.
	<b>Doelmatigheid</b> (efficiency): De keuze van HHNK om geen middelen te gebruiken heeft als keerzijde dat het waterschap (of pachters) suboptimale oplossingen/werkwijzen moeten hanteren voor het bestrijden van exoten en ongewenste soorten. Alhoewel onderzoekers constateren dat voor wat betreft het bereiken van het specifieke doel (geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) dit wellicht het meest doelmatig is, zetten zij vraagtekens bij de <i>doelmatigheid</i> in de context van de bredere opgave van HHNK. Een uitspraak hierover moet echter plaatsvinden in een breder gesprek over welke opgaven als prioritair gezien worden. Bijvoorbeeld in relatie tot de besteding van publieke middelen of andere beleidsopgaven.



## 6.2 HHNK als onderzoeker (metingen/monitoring)

HHNK is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in haar beheergebied en mede verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen van de KRW, om deze te controleren voert HHNK metingen uit. De manier waarop HHNK de monitoring uitvoert is ook beschreven in hoofdstuk 4.

### Vragen die deze paragraaf beantwoordt:

*7. Er wordt inzicht gegeven of HHNK met alle informatie die zij verkrijgt vanuit het meetnet en de atlas, doelmatig en doeltreffend kan functioneren op het gebied van de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen. Zijn er nog blinde vlekken?*

*8. Er wordt inzicht gegeven of de monitoring van de kwaliteit van het oppervlaktewater door HHNK efficiënt wordt uitgevoerd en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.*

### Bevindingen voor HHNK als onderzoeker



- De resultaten van monitoring geven een beeld in hoeverre beleidsdoelstellingen worden behaald. Gemeten waardes zijn primair voor het Rijk en voor de landelijke beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling, maar geven HHNK ook de benodigde onderbouwing om te overtuigen van de noodzaak om landelijke wet- en regelgeving aan te passen (bijvoorbeeld een landelijk verbod op bepaalde middelen), om bovenwettelijke maatregelen toe te passen en om in gesprek te gaan met agrariërs over trends in waterkwaliteit
- HHNK meet naast inspanningen voor het Landelijk Meetnet en de KRW op projectmatige wijze extra. Vanwege vergelijkbare kenmerken is dit vergeleken met het Hoogheemraadschap van Rijnland (vergelijkbaar bodem-watersysteem, inwoners & groot aandeel bollenteelt). Rijnland doet dit extra meten routinematig (ze hebben een eigen extra meetnet) [i2].
- HHNK past geen jaarronde metingen toe, hierdoor weet je niet welke stoffen in de winter in het water voorkomen [i1]. Hierin is een verschil met Rijnland, dit waterschap meet maandelijks jaarrond op 48 punten [i2].
- De budgetten die HHNK en Rijnland inzetten voor hun meetnet zijn vergelijkbaar (ca. 300k)[i1,i2,117]. Dit is in dit onderzoek niet breder onderzocht bij andere waterschappen. De gespendeerde kosten tussen HHNK en Rijnland zijn niet in detail vergeleken. De onderzoekers hebben bijvoorbeeld niet diepgaand bekeken hoeveel verschillende stoffen worden gemeten en welke meetmethodes er worden toegepast. Mocht hier meer inzicht in gewenst zijn, dan is een diepgaandere analyse op de kosten en budgetten nodig.
- Vanuit de Unie van Waterschappen is aangegeven dat HHNK relatief veel metingen verricht ten opzichte van andere waterschappen [i9].
- Omdat er veel externe factoren een rol spelen in de beïnvloeding van de (oppervlakte)waterkwaliteit is het lastig om op basis van meetgegevens uitspraken te doen over het verband tussen de maatregelen die HHNK heeft toegepast en het uiteindelijke effect op de waterkwaliteit.
- Het is mogelijk om vanuit de monitoring een relatie te leggen tussen gemeten normoverschrijdingen en specifiek landgebruik/teelten door middel van cijfers die de waterschappen met elkaar delen. De resultaten van deze metingen (zowel positief als negatief) terugvoeren naar een specifieke (groep van) ondernemers is niet mogelijk.
- Er zijn nieuwe middelen/probleemstoffen waarvoor mogelijk nog geen normen zijn afgeleid, het is belangrijk om deze voor langere tijd te meten om een trend/overschrijding te bepalen. Ook kunnen hoge concentraties van middelen terugkeren die lange tijd niet tot normoverschrijdingen hebben geleid en die HHNK niet meer meet.



- Voor sommige middelen die al toegestaan zijn en gebruikt worden bestaan nog geen goede meetmethoden. Hierdoor kan niet bepaald worden of deze norm overschrijdend in het water aanwezig zijn. De UvW pleit ervoor om aan toelating van stoffen de verplichting te koppelen dat deze goed meetbaar zijn in oppervlaktewater [128].

### Tussentijdse conclusies HHNK als onderzoeker

Op basis van bovenstaande bevindingen zijn onderstaande conclusies te trekken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

	<b>Doeltreffendheid</b> (effectiviteit): Het doel van meten en monitoring van gewasbeschermingsmiddelen is het verkrijgen van inzicht. De doeltreffendheid van de huidige (landelijke) systematiek in het bereiken van dit doel is beperkt. Het aantal middelen dat gemeten moet worden neemt toe en de herleidbaarheid (routes) van de stoffen blijft met puntmetingen beperkt. Hier past een landelijke discussie over het vergroten van de effectiviteit van monitoring.
	<b>Doelmatigheid</b> (efficiency): HHNK doet wat ze volgens de norm moet doen en tegen kosten die vergelijkbaar zijn met Rijnland. Dit doet HHNK goed en naar behoren. Hiermee concluderen de onderzoekers dat HHNK op doelmatige wijze haar rol als onderzoeker invult.

### 6.3 HHNK als toezichthouder / handhaver

HHNK (cluster Handhaving) heeft als waterschap de formele taak om toezicht te houden op de naleving van geldende wet- en regelgeving (handhaven) voor zover deze regels betrekking hebben op de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. De samenwerking met andere handhavende partijen staat beschreven in Bijlage 3.

#### Vragen die deze paragraaf beantwoordt:

*9. Er wordt inzicht gegeven in de wijze waarop HHNK zijn formele toezichtrol uitvoert en samenwerkt met andere handhavende partijen. Is dit efficiënt en effectief? Kan het beter? Zo ja, op welke wijze?*

#### Werkwijze van handhaving:

Toezicht en handhaving wordt in het beheergebied van HHNK met verschillende partijen uitgevoerd. HHNK werkt hierbij samen met de omgevingsdiensten, de NVWA en de Milieupolitie. Zij hebben allemaal verschillende taken en bevoegdheden. HHNK kan handhaven op niet middel specifieke regels [zie H3] en heeft geen handhavende bevoegdheid wanneer een bepaald middel norm overschrijdend wordt aangetroffen [zie H5 en bijlage 3].

Het bestuur van HHNK heeft zich geconformeerd aan de landelijke handhavingstrategie (LHS). Sancties die HHNK hieruit kan opleggen zijn bestuurlijke strafbeschikking, proces verbaal en boete rapport. Daarnaast kan HHNK bestuursrecht toepassen met middelen als een waarschuwingsbrief, een dwangsom of bestuursdwang. In sommige zaken kan HHNK doormelding maken richting de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor een korting op de landbouwsubsidie[126].

De werkwijze van handhaving van HHNK is gericht op samenwerking met de agrarische sector en staat binnen en buiten HHNK bekend met het motto "Zacht waar het kan, hard waar het moet". HHNK heeft deze aanpak rond 2010 ingezet, toen er werd geconcludeerd dat het straf- en



bestuursrecht onvoldoende werkten om overtredingen tegen te gaan. In interviews is nader gespecificeerd hoe HHNK het beleid invult:

- HHNK biedt uitleg aan agrariërs over het doel van bepaalde wetten, waarom ze ingevoerd zijn en waar zij zich aan dienen te houden.
- HHNK houdt agrariërs een spiegel voor d.m.v. bemonstering van ontvangstuppen op kosten van HHNK op het erf. Zo wordt de noodzaak van maatregelen aangetoond aan de agrariërs, waarna HHNK samen met de agrariërs tot maatregelen komt om de waterkwaliteit te verbeteren.
- HHNK stelt zich kwetsbaar op, door agrariërs vragen te stellen over de knelpunten in het handhavingsbeleid die agrariërs ervaren en hoe HHNK daarbij kan helpen [i11].
- HHNK stelt zich empathisch op richting de agrariërs, waardoor zij voelen dat HHNK hen serieus neemt. Hierdoor zijn ze vervolgens welwillender om maatregelen op hun bedrijf door te voeren [i8].

#### **Bevindingen voor HHNK als toezichthouder / handhaver:**



- Op dit moment werken er ongeveer 10 handhavers binnen Cluster Handhaving. Rond 2016-2017 heeft HHNK de bezetting van toezicht en handhaving verhoogd naar dit niveau, maar in vergelijking met andere waterschappen is deze bezetting van HHNK aan de lage kant [i9]. In 2018 gaf HHNK ca. €2mln minder uit (€5mln) aan toezicht en handhaving (in totaal) dan Rijnland (€7mln). Wel is deze €5mln gemiddeld vergeleken met alle waterschappen[125]. HHNK heeft een relatief groot beheergebied. Geïnterviewden, waaronder een teler, geven aan dat HHNK niet acteert op alle overtredingen of dat de handhavers van HHNK te kort kijken bij een bedrijf [i14].
- Het aantal strafrechtzaken per jaar varieert van 15 tot 30 zaken of soms meer voor de agrarische sector. Dit aantal is niet gerelateerd aan enkel gewasbeschermingsmiddelen[126].
- De werkwijze van HHNK op gebied van handhaving (“zacht waar het kan, hard waar het moet”) is niet teruggevonden in specifieke beleidsnotities of besluiten. In zowel interne als externe interviews wordt dit beleid wel vaak expliciet en eenduidig benoemd.
- De aanpak van HHNK werpt volgens geïnterviewden vruchten af: Het besef dat aanpassingen nodig zijn en dat het ‘samen gedaan’ moet worden leeft in de sector, ook bij leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen [i8].
- Naar schatting van HHNK is ongeveer 80% van de agrariërs welwillend om hierin mee te werken en hun emissies te reduceren. De overige agrariërs nemen het minder nauw met de wetgeving rondom gewasbeschermingsmiddelen. HHNK richt de handhaving vooral op deze laatste groep door middel van risico-profilering. Een nalatig bedrijf wordt vaker bezocht. Handhaving heeft als uitgangspunt dat agrariërs die niet meewerken en/of nalatig zijn aangesproken en desnoods beboet moeten worden [i3,i11].
- Er zijn verschillende zienswijzen over de effectiviteit van het beleid. Het waterschap geeft aan dat door het gevoerde beleid er een gezonde basis is voor samenwerking met de agrariërs, waardoor zij gemotiveerd worden om te verbeteren. Externe partijen erkennen dat het een constructieve werkwijze is, maar sommige partijen vragen zich af of dit doelmatig is en of agrariërs niet teveel worden ontzien door deze aanpak.
- Voor agrariërs zijn handhavingsacties vanuit de verschillende partijen een belangrijke motivatie om de bedrijfsvoering rondom gewasbeschermingsmiddelen te verbeteren. Een teler wil geen boetes en gedoe.



- De resultaten van monitoring (zowel positief als negatief) terugvoeren naar een specifieke (groep van) ondernemers is niet mogelijk [zie H6.2], waardoor het niet mogelijk is om op basis van deze monitoringsgegevens te handhaven.
- De samenwerking tussen handhaving en de afdeling communicatie kan intensiever: Er wordt gepleit voor een integrale communicatieaanpak voor thema's als gewasbeschermingsmiddelen.
- De samenwerking tussen de handhavende partijen kan intensiever. In het verleden kwamen de handhavers van HHNK en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord gelijktijdig langs bij een agrariër. Dit was geen efficiënte manier van werken, aangezien de handhavers van HHNK beduidend minder tijd nodig hadden dan die van de omgevingsdienst, waardoor het lastig was om een efficiënte dagelijkse planning te volgen. De omgevingsdienst heeft aangegeven dat in de toekomst controles in plaats van een integrale uitvoering meer toegespitst kunnen worden op specifieke aspecten binnen een bedrijf, waardoor gezamenlijke uitvoering met het HHNK beter te realiseren is [i12].

#### Tussentijdse conclusies HHNK als toezichthouder/handhaver

Op basis van bovenstaande bevindingen is het voor de onderzoekers mogelijk onderstaande conclusies te trekken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

	<p><b>Doeltreffendheid</b> (effectiviteit): HHNK vervult haar rol als toezichthouder en handhaver conform de landelijke norm. De onderzoekers concluderen dat handhavingsacties effect hebben op het gedrag van agrariërs. Wel bestaan vraagtekens bij de mate (reikwijdte) waarop de invulling van deze rol doeltreffend is. Signalen vanuit de organisatie en van externen geven aan dat er beperkte handhavingscapaciteit is. Hiermee concluderen de onderzoekers dat het onzeker is of er sprake is van doeltreffend handelen.</p>
	<p><b>Doelmatigheid</b> (efficiency): Het handhavingsbeleid is door HHNK niet navolgbaar vastgelegd. Voor onderzoekers is het niet te achterhalen wanneer het beleid "zacht waar kan, hard waar moet" is gestart en hoe tot deze strategie is besloten. Het is niet navolgbaar hoe dit doorwerkt in de handhavingsaanpak en welke concrete doelen hiermee worden beoogd.</p>

#### 6.4 HHNK als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder van landelijk beleid

Naast taken voortvloeiend uit wet- en regelgeving, zet HHNK in op het delen van kennis, het stimuleren van bovenwettelijke maatregelen en het beïnvloeden van landelijk beleid. HHNK richt zich daarbij op een aantal partijen: agrariërs (gebruikers), de handel (verkoopt en adviseert), fabrikanten (productie) en andere overheden (regelgeving). De HHNK rollen van toezichthouder en kennisdeler/stimulator hebben, gezien de huidige aanpak binnen cluster Handhaving, een sterke relatie. De strategie van samenwerking met agrariërs en producenten is van belang voor de rol van kennisdeler/stimulator. Deze paragraaf geeft een overzicht van de verschillende bovenwettelijke maatregelen die HHNK onderneemt.

**Vraag die deze paragraaf beantwoordt:**

10. Bovenwettelijke maatregelen die door HHNK zijn uitgevoerd worden geïnventariseerd en onderzocht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

11. Er wordt bij andere waterschappen en stakeholders (bijv. LTO, natuurbeschermingsorganisaties, consumentenorganisaties, supermarkt ketens) nagegaan welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn.

