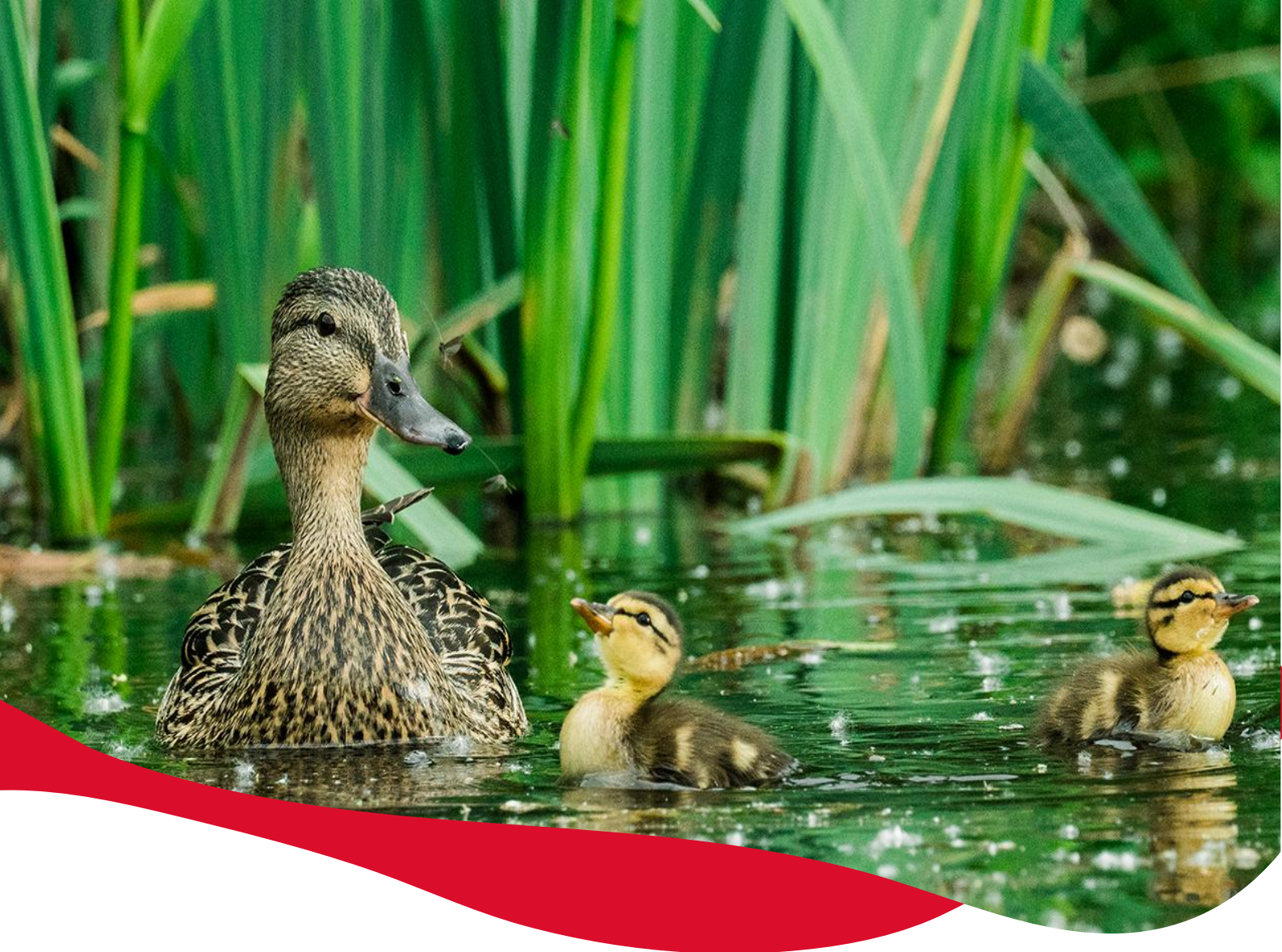




EINDRAPPORT

KRW – Minder weten om beter te sturen

In opdracht van de Rekenkamer van Waterschap Rivierenland & Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Maart 2025 | Versie 1.0