**HHNK als stimulator: Bovenwettelijke maatregelen**

HHNK constateerde rond 2010 dat de geldende wet- en regelgeving onvoldoende mogelijkheden bood om de geldende waterkwaliteitsdoelen te behalen en is hierdoor meer gaan inzetten op bovenwettelijke maatregelen gericht op gedragsverandering bij agrariërs om de waterkwaliteit positief te beïnvloeden. De bollensector zag tegelijkertijd in dat wanneer het behalen van de waterkwaliteitsdoelen niet lukt, dit de beschikbaarheid van het middelenpakket beïnvloedt. Hierdoor vinden HHNK en de bollensector elkaar toenemend in een gezamenlijke aanpak [i1].

Deze aanpak richt zich op gebiedsgerichte of sectorspecifieke projecten die bewustwording op een integrale wijze koppelen aan begeleiding, monitoring en subsidiemogelijkheden voor bovenwettelijke fysieke maatregelen[96]. Bovenwettelijke maatregelen kunnen een stimulator zijn voor wet- en regelgeving, zodat deze op termijn in wetgeving kunnen worden verankerd [i1]. Bovenwettelijke maatregelen leunen in veel gevallen vooral op publieke middelen[96].

Onderstaande tabel geeft de bovenwettelijke maatregelen weer met het beoogde doel en het bereikte resultaat.

Maatregel	Beschrijving maatregel:	Effect maatregel
Schoon erf, schone sloot 2016-2020	<p><u>Doel programma:</u> Zorgvuldiger werken en een andere erfinrichting bewerkstelligen met de sector, handel en fabrikanten van middelen om erfemissie van gewasbeschermingsmiddelen op deelnemende bedrijven met &gt;80% te reduceren [52].</p> <p><u>Maatregelen:</u> Deelnemende bedrijven hebben o.a. maatregelen genomen op het gebied van bolontsmetting, een emissiearm erf en transport.</p> <p><u>Budget:</u> Orde van grootte tienduizenden euro's[123]</p>	<p><u>Effect maatregel:</u> Metingen in regenwaterputten op het erf lieten zien dat de hoeveelheid GBM binnen een jaar sterk was afgenomen.</p> <p>De bewustwording van erfemissies is toegenomen. De deelnemende agrariërs letten scherper op mogelijke emissieroutes en instrueren hun personeel hierop[i8,52].</p> <p>De maatregelen die de agrariërs genomen hebben om de erfemissie te verminderen, hebben de concentratie in erfputten met 68% verminderd [52].</p>
Bezem door de middelenkast 2017-2019	<p><u>Doel programma:</u> Opruimen van voorraden van niet meer toegestane gewasbeschermingsmiddelen om te voorkomen dat agrariërs bewust of onbewust middelen gebruiken die niet meer zijn toegelaten. [120].</p> <p><u>Maatregelen:</u> Agrariërs konden kosteloos en anoniem middelen laten ophalen die verboden of verouderd zijn.</p> <p><u>Budget:</u> In twee rondes heeft dit project ongeveer €100.000 euro gekost[123].</p>	<p><u>Effect maatregel:</u> In totaal zijn er gedurende twee jaar 474 agrariërs bezocht en zijn ruim 15.500 kg aan middelen opgehaald [10,11].</p>



Landbouw-  
portaal  
2017-2021

Doel programma: In 2021 heeft ten minste 30% van de agrarische ondernemers in Noord-Holland maatregelen uit het Landbouwportaal geïmplementeerd. Het Landbouwportaal richt zich naast emissiereductie van gewasbeschermingsmiddelen ook op andere milieuvriendelijke maatregelen.

Maatregelen:

- Agrariërs kunnen een coachbezoek aanvragen waarin zij worden geadviseerd m.b.t. een milieuvriendelijkere bedrijfsvoering,
- Agrariërs kunnen via het landbouwportaal laagdrempelig subsidie aanvragen (op basis van cofinanciering) voor innovatieve bovenwettelijke technieken en voorzieningen

Budget: Voor het programma is een budget van €6,4 miljoen beschikbaar gesteld (periode 2017-2021).

Deze financiering is niet verkregen uit de eigen belastingheffing, maar verkregen uit Europese POP-3 middelen die bedoeld zijn voor plattelandontwikkeling. HHNK heeft deze middelen losgekoppeld van de POP-verantwoordelijkheid en laagdrempelig beschikbaar gesteld aan de agrarische sector [77,123].

Effect maatregel: Ongeveer een derde van de agrariërs heeft zich aangemeld bij het Landbouwportaal.

Het beschikbare budget vanuit het Landbouwportaal is uitgeput.

Ongeveer 20% van de aangevraagde subsidie is gericht op het voorkomen van de afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen van erf en perceel.

De deelnemers zijn tevreden over het Landbouwportaal. Door de grote belangstelling is naar verwachting het budget in het tweede kwartaal van 2020 uitgeput.

Tabel 3. Overzicht door HHNK gestimuleerde bovenwettelijke maatregelen.

### HHNK als kennisdeler en beïnvloeder van landelijk beleid

HHNK treedt prominent naar voren in haar rol als facilitator en aanjager van het tegengaan van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Hierbij deelt HHNK haar kennis over gewasbeschermingsmiddelen ook om het landelijk beleid en wet- en regelgeving te beïnvloeden. Om deze rol goed te vervullen vindt HHNK het belangrijk dat haar kennis over gewasbeschermingsmiddelen niet ter discussie staat. Deze kennis is geborgd bij beleidsambtenaren van HHNK [i5]. HHNK deelt en bespreekt zijn monitoringsgegevens met agrariërs.

Naast kennisdelen met ondernemers (via de bovenwettelijke maatregelen) wisselt HHNK haar kennis op andere manieren uit [i1,i3]:

- Binnen het Landelijk Milieuoverleg Bloembollen (LMB) wordt kennis gedeeld, worden monitoringsresultaten, projecten en maatregelen besproken en vindt afstemming plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Dit orgaan geeft gezamenlijke signalen en beleidsadviezen aan het Rijk. Hierin zijn de Provincies, Waterschappen, VEWIN, de bollensector en het Rijk vertegenwoordigd.
- In het kader van het LM-GBM wisselt HHNK kennis uit met o.a. andere waterschappen, CML en Deltares.
- Binnen de Themagroep landbouwemissies, een afstemmingsplatform gefaciliteerd door de UvW, wisselt HHNK kennis met andere waterschappen en het Rijk uit.
- HHNK levert (via de UvW en STOWA) jaarlijkse bijdragen aan twee landelijke stimuleringsregelingen voor emissiebeperking: Het Stimuleringsbudget Emissiebeperking Glastuinbouw (vanaf 2012) en Stimuleringsregeling Emissiebeperking Open Teelten en





Veehouderij (vanaf 2020). Het gaat hierbij om stimulering van onderzoek, innovatie en kennisdeling die bijdraagt aan beleidsdoelstellingen voor emissiebeperking [128].

- Verschillende teelten spelen een rol bij de emissie van gewasbeschermingsmiddelen. Waterschappen in Nederland hebben afgesproken om de aandacht op verschillende gewassen te verdelen en vervolgens kennis hierover met elkaar te delen. HHNK richt zich vooral op de bollenteelt, waar andere waterschappen zich bijvoorbeeld meer op de glastuinbouw of de fruitteelt focussen. De waterschappen delen onderling kennis en ervaring hierover [128].
- HHNK deelt actief kennis met brancheverenigingen binnen de agrarische sector, zoals de KAVB, LTO-Noord, Nefyto en Agrodīs.
- HHNK is lid van de begeleidingscommissie van het milieulabel "On The Way To Planet Proof". Dit milieulabel is bedoeld voor agrarische producten uit heel Europa die op een minder milieubelastende wijze zijn geteeld, inclusief strengere eisen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Via deze commissie brengt HHNK voorstellen in en beoordeelt voorstellen van anderen voor de eisen die aan het gebruik van het label worden gekoppeld [128].
- Er zijn verschillende groepen agrariërs die studiegroepen hebben opgezet. Dit zijn overleggen waarbinnen agrariërs die elkaar kennen of uit een bepaald gebied komen samen nadenken over de problematiek binnen de sector. HHNK maakt ook gebruik van deze studiegroepen onder andere voor het delen van kennis, bijvoorbeeld door het geven van toelichtende lezingen, en het aanjagen van de implementatie van veranderde wetgeving.

#### **Bevindingen voor HHNK als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder landelijk beleid:**

- Het initiatief van het kennisdelen en stimuleren van de sector pakt HHNK nu expliciet op. het besef dat het 'samen gedaan' moet worden leeft daardoor in (een deel van) de sector en bij leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen [i1].
- De kennis van HHNK over gewasbeschermingsmiddelen wordt herkend door de verschillende partijen en staat over het algemeen niet ter discussie. Wel is de kennis niet breed belegd en bij uitval van de betrokken ambtenaren loopt HHNK risico op kennisverlies [i5].
- LTO-Noord en de Unie van Waterschappen zien HHNK als een voorbeeld voor hoe je de stimulering vanuit samenwerking kan vormgeven. Waar HHNK een aantal jaar geleden hierin als koploper werd gezien, lopen andere waterschappen, zoals Rijnland en Zuiderzeeland, in op HHNK [i8,i9].
- De UvW geeft aan het Landbouwportaal een goed initiatief te vinden ter inspiratie en als voorbeeld voor andere waterschappen. HHNK is erg enthousiast over het Landbouwportaal en benadrukt vaak het belang hiervan in verschillende overleggen en gremia. Dit heeft tot weerstand geleid bij andere waterschappen [i9]. Toch zien steeds meer waterschappen de meerwaarde van het Landbouwportaal. Mede door lobby-acties vanuit HHNK wordt elders in het land (Regio Rijn-West) verkend om het principe van het Landbouwportaal op grotere schaal toe te passen. Een bijkomende reden hiervoor is om breder ervaring te creëren om in de toekomst deze Europese POP-3 gelden standaard laagdrempeliger beschikbaar te maken voor de partijen waar dit geld voor bedoeld is, waardoor meer agrariërs gestimuleerd worden om maatregelen te nemen [123].
- De bovenwettelijke maatregelen die HHNK uitvoert worden breed als positief ervaren. Echter, doordat de waterkwaliteitsdoelen niet worden behaald geven een aantal NGO's aan





dat HHNK nadrukkelijker moet signaleren dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende is voor het behalen van de waterkwaliteitsdoelen [i10].

- HHNK constateert dat bollentelers elkaar onderling aanspreken op elkaars gedrag indien er in bepaalde gebieden forse overschrijdingen te zien zijn [i1].
- Het is lastig om het effect van bovenwettelijke maatregelen uiteindelijk terug te zien in de metingen van het oppervlaktewater, aangezien er meer factoren zijn die de waterkwaliteit beïnvloeden, zoals een landelijk verbod op middelen.

### Tussentijdse conclusies HHNK als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder landelijk beleid

Op basis van bovenstaande bevindingen is het voor de onderzoekers mogelijk onderstaande conclusies te trekken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

	<p><b>Doeltreffendheid</b> (effectiviteit): HHNK onderneemt “integrale projecten” met een gebiedsgerichte of sectorspecifieke aanpak. Deze inspanning draagt bij aan het ‘vonken’. HHNK stimuleert de regio en geeft invulling aan de eigen ambitie om te gaan vonken. De onderzoekers concluderen dat HHNK hiermee op doeltreffende wijze invulling geeft aan haar beleid. De onderzoekers geven hierbij de kanttekening dat het beoogde effect niet meetbaar is in de waterkwaliteit omdat daar veel andere zaken ook invloed op hebben.</p>
	<p><b>Doelmatigheid</b> (efficiency): De invulling van deze rol berust op de eigen afweging van HHNK om vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid hierop in te zetten. Het is voor de onderzoekers niet mogelijk een objectieve uitspraak te doen of de inzet doelmatig is. De rechtvaardiging van de inzet ligt voor een groot deel in de subjectieve waarde die HHNK aan het doel toekent. De onderzoekers hebben geen signalen ontvangen dat middelen (geld/tijd) niet doelmatig besteed zijn.</p>

## 6.5 Het imago van HHNK

Het beleid op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en de acties die daaruit volgen hebben effect op het imago van HHNK. De afgelopen 10 jaar heeft HHNK wat betreft het reduceren van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater vooral ingezet op bewustwording in de sector, constructieve samenwerking en een positief geluid.

### **Vraag die deze paragraaf beantwoordt:**

*12. HHNK onderneemt diverse acties ter bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Door prominente inzet en communicatie wordt HHNK in bredere zin met het thema geassocieerd (ook lucht en land). Wat is het effect hiervan op het imago van HHNK?*

### **Bevindingen voor het effect van het beleid op het imago van HHNK:**

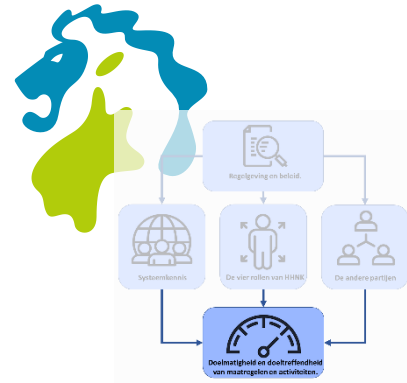
- Andere partijen zijn positief over het gevoerde beleid van HHNK t.a.v. gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn bij HHNK meerdere complimenten binnengekomen over ‘het nieuwe HHNK’. Dit komt vooral door de verandering in communicatie en de constructieve samenwerking met de agrarische sector en de opstelling als partner in plaats van handhaver [i1,i11]. De agrarische sector waardeert de ontwikkeling van een aparte afdeling communicatie bij HHNK [i11,i8].



- HHNK wordt gezien als een voorloper [i2,i7,i8,i9,i10,i13,i12], maar niet als absolute koploper: er zijn meerdere waterschappen die zich steeds meer inspannen op dit gebied [i8,i9].
- HHNK heeft voor andere waterschappen een voorbeeldrol [i9].
- Buiten het waterschap bestaat ook het imago dat HHNK veel vertrouwen geeft aan agrariërs en hen soms te veel "toedekt met de mantel der liefde" [i10]. Het feit dat waterkwaliteitsdoelen niet behaald worden wordt ook in verband gebracht met de wijze waarop HHNK zijn verantwoordelijkheden pakt[i13].
- Bij andere partijen bestaat het beeld dat HHNK profileert dat de middelen uit het Landbouwportaal "van" het waterschap zijn. Deze partijen geven aan dat dit eigenlijk Europese middelen en middelen van de landbouwsector zijn [i10,i8]. In de Volkskrant wordt de financieringsconstructie van het landbouwportaal [HS6.4] geïntroduceerd als een "boekhoudkundige slimigheid". Hoewel de Volkskrant niet negatief oordeelt over het Landbouwportaal, staat dit wel vermeld in een artikel dat stelt dat er niets van de "vergroening" in de landbouw terecht is gekomen [121].