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3. Verantwoording werkwijze	5
1.4. Leeswijzer	5
2. Voortgang KRW	6
2.1. Beleidsinstrumentarium en maatregelen	6
2.1.1. Algemeen	6
2.1.2. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	6
2.1.3. Waterschap Rivierenland	7
2.2. Stand van zaken uitvoering en doelbereik	9
2.3. Impulsprogramma KRW en de Tussenevaluatie 2024	10
3. Bestuurlijke betrokkenheid	13
3.1. Aanloop	13
3.1.1. Bestuurlijk aandacht voor KRW sterk toegenomen	13
3.1.2. Zicht op het handelingsrepertoire: 'wie precies waarvoor wat moet doen'	14
3.2. Rollen en inzet bij HDSR	15
3.2.1. Betrokkenheid van het Algemeen Bestuur	15
3.2.2. Kaderstellende rol	15
3.2.3. Controlerende rol	16
3.2.4. Omgeving en inzet instrumentarium	16
3.3. Rollen en inzet bij WSRL	17
3.3.1. Betrokkenheid van het Algemeen Bestuur	17
3.3.2. Kaderstellende rol	18
3.3.3. Controlerende rol	19
3.3.4. Omgeving en inzet instrumentarium	19
3.4. Reflectie	20
3.4.1. Vergelijking HDSR en WSRL	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.4.2. Het versterken van de verschillende rollen van het waterschap	20
3.4.3. Hoe kan de kaderstellende rol van het AB ingevuld worden	22
4. Conclusies en aanbevelingen	23



4.1. Conclusies	23
4.2. Aanbevelingen	24
Bijlage 1: Normenkader	26
Bijlage 2: Overzicht documenten	27
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie	27
Bijlage 4: Nawoord van de Rekenkamer	27



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die in 2000 is ingesteld met als doel dat uiterlijk in 2027 alle wateren in Europa schoon en gezond zijn. In Nederland spelen de waterschappen een belangrijke rol bij het realiseren van de KRW doelen. Ze identificeren maatregelen in de waterlichamen, voeren deze maatregelen uit en monitoren het resultaat en het effect. Daarnaast werken ze samen met andere partijen aan verbetering van de waterkwaliteit door het terugdringen van emissies, bijvoorbeeld vanuit de landbouw en de industrie.

Op dit moment zijn we halverwege de derde uitvoeringsperiode van de KRW (2022-2027), maar nog niet alle waterlichamen voldoen aan de KRW doelen. Hoewel er al diverse maatregelen zijn getroffen voldoet de waterkwaliteit van de Nederlandse wateren nog niet aan de normen van de KRW. Dit geldt ook voor de wateren in de beheergebieden van Waterschap Rivierenland (WSRL) en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) constateert in 2023 dat een doortastender aanpak dringend noodzakelijk is. De aanpak tot nu toe is te vrijblijvend geweest. Ze signaleren bovendien dat de uitvoering van dat beleid door een aantal factoren dusdanig wordt belemmerd, dat de KRW-doelen ook na 2027 waarschijnlijk niet realiseerbaar zijn zonder aangescherpte beleidsaanpak¹. Ook in de algemeen besturen (AB's) van HDSR en WSRL zijn er zorgen over het halen van de doelen. In verschillende moties en schriftelijke vragen hebben beide AB's de afgelopen jaren bij de Dagelijks Besturen (DB's) aandacht gevraagd voor inzet op de realisatie van de doelen.