#### **Tussentijdse conclusies imago HHNK**

De onderzoekers concluderen dat het imago van HHNK over de brede linie als positief wordt gekenmerkt. De vooruitstrevendheid, de kennis en de wijze waarop HHNK werkt (vanuit samenwerking) worden daarin geroemd. Wel zijn er partijen die vraagtekens stellen bij de mate waarin HHNK vertrouwen aan de landbouw geeft om binnen de bestaande wet- en regelgeving te handelen.



## 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven de onderzoekers de eindconclusies en aanbevelingen weer.

### 7.1 Algemene conclusies

De onderzoeksvraag die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd voor het onderzoek luidt: "Zijn de maatregelen en activiteiten die HHNK de afgelopen 10 jaar heeft uitgevoerd om verontreiniging van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden c.q. te voorkomen doelmatig en doeltreffend?".

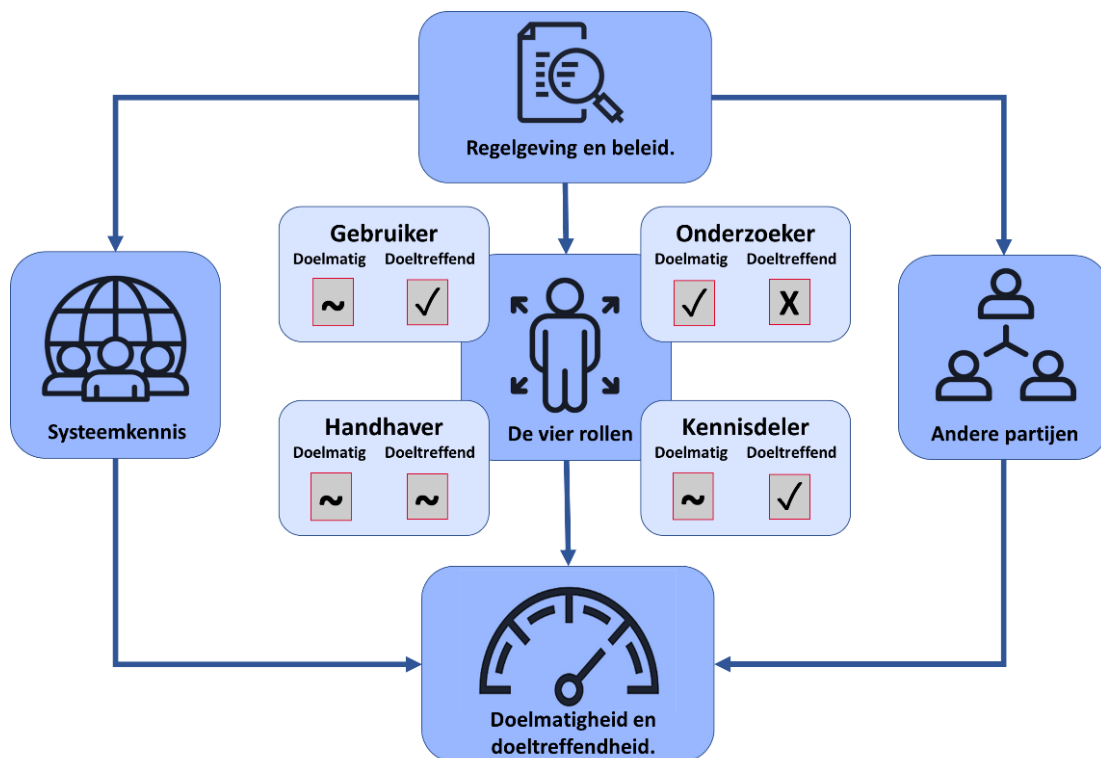
De onderzoekers concluderen het volgende:

- Ondanks een positieve trend in de afname van norm overschrijdende hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen in het water, worden de KRW- en landelijke doelen op dit punt niet gehaald[101]. Het geheel van de landelijke maatregelen en acties gericht op deze doelen is dus niet voldoende doeltreffend. Aangezien HHNK slechts één van de actoren (zie hoofdstuk 5) is die bijdraagt aan deze doelstellingen kan men hiermee niet concluderen dat HHNK niet doeltreffend heeft gehandeld.
- In het totale speelveld van gewasbeschermingsmiddelen is de rol van HHNK relatief klein. Het daadwerkelijk gedrag van gebruikers van middelen en wet- en regelgeving heeft het grootste aandeel in het voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het milieu terechtkomen. Dit gedrag wordt slechts beperkt beïnvloed door de activiteiten van HHNK.
- In het beheergebied zijn het aantal normoverschrijdingen in omvang en aantal afgenomen. De mate waarin het handelen van HHNK hier een rol in heeft gespeeld is door de onderzoekers niet te herleiden.
- Het is aannemelijk dat het handelen van HHNK in de afgelopen 10 jaar positief heeft bijgedragen aan het terugdringen van normoverschrijdingen in het oppervlaktewater.
- HHNK heeft drie primaire rollen die effect hebben op de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater:
  - Handhavingsacties die een afschrikkende werking hebben;
  - Het delen van kennis die een informerende werking heeft;
  - Het stimuleren van bovenwettelijke maatregelen die een constructieve werking hebben.
- De doelmatigheid van het beleid is lastig te bepalen omdat hier deels een politieke afweging ('wat is het je waard') en perceptie van het belang van de bijdrage aan het uiteindelijke doel achter liggen. Deze basis-afwegingen (bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke kosten baten analyses) stonden niet vermeld in de onderzochte stukken.



## 7.2 Conclusies per rol HHNK

De vier rollen van HHNK zijn uitgebreid geanalyseerd. Per rol hebben de onderzoekers op basis van het normenkader en de bevindingen een conclusie getrokken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van HHNK (Figuur 14). Hieronder staat een overzicht van alle tussentijdse conclusies per rol.



Figuur 144. Samenvatting van conclusies over doelmatig- en doeltreffendheid beleid HHNK per rol.

Conclusies voor HHNK als gebruiker	
✓	<b>Doeltreffendheid</b> (effectiviteit): HHNK voldoet aan de landelijke norm om buiten de landbouw geen gewasbeschermingsmiddelen toe te passen. Onder voorwaarden mag hiervan afgeweken worden, maar hiervan maakt HHNK geen gebruik. Hierdoor kunnen de onderzoekers concluderen dat de huidige werkwijze <i>doeltreffend</i> is.
~	<b>Doelmatigheid</b> (efficiency): De keuze van HHNK om geen middelen te gebruiken heeft als keerzijde dat het waterschap (of pachters) suboptimale oplossingen/werkwijzen moeten hanteren voor het bestrijden van exoten en ongewenste soorten. Alhoewel onderzoekers constateren dat voor wat betreft het bereiken van het specifieke doel (geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) dit wellicht het meest doelmatig is, zetten zij vraagtekens bij de <i>doelmatigheid</i> in de context van de bredere opgave van HHNK. Een uitspraak hierover moet echter plaatsvinden in een breder gesprek over welke opgaven als prioritair gezien worden. Bijvoorbeeld in relatie tot de besteding van publieke middelen of andere beleidsopgaven.



### Conclusies HHNK als onderzoeker



**Doeltreffendheid** (effectiviteit): Het doel van meten en monitoring van gewasbeschermingsmiddelen is het verkrijgen van inzicht. De doeltreffendheid van de huidige (landelijke) systematiek in het bereiken van dit doel is beperkt. Het aantal middelen dat gemeten moet worden neemt toe en de herleidbaarheid (routes) van de stoffen blijft met puntmetingen beperkt. Hier past een landelijke discussie over het vergroten van de effectiviteit van monitoring.



**Doelmatigheid** (efficiency): HHNK doet wat ze volgens de norm moet doen en tegen kosten die vergelijkbaar zijn met Rijnland. Dit doet HHNK goed en naar behoren. Hiermee concluderen de onderzoekers dat HHNK op doelmatige wijze haar rol als onderzoeker invult.

### Conclusies HHNK als toezichthouder / handhaver



**Doeltreffendheid** (effectiviteit): HHNK vervult haar rol als toezichthouder en handhaver conform de landelijke norm. De onderzoekers concluderen dat handhavingsacties effect hebben op het gedrag van agrariërs. Wel bestaan vraagtekens bij de mate (reikwijdte) waarop de invulling van deze rol doeltreffend is. Signalen vanuit de organisatie en van externen geven aan dat er beperkte handhavingscapaciteit is. Hiermee concluderen de onderzoekers dat het onzeker is of er sprake is van doeltreffend handelen.



**Doelmatigheid** (efficiency): Het handhavingsbeleid is door HHNK niet navolgbaar vastgelegd. Voor onderzoekers is het niet te achterhalen wanneer het beleid "zacht waar kan, hard waar moet" is gestart en hoe tot deze strategie is besloten. Het is niet navolgbaar hoe dit doorwerkt in de handhavingsaanpak en welke concrete doelen hiermee worden beoogd.

### Conclusie voor HHNK als kennisdeler, stimulator en beïnvloeder landelijk beleid



**Doeltreffendheid** (effectiviteit): HHNK onderneemt "integrale projecten" met een gebiedsgerichte of sectorspecifieke aanpak. Deze inspanning draagt bij aan het 'vonken'. HHNK stimuleert de regio en geeft invulling aan de eigen ambitie om te gaan vonken. De onderzoekers concluderen dat HHNK hiermee op doeltreffende wijze invulling geeft aan haar beleid. De onderzoekers geven hierbij de kanttekening dat het beoogde effect niet meetbaar is in de waterkwaliteit omdat daar veel andere zaken ook invloed op hebben.



**Doelmatigheid** (efficiency): De invulling van deze rol berust op de eigen afweging van HHNK om vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid hierop in te zetten. Het is voor de onderzoekers niet mogelijk een objectieve uitspraak te doen of de inzet doelmatig is. De rechtvaardiging van de inzet ligt voor een groot deel in de subjectieve waarde die HHNK aan het doel toekent. De onderzoekers hebben geen signalen ontvangen dat middelen (geld/tijd) niet doelmatig besteed zijn.



## 7.3 Aanbevelingen

### **Algemene aanbevelingen**

Het valt onderzoekers op dat besluitvorming over doelen en opgaven maar beperkt expliciet terug te vinden is. Voor een lerende organisatie helpt het om de eigen beleidsdoelstellingen expliciet te maken. Dit maakt het mogelijk om zowel doelmatigheid als doeltreffendheid beter meetbaar te maken. Daarnaast maakt het sturen, evalueren en bijsturen eenvoudiger.

Concreet zijn de evaluatie van het Landbouwportaal en het water(beheer)programma 2021-2027 aanknopingspunten en kansen om beleidsdoelstellingen transparant vast te leggen.

Gewasbeschermingsmiddelen zijn slechts één van de stofgroepen die effect hebben op de oppervlaktewaterkwaliteit. De doelstelling om een ecologisch en chemisch gezond watersysteem te krijgen vraagt daarom om een integrale aanpak. Daar hoort ook een integrale afweging bij over welke stofgroepen het meest urgent zijn om aan te pakken en (bij gelimiteerde middelen) hoe de inzet tussen de aanpak van verschillende probleemstoffen verdeeld moet worden.

HHNK heeft in haar kern een aantal formele taken en bevoegdheden. Daarnaast kan zij vanuit haar zorgplicht of haar maatschappelijke verantwoordelijkheid een bredere positie/rol oppakken in de maatschappij. Het is belangrijk om als maatschappelijk verantwoorde overheid (MVO) die HHNK zegt te zijn, in beleidskeuzes zich hier bewust van te zijn en er verantwoording over af te leggen.

### **Aanbevelingen voor HHNK als gebruiker:**

- HHNK stuurt heel strak op het niet gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. Het kan wenselijk zijn een integrale afweging van beleid te maken. Heel strak sturen op nul gewasbeschermingsmiddelen gebruik kan nadelige gevolgen hebben voor andere aspecten. Concreet bevelen de onderzoekers aan dat HHNK een afwegingskader maakt waarmee zij de verschillende opties voor de bestrijding van exoten en ongewenste soorten integraal kan afwegen.
- Voer nader onderzoek uit naar de oude pachtcontracten. Onderzoeksvragen hierbij zijn:
  - gebruiken deze pachters gewasbeschermingsmiddelen en zo ja vormen deze middelen een risico voor de oppervlaktewaterkwaliteit?
  - zijn er (juridische) mogelijkheden om deze pachtcontracten te herzien en hierbij de voorwaarden voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in op te nemen?

### **Aanbevelingen voor HHNK als onderzoeker:**

- In de interviews zijn een aantal suggesties naar voren gekomen met betrekking tot het monitoringsprogramma. Overweeg in hoeverre deze nuttig zijn om op te volgen:
  - Jaarrond meten;
  - Meer meetpunten naast het Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen;
  - Extra projectmatig meten;
  - Aandringen op nationaal onderzoek
- Houd middelen die van de middelenlijst worden verwijderd in de gaten. Dit kan door communicatie met de sector en andere waterschappen en het periodiek steekproefsgewijs meten van reeds verboden middelen.

### **Aanbevelingen voor HHNK als toezichthouder / handhaver:**

- Onderzoek (of laat onderzoek doen) naar de mate waarin bepaalde overtredingen niet worden opgemerkt. Dit kan wellicht door steekproeven, het toepassen van alternatieve surveillance methodieken of gericht brononderzoek bij het aantreffen van een (opmerkelijke)



normoverschrijding. Indien sprake is van het 'missen' van overtredingen, onderzoek dan wat de mogelijke oorzaken zijn. Dit kan bijvoorbeeld liggen aan capaciteit bij cluster Handhaving (er is een groot beheersgebied) en/of effectiviteit van de handhaving. Onderzoek vervolgens verbetermogelijkheden. Bijvoorbeeld door het uitbreiden van handhavingscapaciteit of het toepassen van nieuwe surveillance technieken.