Naast het derde uitvoeringsprogramma tot 2027 hebben het Rijk en de regionale overheden sinds maart 2023 het KRW Impulsprogramma opgezet om met een stevige, aanvullende inzet op het uitvoeren van verbeteracties te voldoen aan de eisen van de KRW en daarmee maximale inspanning te leveren voor de Europese wettelijke verplichtingen in 2027. In geval de KRW-doelen in 2027 niet gehaald worden loopt Nederland een risico op Europese ingebrekestellingen, boetes en/of dwangsommen. Ook kunnen er gevolgen zijn voor waterbeheerders in het kader van vergunningverlening voor onttrekkingen en lozingen en voor bouwprojecten voor een grotere groep betrokkenen.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht in de inzet van beide waterschappen op het realiseren van de KRW doelen in 2027 en hoe de AB's invulling hebben kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

Onderzoeksvragen

De doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Welk beleidsinstrumentarium en maatregelen hebben HDSR en WSRL vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW?
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het beleidsinstrumenten en de maatregelen en wat is de huidige status en verwachting met betrekking tot het bereiken van de doelen? Wat zijn mogelijke knelpunten daarbij?

¹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (11 mei 2023). Briefadvies 'Goed water goed geregeld'.



- Welke verschillen zijn er zichtbaar in opgaven, inzet van maatregelen en beleidsinstrumenten tussen HDSR en WSRL? Wat kunnen de waterschappen van elkaar leren?
- Wat is het speelveld van het waterbeheer in relatie tot de KRW in het beheergebied van HDSR en WSRL (wie neemt de beslissingen en waarover)?
- In hoeverre heeft het AB zicht op de afhankelijkheid van HDSR en WSRL van andere (derde) partijen en/of kaders?
- In hoeverre en op welk gebied heeft het AB de mogelijkheid om binnen dit speelveld te sturen?
- Wat zijn de verschillen tussen beide waterschappen in de wijze waarop het AB stuurt binnen het speelveld en op doelrealisatie? Wat kunnen beide besturen van elkaar leren?

Op basis van deze onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld (bijlage 1) voor transparante oordeelsvorming.

1.3. Verantwoording werkwijze

De bevindingen zijn gebaseerd op een studie van relevante documenten en (groeps)interviews met betrokken ambtenaren en bestuurders. Een overzicht van deze documenten en geïnterviewde ambtenaren en bestuurders staat in bijlage 2. De conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd in samenwerking met de rekenkamer.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de voortgang van beide waterschappen op de KRW en geeft antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 gaat over de bestuurlijke betrokkenheid bij KRW en geeft antwoord op de laatste drie onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn (2000/60/EG) die in 2000 is aangenomen met als doel de waterkwaliteit in alle Europese lidstaten te verbeteren en te beschermen. De KRW streeft naar het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van alle oppervlaktewateren en goede kwaliteit en kwantiteit voor grondwater in de EU.

De oorspronkelijke deadline voor het behalen van een goede ecologische en chemische toestand van alle waterlichamen was 2015. Nederland heeft echter twee keer uitstel aangevraagd voor het behalen van de doelstellingen. De ultieme deadline voor het behalen van de KRW-doelen is eind 2027.

Stroomgebieden en waterlichamen

Nederland valt onder vier internationale stroomgebieden: de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Voor het Nederlandse deel van deze stroomgebieden stelt het Rijk een stroomgebiedbeheerplan (SGBP) op. De verantwoording over de KRW aan de Europese Commissie verloopt via deze plannen. Ze vormen in die zin het juridisch kader. De SGBP's moeten de toestand van het water beschrijven, doelstellingen vastleggen en maatregelen voorstellen om deze doelstellingen te bereiken. Iedere zes jaar worden de plannen geactualiseerd. WSRL en HDSR vallen onder het stroomgebied Rijn, deelstroomgebied Rijn-West.

De KRW is van toepassing op ál het oppervlaktewater in Europa. Om de administratieve last (inclusief monitoring) te verminderen zijn KRW-waterlichamen aangewezen, voor zowel grondwater als oppervlaktewater. Nederland telt 745 oppervlaktewaterlichamen en 23 grondwaterlichamen. De kleinere wateren die niet zijn aangewezen als KRW-waterlichaam zijn aangemerkt als 'overige wateren'.