- HHNK heeft de werkwijze "zacht waar kan, hard waar moet" ingezet. Evalueer als HHNK wat het effect is van deze strategie. Aandacht bij deze evaluatie zou vooral moeten gaan naar het handelen van het hoogheemraadschap in relatie tot (de gewenste) gedragsverandering bij agrariërs, ook voor de agrariërs die zich niet toegankelijk tonen voor de huidige werkwijze.
- Onderzoek mogelijkheden tot intensievere samenwerking met de andere handhavende partijen. De mogelijkheden tot handhaving zijn voor HHNK beperkt. Gezamenlijke handhaving vergroot de mogelijkheden om als gezamenlijke overheid effectief op te treden. Met de komst van de Omgevingswet zal de rol van HHNK waarschijnlijk veranderen van voornamelijk controleren naar adviseren. Hierdoor zal de verhouding met andere handhavers ook veranderen en moet er overeenstemming met hen worden gezocht.

#### **Aanbevelingen voor HHNK als kennisdeler / stimulator:**

- Het delen van kennis en het inzichtelijk maken van de kennis mag meer aandacht krijgen. Denk hierbij aan het delen van een jaarlijkse analyse – bijvoorbeeld in lijn met de landelijke rapportage 'De Staat van Ons Water'. Een ander voorbeeld dat genoemd is in interviews is het versturen van een agrarische nieuwsbrief vergelijkbaar met die van waterschap Zuiderzeeland.
- HHNK mag explicieter communiceren over behaalde successen en ondernomen activiteiten. Nu mist HHNK kansen om zich positief te laten zien, zo is het een gemiste kans dat Noord-Holland niet genoemd wordt bij de resultaten van de Bezem door de middelenkast. (<https://www.bezemdoordemiddelenkast.nl/resultaten-per-project/>).





## **8. Zienswijze van het college van D&H**



**Memo**

Aan  
De leden van de Rekenkamercommissie  
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier  
Kopie aan



hoogheemraadschap  
**Hollands  
Noorderkwartier**

Van  
Dijkgraaf en hoogheemraden  
  
Onderwerp  
Bestuurlijke reactie op  
rekenkameronderzoek  
Gewasbeschermingsmiddelen

Doorkiesnummer  
+31725827087  
  
Registratienummer  
20.0800892

E-mail  
L.Boon@hhnk.nl  
  
Datum  
29 juli 2020

Geachte leden,

Hierbij bedanken wij u voor uw onderzoeksrapport over gewasbeschermingsmiddelen. Met het rapport verkrijgt HHNK meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen die wij uitvoeren om verontreiniging van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden en te voorkomen. Ook geeft het bruikbare handelingsperspectieven voor de toekomst.

U vraagt het dagelijks bestuur om een zienswijze op het onderzoeksrapport. Deze verstrekken wij u uiteraard graag.

Het verheugt ons dat het onderzoeksrapport overwegend positief is over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van HHNK (waar meetbaar). De mogelijkheden die tot onze beschikking staan voor het terugdringen van normoverschrijdingen in het oppervlaktewater proberen wij zo goed als mogelijk te benutten. Wel signaleert u dat er verbeteringen mogelijk zijn en doet hiertoe enkele aanbevelingen. Onderstaand geven wij aan of wij ons kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. We vermelden ook hoe het algemeen bestuur kan worden geïnformeerd over de voortgang, na het opvolgen van uw aanbevelingen.

Ondanks de positieve trend in de afname van gewasbeschermingsmiddelen in het water, worden de KRW- en landelijke doelen op dit punt niet gehaald. Gewasbeschermingsmiddelen komen nog steeds in het oppervlaktewater voor. Hoewel het aandeel van HHNK in dit geheel beperkt is, en wij slechts tot op zekere hoogte invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke resultaat, zijn er wel mogelijkheden om onze invloed en effectiviteit te vergroten. Door uw aanbevelingen (grotendeels) op te volgen hopen wij hier in de nabije toekomst verder invulling aan te kunnen geven en zo verontreiniging van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan.



Uit het onderzoeksrapport komen drie algemene aanbevelingen naar voren, en enkele specifieke aanbevelingen toegespitst op HHNK, als:

- *gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;*
- *onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit;*
- *toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;*
- *kennisdeler, stimulator van bovenwettelijke maatregelen en beïnvloeder van landelijk beleid.*

Onderstaand vindt u een reactie op de algemene aanbevelingen. Vervolgens gaan wij dieper in op de aanbevelingen per 'rol'. Voor de leesbaarheid zijn de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van een kader voorzien.

### **1. Algemene aanbevelingen**

#### 1. Vastleggen doelen

"Besluitvorming over doelen en opgaven is maar beperkt expliciet terug te vinden. Voor een lerende organisatie helpt het om de eigen beleidsdoelstellingen expliciet te maken. Dit maakt doelmatig- en doeltreffendheid beter meetbaar. Ook maakt het sturen, evalueren en bijsturen eenvoudiger."

#### 2. Integrale afwegingen

"Gewasbeschermingsmiddelen zijn slechts één van de stofgroepen die effect hebben op de waterkwaliteit. De doelstelling om een ecologisch en chemisch gezond watersysteem te krijgen vraagt daarom om een integrale aanpak. Maak een integrale afweging welke stofgroepen het meest urgent zijn om aan te pakken en (bij gelimiteerde middelen) hoe de inzet tussen de aanpak van verschillende probleemstoffen verdeeld moet worden."

#### 3. Maatschappelijke verantwoordelijkheid

"HHNK heeft in zijn kern een aantal formele taken en bevoegdheden. Daarnaast kan HHNK vanuit zijn zorgplicht of zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid een bredere positie/rol oppakken in de maatschappij. Wees hier bewust van bij beleidskeuzes en leg er verantwoording over af. "

De drie algemene aanbevelingen die u doet gaan wat ons betreft hand in hand. Het zorgvuldig vastleggen van doelen kan bijdragen aan een integrale aanpak voor de bescherming van onze waterkwaliteit. Ook geeft het kleuring aan hoe wij onze maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen nemen bij het tegengaan van emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater.

#### *Europese en nationale doelen*

De Europese Kaderrichtlijn Water beoogt de waterkwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren en te beschermen. De richtlijn vereist dat elke zes jaar per stroomgebied een beheerplan wordt opgesteld. Om hier invulling aan te geven heeft HHNK uitgebreid onderzoek gedaan naar de chemische en ecologische waterkwaliteit van alle 51 KRW-waterlichamen in ons gebied met watersysteemanalyses. Hierbij houden we rekening met de ecologische sleutelfactoren (ESF-en) die nodig zijn voor een gezond watersysteem. Dit betekent dat alle aspecten die invloed hebben op de



waterkwaliteit in samenhang worden bekeken. Er is dus sprake van een integrale afweging. De inzichten uit de watersysteemanalyses vormen de basis voor nieuwe doelen en maatregelen voor ons beheergebied. Deze leggen we vast in het Ontwerpmaatregelenpakket Kaderrichtlijn Water / Gezond water 2022 – 2027 (20.0047670). Dit pakket wordt in september 2020 in het CHI behandeld. Eventuele suggesties vanuit het algemeen bestuur ten aanzien van de beleidsdoelstellingen kunnen op dit moment worden meegenomen. Na behandeling worden de maatregelen en doelen opgenomen in het stroomgebiedsbeheerplan 2022-2027 (SGBP3).

### *Bovenwettelijke maatregelen*

HHNK streeft er als overheidsorganisatie naar maatschappelijk verantwoord te handelen en waar mogelijk samenwerkingspartners binnen het maatschappelijk speelveld aan te sporen hetzelfde te doen. Het gaat dan met name om gedragsverandering bij agrariërs. In aanvulling op het rekenkamerrapport willen we echter ook particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden onder de aandacht brengen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het gebruik van middelen door overheden (openbaar groen en verhardingen), beheerders van sportvelden en eigenaren van (volks-)tuinen. Bij particulieren is de kennis over het juist toepassen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen vaak kleiner dan bij agrariërs. Ook zijn alternatieven voor gewasbescherming vaak minder bekend. HHNK maakt daarom gebruik van social media om alternatieven voor gewasbescherming onder de aandacht te brengen bij particulieren. We zoeken hierbij samenwerking met verkooppunten, zoals tuincentra.

De zoektocht bij het formuleren van de doelen zit met name in de vraag in hoeverre de inspanningen van HHNK kunnen worden teruggebracht naar het uiteindelijke resultaat: verbetering van de waterkwaliteit. Zo is het eenvoudig te meten hoeveel agrariërs of sportclubs zijn bereikt (inspanningsdoel), maar minder eenvoudig te zien wat de door hen genomen maatregelen absoluut hebben bijgedragen aan de waterkwaliteit (kwaliteitsdoel). Dit laatste bevestigt u in uw onderzoeksrapport.

Wij ondersteunen uw algemene aanbevelingen en staan open voor suggesties vanuit het algemeen bestuur.

## **2. Aanbevelingen voor HHNK als gebruiker**

1. HHNK stuurt heel strak op het niet gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. Het kan wenselijk zijn een integrale afweging van beleid te maken. Heel strak sturen op nul gewasbeschermingsmiddelen gebruik kan nadelige gevolgen hebben voor andere aspecten. Concreet bevelen de onderzoekers aan dat HHNK een afwegingskader maakt waarmee zij de verschillende opties voor de bestrijding van exoten en ongewenste soorten integraal kan afwegen.

Er is strikte landelijke regelgeving voor het bestrijden van exoten en ongewenste soorten. Slechts bij hoge uitzondering kunnen gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Tot op heden is het mogelijk gebleken om ons beheer uit te voeren zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen. Hiermee willen wij het goede voorbeeld geven aan derden. In het nog op te stellen exotenbeleid willen wij dit vraagstuk wel nader afwegen in de geest van uw aanbeveling. Het exotenbeleid is een van de maatregelen in het Ontwerpmaatregelenpakket



Kaderrichtlijn Water / Gezond water 2022 – 2027 (20.004767), dat in september 2020 met het algemeen bestuur HHNK wordt besproken.

2. Voer nader onderzoek uit naar de oude pachtcontracten. Onderzoeksvragen hierbij zijn:
  - o Gebruiken deze pachters gewasbeschermingsmiddelen en zo ja vormen deze middelen een risico voor de oppervlaktewaterkwaliteit?
  - o Zijn er (juridische) mogelijkheden om deze pachtcontracten te herzien en hierbij de voorwaarden voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in op te nemen?

Graag onderzoeken wij dit nader met als doel de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te voorkomen. We verkennen hierbij hoe de pachtgronden worden gebruikt. De verwachting is dat het gebruik van middelen op grasland beperkt zal zijn. Het algemeen bestuur zal eind 2020 op de hoogte worden gebracht van het resultaat.

### **3. Aanbevelingen voor HHNK als onderzoeker**

1. In de interviews zijn een aantal suggesties naar voren gekomen met betrekking tot het monitoringsprogramma. Overweeg in hoeverre deze nuttig zijn om op te volgen:
  - a. Jaarrond meten;
  - b. Meer meetpunten naast het Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen;
  - c. Extra projectmatig meten;
  - d. Aandringen op nationaal onderzoek

#### **a. & b.**

In ons meetprogramma zoeken we een goede balans tussen inzicht verkrijgen in de waterkwaliteit en de kosten die daaraan verbonden zijn. Een aanzienlijk deel van het monitoringsbudget gaat op aan verplichte monitoringsinspanningen vanuit o.a. de Kaderrichtlijn Water. Vanwege de relatief hoge kosten voor monitoring van chemische stoffen, zoals gewasbeschermingsmiddelen hebben we gekozen voor een beperkt aantal meetpunten verspreid over ons gebied. Het meten op extra locaties en jaarrond meten leidt tot een aanzienlijke verhoging van het benodigde monitoringsbudget.

#### **c.**

Het uitvoeren van projectmatige metingen is al mogelijk en wordt indien nodig gedaan. Deze metingen zijn meestal gekoppeld aan handhavingsprojecten. Een punt van interesse is ook het vergaren van informatie over particulier gebruik van biociden en gewasbeschermingsmiddelen. Wel is het belangrijk dat de kosten en baten bij onderzoek in verhouding staan tot elkaar en er concrete acties kunnen worden gekoppeld aan het meetresultaat. Een analyse op gewasbeschermingsmiddelen kost minstens € 900 per monster. Ook duurt het minimaal vier weken voordat een monster is geanalyseerd, wat opsporing en handhaving bemoeilijkt.

#### **d.**

Nationale samenwerking en landelijk onderzoek gebeurt op dit moment via de landelijke Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoet Water (gelanceerd in 2018). Dit gebeurt middels de zogenaamde Versnellingstafels en de Kennisimpuls Waterkwaliteit. Met de Kennisimpuls werken we aan meer inzicht in factoren die de kwaliteit van het water beïnvloeden. Er is o.a. een themagroep



gewasbeschermingsmiddelen waarin onderzoek wordt gedaan naar emissieroutes. HHNK is lid van de bijbehorende gebruikersgroep. Verder neemt HHNK deel aan aanvullende onderzoeken zoals; SIMONI (integratie van innovatieve chemische- en ecologische waterkwaliteitsbepaling) en onderzoek van de Unie van Waterschappen naar niet-toetsbare gewasbeschermingsmiddelen.

Op dit moment zien wij geen aanleiding voor meer metingen of aanvullend nationaal onderzoek.

2. Houd middelen die van de middelenlijst worden verwijderd in de gaten. Dit kan door communicatie met de sector en andere waterschappen en het periodiek steekproefsgewijs meten van reeds verboden middelen

Het steekproefsgewijs meten van reeds verboden middelen vinden wij een goede suggestie. Dit nemen wij mee in het gesprek met de NVWA, die verantwoordelijk is voor de handhaving op bezit van middelen waarvan de toelating is vervallen. Een voorwaarde voor steekproefmetingen is dat er gerichte acties aan gekoppeld kunnen worden om de waterkwaliteit te verbeteren.

#### **4. Aanbevelingen voor HHNK als toezichthouder / handhaver**

1. Onderzoek (of laat onderzoek doen) naar de mate waarin bepaalde overtredingen niet worden opgemerkt. Dit kan wellicht door steekproeven, het toepassen van alternatieve surveillance methodieken of gericht brononderzoek bij het aantreffen van een (opmerkelijke) normoverschrijding. Indien sprake is van het 'missen' van overtredingen, onderzoek dan wat de mogelijke oorzaken zijn. Dit kan bijvoorbeeld liggen aan capaciteit bij cluster Handhaving (er is een groot beheersgebied) en/of effectiviteit van de handhaving. Onderzoek vervolgens verbetermogelijkheden. Bijvoorbeeld door het uitbreiden van handhavingscapaciteit of het toepassen van nieuwe surveillance technieken.