2. Voortgang KRW

In dit hoofdstuk beschrijven we de voortgang van beide waterschappen op het KRW dossier en daarmee geven we antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen.

2.1. Beleidsinstrumentarium en maatregelen

2.1.1. Algemeen

Het *waterbeheerprogramma (WBP)* is bij de waterschappen het belangrijkste beleidsinstrument. Hierin wordt elke zes jaar een totaaloverzicht van opgaven vastgelegd, waaronder waterkwaliteit. Het huidige WBP loopt van 2022 tot en met 2027. Aan de hand van het WBP bepaalt het waterschapsbestuur de koers en geeft het richting.

Op stroomgebied niveau is het overkoepelend *stroomgebiedbeheerplan (SGBP) Rijn* het richtinggevende document, uitgegeven door de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR). Een niveau lager, binnen deelstroomgebied Rijn-West, heeft de 'Werkgroep doelaflading 2021' in maart 2020 redeneerlijnen opgesteld voor het afleiden van KRW-doelen voor het oppervlaktewater. Dit vond plaats in het kader van het derde SGBP (2022-2027). In januari 2021 hebben de betrokken overheden binnen Rijn-West gezamenlijk de *Samenwerkingsagenda Rijn-West 2021-2027* vastgesteld. Dit document geeft een overzicht van de belangrijkste opgaven in het gebied en geeft richting aan het werk binnen Rijn-West voor de komende periode.

HDSR heeft 30 KRW-oppervlaktewaterlichamen die gezamenlijk bijna 5% van het oppervlaktewater in het beheergebied omvatten². WSRL heeft 29 KRW-oppervlaktewaterlichamen die samen ongeveer 10% van alle watergangen beslaan³. Zowel HDSR als WSRL kennen twee typen KRW-waterlichamen: de sloten en kanalen (stilstaande wateren met type M) en beken en rivieren (stromende wateren met type R). Voor elk waterlichaam stelt de waterbeheerder een factsheet op. Hierin staat een omschrijving van het waterlichaam, inclusief doelen, huidige toestand en maatregelen. Ze vormen de basis voor de Stroomgebiedbeheerplannen. De SGBP's en factsheets zijn online te raadplegen op www.waterkwaliteitsportaal.nl.

2.1.2. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

In 2018 is HDSR, conform de STOWA Handreiking KRW-doelen, begonnen met het uitvoeren van watersysteemanalyses om inzicht te krijgen in de huidige waterkwaliteitssituatie. Vervolgens zijn op basis hiervan effectieve maatregelen en KRW-doelen bepaald, het Goed Ecologisch Potentieel (GEP). Uit de watersysteemanalyses is gebleken dat de grootste opgave ligt in het op orde krijgen van zowel het aantal als de variatie van waterplanten. Het verminderen van de nutriëntenemissies blijkt een belangrijke sleutelfactor hiervoor en daarom wordt daar in de huidige planperiode blijvend op ingezet.

Bij HDSR vallen de KRW-maatregelen binnen het Programma Gezond Water. Het huidige maatregelenpakket is opgenomen in het *KRW-maatregelenplan 2022-2027*, gepubliceerd in september 2021. Dit plan bevat 10 soorten maatregelen, verdeeld over vijf thema's (A t/m E), zie Tabel 1.

² Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2021). KRW-maatregelenplan 2022-2027.

³ Waterschap Rivierenland. Waterbeheerprogramma 2012-2027 'Stroomopwaards, klimaatbestendig en duurzaam'.



Tabel 1 KRW-maatregelen 2022-2027 bij HDSR

HDSR KRW-maatregelen 2022-2027				
A1. Emissiereductie RWZI Zeist				
A2. Onderzoek emissiereductie RWZI's				
A3. Samenwerkingsprogramma emissiereductie en ecologisch beheer in de agrarische sector				
A4. Stimuleringsregeling emissiereducerende maatregelen door de agrarische sector				
B1. Oplossen vismigratie knelpunt				
B2. Optimalisatie negen sluisvispassages				
B3. Onderzoek vispasseerbaarheid rijk-regio kunstwerken				
C1. Ecologisch waterbeheer				
D1. Optimalisatie wettelijk instrumentarium en bevoegdheden van het waterschap				
E1. Onderzoek & innovatie				
A Emissiereductie	B Ecologische inrichting watersysteem	C Ecologisch beheer en onderhoud	D Wet- en regelgeving	E Onderzoek

Waar de maatregelen in planperiode 2016-2021 een focus hadden op nutriënten en beheer in het landelijk gebied, is het huidige maatregelenpakket diverser. Het pakket omvat zowel maatregelen ter optimalisatie van het watersysteem (RWZI's, vispassages, waterbeheer) als maatregelen met een onderzoekende, organisatorische of juridische component. HDSR laat zich momenteel ook juridisch adviseren door onderzoekers van de Universiteit Utrecht voor wat betreft de borging van de KRW in het wettelijk instrumentarium van het waterschap (maatregel D1 in Tabel 1). Hierbij valt onder andere te denken aan vergunningen, handhavingsbevoegdheden, de legger en de waterschapsverordening.

2.1.3. Waterschap Rivierenland

Bij WSRL is de KRW-opgave vastgelegd in drie opeenvolgende *KRW-Rivierenlandplannen*. In november 2007 heeft het algemeen bestuur van WSRL ingestemd met het KRW-maatregelenpakket 2009-2015 (eerste planperiode) en de ecologische doelen (zie Rivierenlandplan 2, par. 1.1). Daarna volgden KRW-Rivierenlandplan 2 (2016-2021) en 3 (2022-2027).

WSRL heeft in de huidige planperiode 10 soorten maatregelen gepland, verdeeld over vier categorieën (A t/m D, zie Tabel 2). Behalve 'maatregelen overig water', 'medicijnverwijdering RWZI Groesbeek' en 'verregaande fosfaatreductie RWZI Groesbeek' kennen alle maatregelen een KRW-resultaatsverplichting.

Tabel 2 KRW-maatregelen 2022-2027 bij WSRL

WSRL KRW-maatregelen 2022-2027				
A.1. Natuurvriendelijk onderhoud				
A.2. Onderhoud vispassage (APK)				
B.1. Natuurvriendelijke inrichting (oever)				
B.2. Maatregelen overig water				
B.3. Vispasseerbaar maken kunstwerken				
C.1. Stimuleren landbouwaanpak (DAW)				
C.2. Onderhoudsbaggeren				



C.3. Aanvullend baggeren
C.4. KRW-pilot Groesbeek (vergaand verwijderen fosfaat)
C.5. Medicijnreuten verwijdering RWZI Groesbeek
D.1. Communicatie/voorlichting
D.2. KRW Onderzoeksprogramma

A Beheer

B Inrichting

C Emissie

D Overig

De KRW-maatregelen uit de huidige planperiode vertonen gelijkenissen met Rivierenlandplan 1 en 2, waarbij er meer aandacht gaat naar⁴:

- *“een aangepast beheer en onderhoud waar dit mogelijk is;*
- *een realistische ambitie voor natuurvriendelijke inrichting van kunstmatige (stilstaande) watergangen;*
- *een intensiever samenspel met de agrarische sector bij het aanpakken van verliezen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het watersysteem (DAW);*
- *verbetering van de waterkwaliteit in overig water samen met provincies, gemeenten en andere stakeholders.”*