De inzet op handhaving en opsporing bepaalt HHNK aan de hand van de "Risicoanalyse en prioriteitenstelling 2016 – 2021" (15.61893). Dit toezicht- en handhavingbeleid is in maart 2016 door het CHI vastgesteld en zal binnenkort worden geactualiseerd. Met de risicoanalyse bepaalt het hoogheemraadschap het risico van verschillende activiteiten waarop kan worden gehandhaafd. Hierbij geldt: *Risico = kans op overtreding x negatief effect*. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is aangemerkt als hoog risico. Dit betekent dat we hierop intensief controleren maar bovenal dat we werken aan draagvlak en gedragsbeïnvloeding. Dit bereiken we door bedrijven in het gebied te motiveren bewust en bekwaam te handelen waar het op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aankomt. Een succesvol voorbeeld hiervan is het project 'Schoon erf, schone sloot'. De afgelopen tien jaar zien wij een toename van het naleefgedrag bij bedrijven van circa 60% naar 80% en een afname van normoverschrijding op de KRW-doelen. Dit is voor ons een indicatie dat de (gezamenlijke) handhavingsaanpak werkt.

Op dit moment achten we de handhavingscapaciteit voldoende, gezien de positieve trend in het naleefgedrag. Wel onderzoeken we of overtredingen opgespoord kunnen worden met nieuwe technieken. Denk aan gebruik van warmtecamera's bij het traceren van lozingen of drone- of satellietbeelden voor waarneming van veranderingen in het oppervlaktewater. We nemen bovenstaande aanbeveling dan ook deels over.



2. HHNK heeft de werkwijze "zacht waar kan, hard waar moet" ingezet. Evalueer als HHNK wat het effect is van deze strategie. Aandacht bij deze evaluatie zou vooral moeten gaan naar het handelen van het hoogheemraadschap in relatie tot (de gewenste) gedragsverandering bij agrariërs, ook voor de agrariërs die zich niet toegankelijk tonen voor de huidige werkwijze.

Vooruitlopend op de Omgevingswet is HHNK meer gaan adviseren aan de voorkant, in de veronderstelling dat dit uiteindelijk leidt tot minder overtredingen en dus minder handhaving. Dit doen we bijvoorbeeld door persberichten of brieven uit te sturen voordat we op controle gaan. Hierin staat informatie over wat en waarom we gaan controleren. Ook hebben we zelfscans gemaakt voor bedrijven waarmee ze kunnen afvinken/toetsen of ze aan de wetgeving voldoen. Deze zelfscans gaan vergezeld van tips en adviezen over hoe de bedrijfssituatie verbeterd kan worden. Na het verzenden van de zelfscan doet HHNK een surveillance.

Dat deze (zachte) aanpak over de hele linie werkt zien we terug in de afname van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Wel staan we er voor open om de handelswijze van HHNK in relatie tot de gedragsverandering bij agrariërs die zich minder toegankelijk tonen voor de huidige werkwijze onder de loep te nemen en te verbeteren met als doel het naleefgedrag verder te bevorderen. Het algemeen bestuur HHNK ontvangt hiervan in 2021 een terugkoppeling.

3. Onderzoek mogelijkheden tot intensievere samenwerking met de andere handhavende partijen. De mogelijkheden tot handhaving zijn voor HHNK beperkt. Gezamenlijke handhaving vergroot de mogelijkheden om als gezamenlijke overheid effectief op te treden. Met de komst van de Omgevingswet zal de rol van HHNK waarschijnlijk veranderen van voornamelijk controleren naar adviseren. Hierdoor zal de verhouding met andere handhavers ook veranderen, en moet er meer overeenstemming met hen worden gezocht.

U geeft in uw rapport aan dat de mogelijkheden tot beïnvloeding en handhaving voor HHNK beperkt zijn. Inzet met andere partijen vergroot de mogelijkheden om gezamenlijk effectief op te treden. Dit beamen wij en we werken dan ook aan de versterking van de samenwerking met de NVWA, de milieupolitie en Omgevingsdiensten. Het is wenselijk dat de NVWA, HHNK, milieupolitie en Omgevingsdiensten afgestemde prioriteiten stellen en capaciteit in gezamenlijkheid efficiënt en effectief inzetten. De komst van de Omgevingswet sterkt het belang van het maken van goede samenwerkingsafspraken. Wij geven op dit moment dan ook invulling aan deze aanbeveling.

##### **5. Aanbevelingen voor HHNK als kennisdeler / stimulator**

1. Het delen van kennis en het inzichtelijk maken van de kennis mag meer aandacht krijgen. Denk hierbij aan het delen van een jaarlijkse analyse – bijvoorbeeld in lijn met de landelijke rapportage 'De Staat van Ons Water'. Een ander voorbeeld dat genoemd is in interviews is het versturen van een agrarische nieuwsbrief vergelijkbaar met die van waterschap Zuiderzeeland.
2. Het HHNK mag explicieter communiceren over behaalde successen en ondernomen activiteiten. Nu mist HHNK kansen om zich positief te laten zien, zo is het een gemiste



kans dat Noord-Holland niet genoemd wordt bij de resultaten van de Bezem door de middelenkast: (<https://www.bezemdoordemiddelenkast.nl/resultaten-per-project/>).

U geeft in uw onderzoeksrapport aan dat HHNK expliciet het initiatief neemt voor het delen van kennis en stimuleren van de sector. Ook zijn andere partijen positief over het imago van HHNK en onze communicatie over gewasbeschermingsmiddelen. Graag onderzoeken we op welke manieren we kennis en informatie (nog) meer onder de aandacht kunnen brengen. Hetzelfde geldt voor het delen van successen. Hierbij is het van belang mee te nemen welke behoefte er is, en hoe gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen en andere betrokkenen het beste bereikt kunnen worden.

Op de website <https://www.bezemdoordemiddelenkast.nl/resultaten-per-project/> staat Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier genoemd boven aan de webpagina.

Wij volgen uw aanbevelingen over het delen van kennis en communiceren over behaalde successen op. De uitkomsten zullen in 2021 worden teruggekoppeld aan het algemeen bestuur.

3. Bij herijking van het landbouwportaal lijkt een discussie over wie de trekker van het portaal moet zijn op zijn plaats.

Dit is mogelijk. In oktober 2020 behandelt het CHI een voorstel over de continuering van het landbouwportaal tot juni 2021, conform de huidige principes en verantwoordelijkheden. Bij de ontwikkeling van een landbouwportaal 2.0 (het vervolg) leggen wij u principes als 'trekkerschap', de positionering van het landbouwportaal, nieuwe thema's en stakeholders aan u voor.


#### **Tot slot**

Wij willen u nogmaals bedanken voor alle inzichten en aanbevelingen uit uw onderzoeksrapport. Het sterkt ons op de huidige weg door te gaan maar maakt ons ook attent op mogelijke verbeteringen binnen de vier verschillende rollen die wij als HHNK vervullen ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. We houden u op de hoogte van aangebrachte verbeteringen en behaalde resultaten.

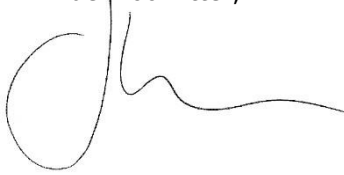
Met vriendelijke groet,

Namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

  
M.J. Kuipers

de voorzitter,

  
drs. L.H.M. Kohsiek





## 9. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van dijkgraaf en hoogheemraden voor hun reactie van 29 juli 2020 op het rekenkameronderzoek naar het beleid rondom gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast danken wij ook de organisatie die op open en meewerkende wijze ons van de benodigde informatie heeft voorzien.

Het doet ons goed te lezen dat u zich in grote mate kan vinden in de aanbevelingen die wij hebben gedaan. Daar waar u afwijkt volgen wij u in de argumentatie lijn. Zo beseffen wij ons dat het een complexe afweging is hoeveel te investeren in (aanvullende) metingen ten opzichte van het verwachte resultaat. Blijf deze afweging scherp maken. Nieuwe meetmethodieken of analysemethodes maken het wellicht in de toekomst mogelijk om een andere afweging te maken. Het is goed dat u de (landelijke) ontwikkelingen hierin blijft volgen.

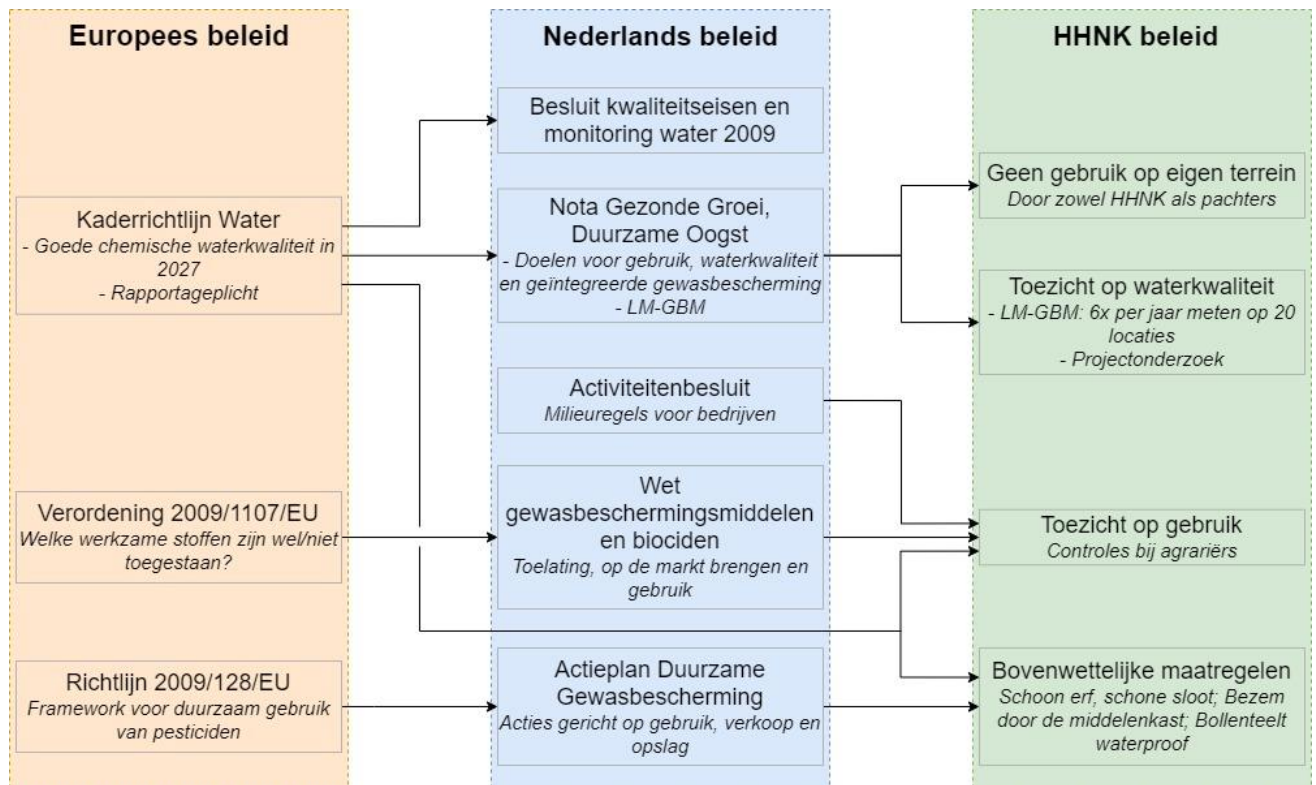
Onze aanbeveling over het onderzoek naar handhavingscapaciteit gaven wij vanuit het signaal van ondernemers dat 'anderen' weggkomen met 'slecht gedrag'. In welke mate dit voorkomt en in hoeverre een intensievere harde handhavingsaanpak hier invloed op heeft, hebben wij niet onderzocht. Het is goed te lezen dat u hier een bewuste afweging in maakt.

Inmiddels zien we op de website <https://www.bezemdoordemiddelenkast.nl/> uw projecten in beeld. Dat is mooi. Wees trots op de stappen die uw organisatie zet ter verbetering van de waterkwaliteit. Tegelijkertijd beseffen we ons dat de opgave die nog voorligt aanzienlijk is. Het is onze overtuiging dat alleen in verbinding met de omgeving en met niet loslatende aandacht de waterkwaliteit in uw beheergebied verder verbetert. Wij hopen dat dit rapport een constructieve bijdrage aan dit doel levert.



## Bijlage 1. Toelichting wet- en regelgeving

Onderstaande tekst geeft een uitgebreide toelichting op het overzicht van wetgeving en onderlinge verbanden zoals beschreven in Hoofdstuk 3.



Figuur 15. wetgeving en onderlinge verbanden

### Europees beleid

Op Europees niveau zijn meerdere richtlijnen en verordeningen die de chemische waterkwaliteit direct of indirect waarborgen. De Kaderrichtlijn Water [104] stelt als doel om een goede chemische (en ecologische) waterkwaliteit te bewerkstelligen. Een goede chemische waterkwaliteit is hierin gedefinieerd als het ontbreken van overschrijdingen van een vastgestelde drempelwaarde voor bepaalde (schadelijke) stoffen. Om de kwaliteit te evalueren, dienen waterbeheerders meetprogramma's uit te voeren en hierover aan de Europese Commissie te rapporteren. De gestelde doelen moeten door de lidstaten in 2027 behaald zijn. Bij het niet halen van de KRW-doelen kan de Europese Commissie in het uiterste geval lidstaten beboeten.

De verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (2009/1107/EU) [105] schrijft voor welke werkzame stoffen wel en niet zijn toegestaan. Middelen die stoffen bevatten die niet zijn toegestaan mogen door lidstaten niet gebruikt worden. Het is aan lidstaten zelf om specifieke middelen te verbieden.

In de Richtlijn Duurzaam gebruik van pesticiden (2009/128/EU) [106] wordt een gemeenschappelijk juridisch framework beschreven om duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bewerkstelligen. Om dit framework te kunnen toepassen dienen individuele lidstaten actieplannen op te stellen waarin kwantitatieve doelen worden gesteld en maatregelen, tijdsplanningen en indicatoren worden gedefinieerd.



## Nationaal beleid

Europese richtlijnen en verordeningen zijn vertaald naar nationaal beleid. Daarnaast stelt het Rijk nog eigen doelen op het gebied van gebruik van en oppervlaktewaterverontreiniging door gewasbeschermingsmiddelen. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (BKMW) [107] vormt de nationale wettelijke verankering van de KRW ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 5 definieert de kwaliteitseisen: "een goede chemische toestand is het voldoen aan de eisen van de KRW". Het monitoringsprogramma voor de KRW en bijbehorende verantwoordelijkheden is in de wet verankerd middels paragraaf 5.

De nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst [108] stelt kwantitatieve doelen voor de verduurzaming van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en beschrijft maatregelen, tijdsplanningen en indicatoren. De eerste nota gold voor de periode 2004 tot en met 2010, de tweede nota geldt voor de periode 2013 tot en met 2023. De tweede nota stelt doelen op het gebied van gebruik, waterkwaliteit en geïntegreerde gewasbescherming:

- Vanaf 2018 geldt een verbod op professioneel gebruik buiten de landbouw op verhardingen en sportcomplexen;
- De waterkwaliteit dient uiterlijk in 2023 op orde te zijn, wat betekent dat de overschrijdingen van de drinkwaternorm en milieukwaliteitsnormen met 90% afgenomen moeten zijn ten opzichte van 2013;
- Alle professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen moeten vanaf 2014 geïntegreerde gewasbescherming toepassen;
- Elke sector is vanaf 2013 verplicht een actieplan op te stellen om geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen.

Naast deze doelen kondigt de eerste nota de komst van het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen aan, dat in 2014 operationeel is. In de tussenevaluatie uit 2019 [109] stelt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu dat de normen voor toelating van stoffen soms minder streng zijn dan de normen die gelden voor waterkwaliteit. Dit is in de interviews bevestigd [i2].

Naast deze nota is er het Nederlands Actieplan Duurzame Gewasbescherming [110], dat gold van 2013 tot en met 2018. Hierin staan acties beschreven waarmee het Rijk de Richtlijn Duurzaam gebruik van pesticiden wil halen. Deze acties zijn gefocust op het gebruik, de verkoop en opslag van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast worden vier extra maatregelen geformuleerd om de KRW-doelen te halen.

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) [111] is de vertaling van Europese Verordening (EG 2009/1107) en regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 2.4 van de Wgb stelt dat de verantwoordelijkheid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen ligt bij het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). De hoofdstukken 6 en 7 behandelen regels op het gebied van respectievelijk handel en gebruik, en toezicht en handhaving.

Tot slot geldt het Activiteitenbesluit [102]. In dit besluit staan milieuregels die gelden voor bedrijven. Per soort milieubelastende activiteit (bijv. metaalbewerking) en milieubelasting (bijv. geluid) staan regels beschreven.

## Provinciaal beleid

HHNK valt binnen de provincie Noord-Holland. Provincies houden toezicht op gemeenten en waterschappen middels het interbestuurlijk toezicht. Hiermee willen zij een bijdrage leveren aan een goede uitvoering van wettelijke taken. In het Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 2019-2020 [112] is het thema gewasbeschermingsmiddelen expliciet opgenomen. De provincie stelt dat er naast de gezamenlijke aanpak tegen de verontreiniging van oppervlaktewater van waterschappen en de agrarische sector ook meer gemeentelijk milieutoezicht op de bedrijven nodig is. Het IBT



controleert of de gemeenten de vergunningverlening en het toezicht op de indirecte lozingen in voldoende mate uitvoeren en hoe de gemeenten hun wettelijke taken hiervoor hebben ingericht.

De provincie kan ook een rol spelen in de uitvoering van bovenwettelijke maatregelen.

### **Gemeentelijk beleid**

Beleid m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen verschilt per gemeente. Gemeenten dienen, al dan niet in samenwerking met waterschappen, agrariërs te controleren op indirecte lozingen.

### **HHNK beleid**

Eigen beleid van HHNK bestaat aan de ene kant uit toepassing van de Europese en nationale wetgeving en aan de andere kant uit het behalen van hun eigen doelen. Eigen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen – nationaal verboden vanaf 2018 – is door HHNK met ingang van 2014 afgeschaft [26]. Pachtcontracten bevatten sinds 2003 een verbod op middelengebruik [i6].

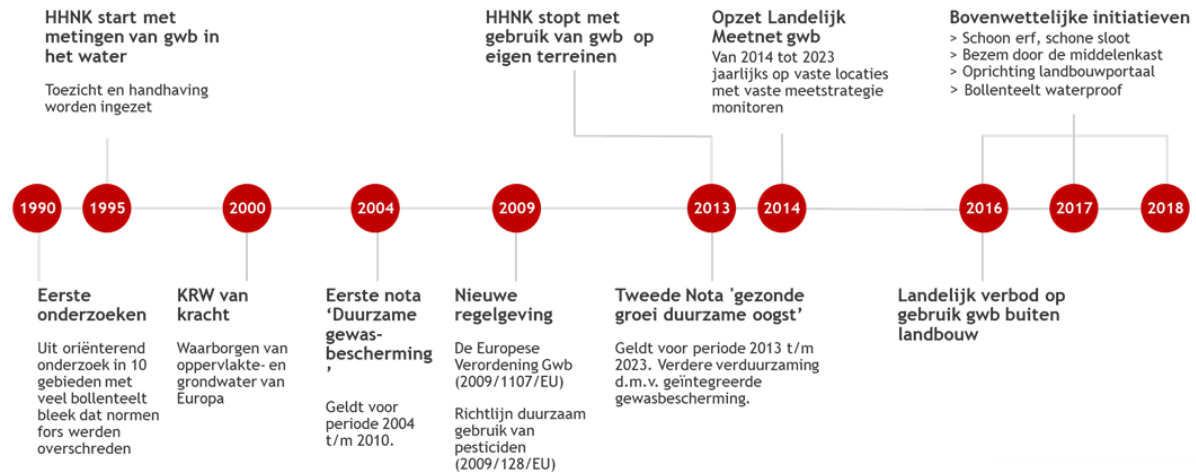
HHNK levert een bijdrage aan het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen, dat is opgezet na de tweede nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Er wordt zes keer per jaar op ca. 20 punten gemeten. Hiermee vervult HHNK de eisen gesteld in de KRW.

Om duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te stimuleren, initieert HHNK bovenwettelijke maatregelen. Afgelopen jaren zijn meerdere projecten uitgevoerd: Schoon erf, schone sloot; Bollenteelt Waterproof; en Bezem door de middenkast. Daarbuiten heeft HHNK het Landbouwportaal opgezet, waarmee agrariërs op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid worden gewezen [i6].



## Bijlage 2 Toelichting op de tijdlijn

Deze bijlage geeft andere toelichting op de tijdlijn uit hoofdstuk 4.1



1990

Rond 1990 komt er steeds meer aandacht binnen waterkwaliteitsbeheer voor gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot waterkwaliteit. Tot die tijd is er nog nauwelijks aandacht voor en wet- en regelgeving voor het gebruik van gwb was er toen nog niet [i1]. Naar aanleiding van kritische vragen van veehouders over de effecten van lozingen van spoelwater op drinkwater voor vee doet HHNK in 1990 een eerste onderzoek naar gewasbeschermingsmiddelen [48]. De resultaten toonden normoverschrijdingen van wel 800 keer [i1].

1995

Rond 1995 is HHNK begonnen met grootschaliger meten in gebieden met veel bollenteelt. HHNK trof gewasbeschermingsmiddelen aan bij alle metingen en de normen, die in ontwikkeling waren, werden flink overschreden [48]. Dit was aanleiding voor voormalig HHNK om, op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), een aantal maatregelen te nemen. Zo begon HHNK rond 1995 onder andere met het verlenen van lozingsvergunningen [i1], het verbieden van spoelwaterlozingen, het instellen van spuitvrije zones langs de slootkant [48] en met toezicht en handhaving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen [i1].

Rond diezelfde tijd wordt het Doelgroep-overleg Bloembollen opgericht. In dit overleg komen de Provincies Noord- en Zuid-Holland, de bloembollensector, de akkerbouwsector, het Rijk, VEWIN en de waterschappen Rijnland en US (rechtsvoorganger HHNK) samen voor een structurele aanpak van milieuproblemen die mede worden veroorzaakt door de bollensector [i1]. Dit overleg resulteerde in een aantal concrete maatregelen zoals de sanering vanuit bollenspoelinstallaties in de eerste helft van de jaren '90, en verbeteringen van spuittechnieken tot de jaren 2010. De laatste jaren is de aandacht vooral gevestigd op het reduceren van emissies vanaf het erf.

2000

In 2000 was HHNK het eerste waterschap dat zijn waterkwaliteitsmetingen openbaar toegankelijk maakt [48]. In 2003 richt het Centrum voor Milieuwetenschappen, Universiteit Leiden (CML) de bestrijdingsmiddelenatlas op: een website waar alle metingen, landelijk en per waterschap, overzichtelijk worden getoond [114].

2004

In 2000 ging de Kader Richtlijn Water (KRW) in werking. Hierin staan doelen met betrekking tot de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit van Europa. De meest recente KRW-doelen richten zich op een afname van normoverschrijdingen met 90% in 2023 ten opzichte van 2013. In 2004 heeft het kabinet Balkenende II de 1e Nota Duurzame Gewasbescherming aangenomen. Eén van de doelen hierin was om in 2010 geen normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen meer te hebben. Uit de evaluatie blijkt dat dit in 2010 nog op de helft van de het geval was [115].



2010

Rond 2010 vindt daarom een omslag plaats [i1]. Het wordt steeds duidelijker dat de wetgeving van het Rijk onvoldoende is om de gestelde waterkwaliteitsdoelen te behalen. De bollensector ziet steeds meer in dat wanneer deze doelen niet gehaald worden, dit de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen kan gaan beïnvloeden. Mede hierdoor vinden HHNK en de bollensector zich steeds meer in een gezamenlijk aanpak voor het reduceren van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Ook handelaren (Agrodis) en producenten (Nefyto) sluiten zich bij deze samenwerking aan [i1].

2011

In 2011 komt er nieuwe regelgeving omtrent gewasbeschermingsmiddelen: de Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen. En in 2013 komt de 2<sup>e</sup> Nota Duurzame Gewasbescherming 2013-2023 van het kabinet Rutte II: Gezonde groei, Duurzame oogst. Eén van de doelen hierin is het behalen van 50% minder normoverschrijdingen in 2018.

Doordat er bepaalde stoffen wordt verboden waarbij zaden behandeld worden ontstaat er een verplaatsend effect. De alternatieven van deze stoffen moeten worden gespoten en veroorzaken daardoor spuitdrift. Druppels van gewasbeschermingsmiddelen worden meegenomen door de wind en kunnen zo in het water en milieu terecht komen. De alternatieven voor deze stoffen hebben hierdoor een zwaardere milieubelasting [96].

Naar aanleiding van de 2<sup>e</sup> Nota Duurzame Gewasbescherming zet het ministerie van Infrastructuur & Milieu in 2013 het Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen (LM-GBM) Land- en Tuinbouw, in samenwerking met Deltares en de Unie van Waterschappen (UvW) op. Door het hele land wordt jaarlijks op vaste locaties met vaste meetstrategie gemonitord. Het doel van het meetnet is een verband te kunnen leggen tussen gebruik van middelen in de Nederlandse land- en tuinbouw en de concentraties ervan in het (oppervlakte)water.

2013

Rond 2013 stopt HHNK met het gebruik van bestrijdingsmiddelen op eigen terreinen [26]

2016

In 2016 gaan de bovenwettelijke maatregelen van HHNK van start, beginnend met Schoon Erf Schone Sloot, gevolgd door Bezem door de Middenkast, dat loopt van 2017 tot 2019. Daarnaast treedt in 2017 het landelijke verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw in werking (1 nov 2017), eerst voor verhard oppervlak en een jaar later ook voor onverhard oppervlak.

2018

In 2018 is ook het landbouwportaal opgericht. Dit is een platform bedoeld om betrokkenheid te creëren bij agrariërs om ze te stimuleren bij te dragen aan een betere waterkwaliteit. Het portaal geeft toegang tot subsidies voor bovenwettelijke maatregelen.

in 2018 is de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater vastgesteld. Gewasbeschermingsmiddelen vormen hierin een van de aandachtsgebieden.

In 2019 is de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 gelanceerd en is het Hoofdlijnenakkoord gewasbescherming open teelten met de landbouwsector afgesloten. Het uitgangspunt hierbij is nagenoeg nulmissie van gewasbeschermingsmiddelen in 2030.



### Bijlage 3. Toelichting stakeholderanalyse

HHNK als Handhaver:

- Het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is een zelfstandig bestuursorgaan en draagt de verantwoordelijkheid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op de Nederlandse markt.
- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is een nationale organisatie die de handhavende rol vervult die voortvloeit uit de toelating en het verbod op middelen. De NVWA controleert bij agrarische ondernemers wat voor middelen zij in de kast hebben staan. De NVWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.
- De Omgevingsdiensten zijn regionale diensten die de toezichtrol toebedeeld hebben gekregen van gemeenten. In die toezichtrol focust de Omgevingsdienst op de naleving van de milieuwetgeving door het controleren van inrichting, bedrijfsgebouw en erf [i11]. Bijvoorbeeld waar en hoe de middelen zijn opgeslagen. De manier van handhaving vanuit de omgevingsdienst kan verschillen tussen gemeenten, omdat elk gemeentebestuur eigen beleid voert en een eigen visie heeft. De ODNHN heeft een vergelijkbare aanpak als HHNK wat betreft "zacht waar het kan, hard waar het moet". De intentie voor een goed afgestemde samenwerking tussen HHNK en de ODNHN is in 2017 bestuurlijk vastgelegd [118]. Periodiek zijn er overleggen tussen het Cluster Handhaving van HHNK en de afdeling Toezicht & Handhaving van ODNHN. Hierbij worden beleidsmatige zaken en onderlinge afspraken besproken.
- De Milieupolitie is een tak van de politie bestaande uit milieuagenten. Bij vermoeden van een strafbaar feit hebben zij het recht een ondernemer te controleren, en richten zich daarmee op de hardere kant van de handhaving. Zij kunnen enkel strafrechtelijk handhaven [113]. HHNK voert regelmatig Milieu-informatieoverleg en ad hoc overleggen met agenten over constatering en aandachtspunten. Door de veranderde focus van HHNK op advisering en communicatie werken HHNK en de milieupolitie minder vaak projectmatig samen. Bij handhavingsacties is deze samenwerking juist gewenst: HHNK richt zich op het bestuursrecht om de overtreding ongedaan te maken en de milieupolitie op de inzet van strafrecht bij opzettelijke nalatigheid.
- De handhavers van HHNK, NVWA, Omgevingsdienst en Milieupolitie kennen elkaar, en de diensten leveren oor- en oogtoezicht aan elkaar. Op dit moment werken de NVWA, omgevingsdienst en HHNK aan een vernieuwde afsprakenlijst voor oog- en oor toezicht voor elkaar [i3,119].

HHNK als Kennisdeler, stimulator en beïnvloeder van landelijk beleid:

- De Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB) is de brancheorganisatie voor bollentelers. Samen met HHNK en de Land- en Tuinbouworganisatie Noord (LTO-Noord) beoogt de KAVB een emissiebeperking van gewasbeschermingsmiddelen. Dit doen zij door voorlichting te geven en het initiëren van bovenwettelijke maatregelen [i8]. Deze drie partijen zijn tevens samen met de Provincie Noord-Holland trekker van het Landbouwportaal.
- De Land- en Tuinbouworganisatie Noord (LTO-Noord) is de ondernemersorganisatie voor boeren en tuinders voor de noordelijke regio.



- Agrodis en Nefyto zijn brancheorganisaties van distributeurs en fabrikanten van chemische en biologische gewasbeschermingsmiddelen voor de Nederlandse markt. Deze organisaties hebben nauw samengewerkt met HHNK tijdens het project Schoon erf-Schonen sloot.

#### HHNK als Onderzoeker:

- Andere waterschappen vervullen grofweg dezelfde functies als HHNK. De relatie tot HHNK bestaat voornamelijk uit de gezamenlijke bijdrage aan het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen (LM-GBM).
- De Unie van Waterschappen (UvW) is de koepelorganisatie waarin elk Nederlands waterschap vertegenwoordigd is. Zij behartigen de belangen van de waterschappen op nationaal en internationaal niveau en faciliteren kennisuitwisseling tussen de waterschappen. De UvW faciliteert deze kennisuitwisseling o.a. via de Themagroep landbouwemissies. Het LM-GBM is opgezet in samenwerking met de UvW.

#### HHNK als Gebruiker:

- Pachters zijn de ondernemers die een stuk grond pachten van HHNK. In hun pachtcontract is sinds 2003 een absoluut verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen opgenomen (Zie 6.1).

#### Overig:

- Landschap Noord-Holland is een stichting die zich richt op het behoud en de ontwikkeling van natuur, landschap en natuurhistorie in provincie Noord-Holland. Daarbij hoort dat zij toezicht houden op de kruidenrijkheid van de graslanden van de provincie.
- De Natuur- en Milieufederatie is een samenwerkingsverband tussen particuliere natuur- en milieuorganisaties op provinciaal niveau. Hun doel is een duurzaam en gezond Noord-Holland.
- De Provincie Noord-Holland controleert vanuit het Interbestuurlijk Toezicht waterschappen en gemeenten op hun aanpak van gewasbeschermingsmiddelen. De provincie streeft naar een goede waterkwaliteit en het halen van de KRW-doelen. De focus hierbij ligt op het grondwater [i7].
- Waterleidingbedrijf PWN is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening in het gebied van HHNK. Hierbij hoort het zuiveren van het bronwater, waarbij ook gewasbeschermingsmiddelen gefilterd worden. PWN gebruikt voornamelijk oppervlaktewater uit het IJsselmeer als bron, waardoor gewasbeschermingsmiddelen geen groot probleem vormen [i13].





## Bijlage 4. Lijst van geïnterviewden

Partij	Rol	Datum	Nummer
<b>Interne partijen</b>			
Directie	Directievoorzitter	3 maart 2020	i5
Groep 1a: monitoring	Adviseur Ecologie & Waterkwaliteit Adviseur Ecologie & Waterkwaliteit Beleidsadviseur Waterkwaliteit	23 maart 2020	i1
Groep 1b: vergunning & handhaving	Adviseur Handhaving Adviseur Handhaving Adviseur Handhaving Adviseur Vergunningen	26 maart 2020	i11
Groep 2a: gebruiker & kennisdeler	Clusterhoofd Onderhoud Adviseur Juridische Zaken Adviseur Communicatie Teamleider Onderhoud, Waterveiligheid & Wegen/Onderhoud	31 maart 2020	i6
Groep 2b: asset management	Assetmanager Waterveiligheid en wegen Assetmanager Wegen	2 april 2020	i4
Bestuurlijke portefeuillehouder	Integraal waterbeheer	6 april 2020	i3
<b>Externe partijen</b>			
Hoogheemraadschap van Rijnland	Beleidsadviseur en adviseur Waterkwaliteit	1 april 2020	i2
PWN	Sectormanager Natuur & Recreatie	3 april 2020	i13
Provincie Noord-Holland	Beleidsadviseurs	2 april 2020	i7
M.A. van den Berg & Zn.	Bollenkwekers	8 april 2020	i14
Omgevings-dienst Noord-Holland Noord	Milieutoezicht en -handhaving	15 april 2020	i12
LTO-Noord & KAVB	Regionale voorzitter Beleidsmedewerker Bodem, water & mineralen	3 april 2020	i8
Unie van Waterschappen	Beleidsmedewerker Waterbeleid	30 maart 2020	i9
Natuur & Milieufederatie Noord-Holland	Senior projectleider	9 april 2020	i10

Van ieder interview is een interviewverslag uitgewerkt en geverifieerd bij de geïnterviewde.

**Bijlage 5: Bronnenlijst**

1	Correspondentie via e-mail binnen HHNK over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw.
2	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over input voor ambtelijke bijeenkomst.
3	Correspondentie via e-mail tussen HHNK, LTO Noord en Hoogheemraadschap Rijnland over participatieve EC-monitoring.
4	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland over verduurzaming bollensector.
5	Schriftelijke vragen van Water Natuurlijk aan HHNK over het gebruik van insecticiden.
6	HHNK Begroting 2015
7	HHNK Begroting 2016
8	HHNK Begroting 2017
9	HHNK Begroting 2019
10	Hoftijser, E. & Veenenbos, M., juli 2018. CLM rapport Bezem door de middenkast HHNK 2017-2018. Publicatienummer 960.
11	Gommer, R., & Hoftijser, E., januari 2020. CLM conceptrapportage Bezem door de middenkast HHNK 2018-2019.
12	Gooijer, Y., Lommen, J., december 2016. Concept offerte Bezem door de middenkast In het beheergebied van HHNK 2017.
13	Hoftijser, E., & Lommen, J., oktober 2018. Offerte bezem door de middenkast HHNK vervolg 2018.
14	KAVB, 16 oktober 2018. Plan van aanpak bezem door de middenkast. Projectnummer:KAVB-1801.
15	Correspondentie via e-mail tussen KAVB en CLM over de inzameling van gewasbeschermingsmiddelen bij de bezemactie
16	Correspondentie via e-mail tussen UvW, STORL, CLM en I&W over de voortgang van het optimaliseren van de STORL regeling
17	Correspondentie via e-mail tussen KWR water en HHNK over overleg Bollenteelt Waterproof 23 mei 2018
18	Notulen overleg TKI Bollenteelt waterproof 7 januari 2019
19	Correspondentie tussen KWR water en HHNK over verslag bijeenkomst Bloembollenteelt Waterproof 6 juni 2019
20	Correspondentie via e-mail met Provincie Noord-Holland over het verbod op glyfosaat in pachtcontract
21	Correspondentie via e-mail met HHNK over fruitteeltbijeenkomst NFO/HHNK
22	Correspondentie via e-mail met UvW over wijzigingen in uitzonderingen gebruik gewasbeschermingsmiddelen buiten landbouw
23	HHNK Jaarverslag 2010
24	HHNK Jaarverslag 2011
25	HHNK Jaarverslag 2012
26	HHNK Jaarverslag 2013
27	HHNK Jaarverslag 2014
28	HHNK Jaarverslag 2015
29	HHNK Jaarverslag 2016
30	HHNK Jaarverslag 2017
31	HHNK Jaarverslag 2018



32	Deltares, Landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen Evaluatie resultaten 2018
33	Brief aan I&M vanuit trekkeroverleg LM-GBM over analysemethoden en waterkwaliteitsnormen
34	Deltares, Verslag trekkeroverleg LM-GBM 15 december 2017
35	Deltares, Verslag Trekkeroverleg LM-GBM 11 december 2018
36	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over regionalisering bestrijdingsmiddelenatlas
37	Deltares, Evaluatie Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen Land- en Tuinbouw 2015
38	CLM Milieurapportage bloembollenteelt 2015 - 2016 van het Landelijk Milieuoverleg Bloembollen
39	Correspondentie via e-mail met HHNK en KAVB over het afstemmen van monitoringsgegevens gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van Landelijk Milieuoverleg Bloembollen
40	Correspondentie via e-mail met HHNK en KAVB over agenda vergadering projectgroep LMB 11 feb 2020
41	Memo HHNK initiatief overleg uitbreiding bollenteelt
42	Verslag stuurgroep LMB 21-11-2018
43	Voortgangsrapportage Landelijk milieu overleg bloembollen 2010-2011
44	HHNK Meerjarenplan 2015-2018
45	HHNK Meerjarenplan 2016-2019
46	HHNK Meerjarenplan 2017-2020
47	HHNK Meerjarenplan 2018-2021
48	Monitoringsrapportage HHNK 2015
49	Correspondentie via e-mail met SMK over herzien certificatieschema on the way to planetproof
50	Rol HHNK in Planet Proof
51	Agenda begeleidingscommissie schoon erf schone sloot, 3 februari 2017
52	van Beek, J., Lageschaar, L., & Gooijer, Y., Juni 2018. CLM. Schoon Erf Schone Sloot, Rapportage over 2016 - 2018
53	de Werd, R., augustus 2014. Projectplan Schoon Erf Schone Sloot Vervolg
54	Vreeburg, P. & Eenkhoorn, B., Augustus 2016. Wageningen UR-PRO & HHNK. Schoon Erf Schone Sloot rapportage juli '15 - juli '16. Rapportnummer 3736187100.
55	Powerpoint, Gooijer, Y., 30 mei 2018. Schoon erf Schone sloot Resultaten Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland
56	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en KAVB over projectplan en begroting Schoon Erf Schone Sloot 2016
57	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over bijdrage stimuleringsbudget emissiebeperking glas- en tuinbouw en platform duurzame glastuinbouw in 2017
58	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over bijdrage stimuleringsbudget emissiebeperking glas- en tuinbouw en platform duurzame glastuinbouw in 2018
59	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over bijdrage stimuleringsbudget emissiebeperking glas- en tuinbouw en platform duurzame glastuinbouw in 2016
60	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over bijdrage stimuleringsbudget emissiebeperking glas- en tuinbouw en platform duurzame glastuinbouw in 2019
61	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over bijdrage van HHNK aan UvW



62	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over stimuleringsbudget emissiebeperking open teelten en veehouderij
63	Correspondentie via e-mail met HHNK over Bijdrage Toolboxteam 2018
64	Correspondentie via e-mail met HHNK over Bijdrage Toolboxteam 2017
65	Correspondentie via e-mail met HHNK over Bijdrage Toolboxteam 2019
66	Correspondentie via e-mail met HHNK over Bijdrage Toolboxteam 2016
67	Correspondentie via e-mail met HHNK over vernieuwde Toolbox Emissiebeperking
68	Correspondentie via e-mail met HHNK over Nefyto en Toolboxwater
69	Correspondentie via e-mail tussen HHNK en UvW over nieuwe toolbox kaarten over niet-chemisch bestrijden en voorkomen van onkruiden en plagen buiten de landbouw
70	Notitie Henk Bouman inzake bestrijding gewasbeschermingsmiddelen oppervlaktewater 18 september 2019
71	Notitie Marieke Fennema over effecten van maatregelen landbouwportaal Noord Holland
72	HHNK, evaluatie en continuering subsidieregeling Bodem & Water/landbouwportaal, oktober 2019
73	Maatregelenlijst landbouwportaal
74	HHNK Meerjarenperspectief 2020-2023 en begroting 2020
75	Broos, J. & Reitsma, H., oktober 2019. Onderzoek naar de bekendheid en het gebruik van het landbouwportaal in Noord-Holland
76	HHNK Perspectiefnota 2019-2022 Perspectief op het MJP 2018-2021
77	Van Soest, D., 10 oktober 2019. HHNK. Samenwerken aan Bodem & Water / Landbouwportaal Noord-Holland. Rapportage resultaten Bodem & Water en evaluatie effect maatregelen Landbouwportaal en ervaringen agrarische doelgroep.
78	HHNK Waterprogramma 2016-2021
79	Provincie Noord-Holland, november 2015. Watervisie 2021.
80	HHNK Onderzoeksopzet meetnet bestrijdingsmiddelen 2011-2015
81	Memo van rekenkamer commissie HHNK over toelichting monitoring en onderzoek GBM, 9 maart 2020
82	Deltares, Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen Land- en Tuinbouw. Evaluatie resultaten 2017
83	Deltares, Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen Land- en Tuinbouw Evaluatie resultaten 2018
84	Waterproef, Prijsopgave Gewasbeschermingsmiddelen meetnet 2017 HHNK
85	Waterproef, Prijsopgave Bestrijdingsmiddelen 2018 HHNK
86	Waterproef, stoffenlijst
87	Powerpoint, van Ee, G., 26 februari 2020. Onderzoek en monitoring oppervlaktewater bij HHNK.
88	Analysepakketten
89	Correspondentie via e-mail met Waterproef over GBM bloembollen - overzicht te analyseren stoffen
90	Correspondentie via e-mail met HHNK over gegevens uit CBS en Ctgb tbv overzicht te analyseren stoffen
91	Waterproef, Prijsopgave Gewasbeschermingsmiddelen meetnet 2019 HHNK
92	Waterproef, Prijsopgave Gewasbeschermingsmiddelen meetnet 2020 HHNK



93	Jaarsma, N. & van Ee, G., 22 juli 2016. Herziening meetnetten en monitoring waterkwaliteit HHNK 2016-2021
94	Brief van Ecofide aan HHNK over monitoringsadvies per stof
95	Oordeel per stof en waterlichaam
96	Planbureau voor de Leefomgeving, 2019. Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst.
97	Presentatie Deltares, monitoringsatelier LM-GBM 2019 evaluatie data
98	De Vries, M., mei 2010. Rapportage gewasbeschermingsmiddelen in de aardappelteelt 2009. Wetterskip Fryslan.
99	Correspondentie via e-mail met UvW over Bestrijdingsmiddelenatlas op regio niveau
100	KIWK GBM Fase 1 mail van Henk Bouman
101	Factsheet oppervlaktewater KRW-stroomgebiedsrapportage
102	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007). Activiteitenbesluit
103	Ministerie van VROM & Infrastructuur & Waterstaat (16 maart 2011). Besluit lozen buiten inrichtingen
104	Europese Unie (2000). Kaderrichtlijn Water
105	EU (2009). Regulation of placing plant protection products on the market
106	EU (2009). Directive for community action to achieve sustainable use of pesticides
107	Ministerie van VROM (30 nov. 2009). Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
108	Ministerie van Economische Zaken & Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (13 mei 2013). Nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst
109	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (21 juni 2019). Tussenevaluatie nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst
110	Ministerie van I&W en LNV (4 oktober 2012). Actieplan Duurzame Gewasbescherming
111	Ministerie van LNV, I&W, Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn & Sport (17 februari 2007). Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
112	Provincie Noord-Holland (juli 2019). Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht 2019-2020
113	Correspondentie via e-mail met Richard van Diepen van HHNK
114	de Snoo en Vijver, 2012. Bestrijdingsmiddelen en waterkwaliteit. Universiteit Leiden, Centrum voor Milieuwetenschappen
115	RIVM, 2012. Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming
116	Correspondentie via e-mail met Ida Middelenburg van HHNK
117	Correspondentie via e-mail met Gert van Ee van HHNK
118	Samenwerkingsovereenkomst HHNK-RUDNHN ondertekend bestuur
119	Concept Samenwerkingsafspraken Toezicht & Handhaving HHNK en OD NHN versie 19 maart 2020
120	HHNK, 2018. Websitepagina: 'Bezem door de middelenkast' in Noord-Holland.
121	Volkskrant, 2020. De Europese landbouw moest groener worden daar is niets van terechtgekomen. 23 feb. 2020
122	Bestrijdingsmiddelenatlas.nl. Atlas Bestrijdingsmiddelen in Oppervlaktewater. Ontwikkeld door Universiteit Leiden en RHDHV.
123	Correspondentie via telefoon met Jan Willem Huizinga van HHNK
124	Website HHNK - Beschermen tegen overstromingen - onderhouden.
125	Waterschapsspiegel - Unie van Waterschappen
126	Correspondentie via e-mail met Richard van Diepen van HHNK
127	CBS, 2017. "Areaal bloembollen blijft groeien" .
128	Technische wederhoor van de ambtelijke organisatie op het conceptrapport van dit onderzoek.



## Bijlage 6. Interviewleidraad en opzet interviews

### Bijlage 6.1 Interviewleidraad intern



Interviewleidraad

Project	Rekenkameronderzoek Gewasbeschermingsmiddelen
Onderwerp	Interviews
Datum	2 maart 2020

#### 1.1 Inleiding

In opdracht van de Rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) voert AT Osborne onderzoek uit naar **doelmatigheid** en **doeltreffendheid** van het beleid van HHNK, gericht op de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen en het voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater door deze middelen.

Gewasbeschermingsmiddelen gebruiken we in Nederland voor de teelt van gewassen in land- en tuinbouw en bij het onderhoud aan groen in zowel particuliere als openbare ruimte. Specifiek voor het beheergebied van HHNK zien we het gebruik van dergelijke middelen in de bollenteelt. De restanten van deze middelen blijven achter in ons milieu en vormen een risico voor mens, dier en milieu. De schadelijkheid van de stoffen en de plek en mate waarin dit in ons milieu voorkomt bepalen de omvang van het risico. In het bijzonder maken drinkwaterbedrijven zich zorgen over gewasbeschermingsmiddelen die terechtkomen in drinkwaterbronnen.

Als beheerder van de waterkwaliteit voert HHNK daarom beleid ten opzichte van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK geeft uiting aan dit beleid in vier rollen:

- gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;
- onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit;
- toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;
- kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen.

#### *Aanpak van het onderzoek*

AT Osborne voert het onderzoek uit door middel van een combinatie van bureaustudie en (groeps-) interviews. Het doel van de interviews is het verrijken van het beeld uit de bureaustudie.

We voeren gesprekken met hoofdrolspelers binnen de organisatie en met externe partijen. Van alle gesprekken maken we een beknopt (niet woordelijk) verslag. Dit verslag leggen we aan de geïnterviewden voor ter instemming. We gebruiken informatie uit de verslagen voor ons onderzoeksrapport.

Begin mei 2020 leveren wij een conceptrapportage op aan de Rekenkamercommissie. De ambtelijke organisatie krijgt vervolgens drie weken de tijd om de rapportage te checken of de weergave van de feiten correct is. Eventuele correcties voeren wij in overleg door om vervolgens het rapport aan te bieden aan de Rekenkamercommissie voor vaststelling en verdere bestuurlijke behandeling.



## 1.2 Vragen (intern)

Deze vragen gelden als hulpmiddelen ter voorbereiding, en zijn richtinggevend voor het gesprek. De vragen zullen wij niet altijd letterlijk stellen.

### Algemene vragen over de rollen van het waterschap

Algemene vragen	
In hoeverre bent u bekend met landelijke regelgeving en beleid rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen?	<input type="checkbox"/>
In hoeverre bent u bekend met de vier rollen die het waterschap vervult rondom de uitvoering van Gewasbeschermingsbeleid?	<input type="checkbox"/>
In welke mate bent u betrokken (geweest) bij de uitvoering van één of meerdere van de vier rollen?	<input type="checkbox"/>
In welke mate is HHNK onderscheidend rondom de uitvoering van Gewasbeschermingsbeleid?	<input type="checkbox"/>
Op welke manier werkt HHNK samen met andere partijen? Hoe gaat deze samenwerking?	<input type="checkbox"/>
Komt HHNK in conflict t.a.v. gewasbeschermingsmiddelen met andere partijen? Hoe verlopen deze conflicten? Hoe worden deze conflicten opgelost?	<input type="checkbox"/>

### Specifieke vragen per rol van HHNK

Specifieke vragen per rol	
Gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen; <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Heeft u inzicht in de omgang van HHNK met het eigen middelengebruik.</li> <li>➢ Heeft u inzicht in de omgang van pachters met hun middelengebruik.</li> </ul>	<input type="checkbox"/>
Onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit; <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Voldoet de beschikbare informatie en zijn er blinde vlekken?</li> <li>➢ Hoe doelmatig/efficiënt is de monitoring en welke keuzes worden hierin gemaakt?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>
Toezichthouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving; <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Heeft u inzicht in de uitvoering van de formele toezichtrol</li> <li>➢ Heeft u inzicht in de samenwerking met andere handhavers en mogelijkheid tot verbeteringen</li> </ul>	<input type="checkbox"/>
Kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen. <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Doelmatigheid en doeltreffendheid van bovenwettelijke maatregelen</li> </ul>	<input type="checkbox"/>
Wat gaat goed? Waar moet het waterschap mee door gaan? Waarom? En waarom was dit succesvol?	<input type="checkbox"/>
Waar moet het waterschap mee stoppen? Waarom?	<input type="checkbox"/>
Wat zijn activiteiten die het waterschap zou moeten oppakken/veranderen? Waarom?	<input type="checkbox"/>

### Vragen over de trend buiten

Trend	
Welke trends ziet u ten aanzien van Gewasbeschermingsmiddelen (gebruik, voorkomen in oppervlaktewater, ernst): <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Zowel binnen HHNK als breder</li> </ul>	<input type="checkbox"/>



Welk aandeel heeft volgens u het waterschap gehad in het bewerkstelligen van deze trends? ➤ Kunt u dit onderbouwen met voorbeelden of anderszijds?	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------

*Bij groepsgesprekken:*

<b>Verificatie vragen</b>	
Herkennen de andere aanwezigen zich in het beeld dat geschetst wordt? ➤ Zo ja, op basis van welke feitelijkheden/voorbeelden e.d. ➤ Zo niet, op welke wijze wijkt het beeld af en wat is hiervan de onderbouwing	<input type="checkbox"/>
Zijn er binnen het waterschap of daarbuiten die zich niet zouden kunnen vinden in het geschetste beeld? ➤ Wie is dit (rol, organisatie)? ➤ Wat is de redeneerlijn van bovengenoemde ?	<input type="checkbox"/>

*Controle vragen:*

<b>Controle vragen</b>	
Zijn er specifieke items die niet aan bod zijn gekomen en wel relevant zijn voor dit onderzoek? ➤ Zo ja, welke zijn dit? En kunnen we deze informatie alsnog schriftelijk ontvangen.	<input type="checkbox"/>
Is er documentatie die relevant is voor dit onderzoek dat nog niet in bezit is van de onderzoekers? (Literatuurlijst is op te vragen bij de onderzoekers) ➤ Zo ja, zouden wij deze mogen ontvangen.	<input type="checkbox"/>





## Bijlage 6.2 Interviewleidraad externe partijen



Interviewleidraad

Project	Rekenkameronderzoek Gewasbeschermingsmiddelen
Onderwerp	Interviews
Datum	19 maart 2020

### 1.1 Inleiding

In opdracht van de Rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) voert AT Osborne onderzoek uit naar **doelmatigheid** en **doeltreffendheid** van het beleid van HHNK, gericht op de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen en het voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater door deze middelen.

Gewasbeschermingsmiddelen gebruiken we in Nederland voor de teelt van gewassen in land- en tuinbouw en bij het onderhoud aan groen in zowel particuliere als openbare ruimte. Specifiek voor het beheergebied van HHNK zien we het gebruik van dergelijke middelen in de bollenteelt. De restanten van deze middelen blijven achter in ons milieu en vormen een risico voor mens, dier en milieu. De schadelijkheid van de stoffen en de plek en mate waarin dit in ons milieu voorkomt bepalen de omvang van het risico. In het bijzonder maken drinkwaterbedrijven zich zorgen over gewasbeschermingsmiddelen die terecht komen in drinkwaterbronnen.

Als beheerder van de waterkwaliteit voert HHNK daarom beleid ten opzichte van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. HHNK geeft uiting aan dit beleid in vier rollen:

- gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen;
- onderzoeker door middel van meting en monitoring van de waterkwaliteit;
- toezichhouder en handhaver van geldende wet- en regelgeving;
- kennisdeler en stimulator van bovenwettelijke maatregelen.

#### *Aanpak van het onderzoek*

AT Osborne voert het onderzoek uit door middel van een combinatie van bureaustudie en (groeps-) interviews. Het doel van de interviews is het verrijken van het beeld uit de bureaustudie.

We voeren gesprekken met hoofdrolspelers binnen de organisatie en met externe partijen. Van alle gesprekken maken we een beknopt (niet woordelijk) verslag. Dit verslag leggen we aan de geïnterviewden voor ter instemming. We gebruiken informatie uit de verslagen voor ons onderzoeksrapport.

Begin mei 2020 leveren wij een conceptrapportage op aan de Rekenkamercommissie. De ambtelijke organisatie krijgt vervolgens drie weken de tijd om de rapportage te checken of de weergave van de feiten correct is. Eventuele correcties voeren wij in overleg door om vervolgens het rapport aan te bieden aan de Rekenkamercommissie voor vaststelling en verdere bestuurlijke behandeling.



## 1.2 Vragen

Deze vragen gelden als hulpmiddelen ter voorbereiding, en zijn richtinggevend voor het gesprek. De vragen zullen wij niet altijd letterlijk stellen. Sommige vragen zijn wellicht niet voor u/uw organisatie van toepassing

### Vragen over de eigen organisatie

Wat is de betrokkenheid van uw organisatie rondom het thema Gewasbeschermingsmiddelen?	<input type="checkbox"/>
Wat is uw eigen rol/betrokkenheid rondom het thema gewasbeschermingsmiddelen?	<input type="checkbox"/>
Welke doelstelling beoogd/welk standpunt heeft uw organisatie ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen?	<input type="checkbox"/>

### Vragen over bekendheid en imago

In hoeverre bent u bekend met landelijke regelgeving en beleid rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen?	<input type="checkbox"/>
Wat doet het waterschap (HHNK) wel wat anderen partijen niet doen?	<input type="checkbox"/>
Omschrijf het imago dat u heeft van HHNK ten aanzien van de uitvoering van beleid rondom Gewasbeschermingsmiddelen. ➤ Op welke activiteiten/uitingen van het waterschap baseert u dit beeld?  ➤ Is dit beeld veranderd de afgelopen 10 jaar?	<input type="checkbox"/>



*Vragen over de rollen van het waterschap*

In hoeverre bent u bekend met de vier rollen die het waterschap vervult rondom de uitvoering van Gewasbeschermingsbeleid?	<input type="checkbox"/>
Met welke rollen /activiteiten van het waterschap rondom gewasbeschermingsmiddelen is uw organisatie in aanraking gekomen?	<input type="checkbox"/>
Wat vindt u van de doelmatigheid van de uitvoering van deze activiteiten (Met andere woorden: wat vindt u van de efficiëntie waarmee het waterschap deze activiteit uitvoert?)  ➤ Heeft u voorbeelden die dit onderbouwen?  ➤ Specifiek voor de andere waterschappen: kwantitatieve vergelijking FTE en €	<input type="checkbox"/>
Hoe doeltreffend vindt u het waterschap in de uitvoering van haar rollen? (Met andere woorden bereikt het waterschap haar beoogde doelen?) ➤ Heeft u gegevens/voorbeelden die dit onderbouwen?	<input type="checkbox"/>
Ziet u mogelijkheden voor het waterschap om de invulling van één of meerdere van haar rollen te verbeteren? ➤ Heeft u daarbij ideeën voor concrete maatregelen?	<input type="checkbox"/>
Ziet u zaken waarvan u vindt dat het waterschap mee moet stoppen? Zo ja, Waarom?	<input type="checkbox"/>



Indien van toepassing/hier zicht op is:

*Vragen rondom het gebruik en voorkomen van Gewasbeschermingsmiddelen*

**Vragen over middelengebruik en voorkomen**

Is uw eigen gewasbeschermingsmiddelen gebruik in de afgelopen 10 jaar: toegenomen, gelijk gebleven, afgenomen?



Is volgens u het gewasbeschermingsmiddelen gebruik in de regio in de afgelopen 10 jaar: toegenomen, gelijk gebleven, afgenomen?



Is de ernst van de gewasbeschermingsmiddelen problematiek in het oppervlaktewater in de regio in de afgelopen 10 jaar: afgenomen, gelijk gebleven, toegenomen?



**Indien er sprake is van een trend**

Welk aandeel heeft volgens u het waterschap gehad in het bereiken van deze trend

- Kunt u dit onderbouwen met voorbeelden





Tijdens de interviews komen tenminste de volgende onderwerpen aan bod:

- Algemeen:
  - Bekendheid met het beleid van HHNK ten aanzien van de bestrijding van gewasbeschermingsmiddelen;
  - (H)erkenning van de gestelde doelen en maatregelen van HHNK;
  - Beeld van de effecten van maatregelen;
  - Imago van HHNK.
- Specifiek intern:
  - Invulling van de vier rollen van HHNK;
  - Systeemkennis, beeld van de situatie;
  - Samenwerking met externe partijen.
- Specifiek externe partijen:
  - (H)erkenning van de vier rollen van HHNK, inclusief huidige en gewenste uitvoering van deze rollen;
  - Trends in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (bijvoorbeeld uit monitoringsrapportages) en het aandeel van HHNK in deze trends;
  - Samenwerking met HHNK;

Imago van HHNK.