Voor bovenstaande onderdelen zet WSRL diverse instrumenten in. Voor het eerste onderdeel, beheer en onderhoud, heeft WSRL protocollen voor het maaibeheer rondom natuurvriendelijke oevers en vispassages, welke worden doorvertaald naar bestek en uitvoering. Voor het tweede onderdeel heeft het waterschap een stimuleringsregeling voor de aanleg van natuurvriendelijke oevers. De laatste twee sporen laten zien dat in de huidige planperiode meer toenadering gezocht wordt in de samenwerking met andere partijen. Zo blijkt uit de interviews dat tuinders zelf actief het waterschap benaderd hebben voor data en dat WSRL ook burgers betreft bij de monitoring van de waterkwaliteit (*citizen science*). Verder valt op dat WSRL ook maatregelen treft in regulier werk, zoals beheer en onderhoud. Middels vergunningverlening en handhaving reguleert het waterschap directe lozingen en geeft het advies bij indirecte lozingen. In een interview wordt aangegeven dat het waterschap met advies en communicatie een stevigere rol zou kunnen pakken. Wat betreft emissiebeperkingen zet WSRL deze laatste planperiode met name in op het verminderen van nutriënten in de landbouw (onderdeel C in Tabel 2). Een instrument dat het waterschap hiervoor inzet zijn DAW-subsidies waarbij agrariërs worden gestimuleerd nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. De meeste RWZI's zijn de eerste twee planperiodes al aangepast. Op de RWZI Groesbeek worden weer maatregelen getroffen in de derde planperiode: de aanleg van een medicijnfilter en een verregaande zuivering van fosfaat.

De juridische KRW-scan van de Universiteit Utrecht, waarin ook WSRL onderzocht is, concludeert dat er pas *‘recent meer aandacht (is) voor het intensiveren van kerntaken als vergunningverlening, toezicht en handhaving’*⁵. Dit blijkt ook uit de interviews met afgevaardigden van de ambtelijke organisatie van WSRL. De vertaling naar beleidsregels is momenteel nog beperkt en wordt gezien als een belangrijke opgave. Wel werkt WSRL momenteel samen met andere waterschappen aan het opstellen van een toetsingskader waarmee in het vergunningverleningsproces beoordeeld kan worden of een initiatief schadelijk is voor de waterkwaliteit. De waterschappen maken hierbij ook gebruik van de (instrumenten uit de) waterschapsverordening.

⁴ Waterschap Rivierenland (17 november 2021). Waterbeheerprogramma 2022-2027: Versterken. Verbinden. Vergroenen. Pagina 47.

⁵ Groothuijse, F. & Van Rijswijk, M. (31 juli 2023). Ambitie voor de watertransitie (essay ‘scherper aan de wind’). Pagina 7.



2.2. Stand van zaken uitvoering en doelbereik

Om inzicht te krijgen in de huidige toestand van de waterkwaliteit in de KRW-waterlichamen hebben WSRL en HDSR de afgelopen jaren uitgebreide watersysteemanalyses per waterlichaam uitgevoerd.

Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden

De maatregelen, voortkomend uit de KRW-maatregelenplan (2022-2027), bevinden zich in de planvoorbereidingsfase of uitvoeringsfase. De maatregelen zijn gericht op verontreinigende stoffen die de norm overschrijden en de chemische toestand, en verdere verbetering van de biologische en algemeen fysische chemie toestand. Bij sommige maatregelen is de uitvoering vertraagd. Zoals bijvoorbeeld het project baggeren/verdiepen van het Merwedekanaal, oorspronkelijk opgenomen in het eerste stroomgebiedbeheerplan (SGBP1), kent een afhankelijkheid van Rijkswaterstaat die het project meermaals heeft doorgeschoven naar volgende planperiodes. In 2024 heeft HDSR Rijkswaterstaat hierop aangesproken. Inmiddels lopen er verkenningen voor (alternatieve) maatregelen. Desondanks is het onwaarschijnlijk dat deze maatregel in 2027 zal worden afgerond. Het onderzoek naar emissiereductie van RWZI's is voltooid en er is nu in beeld welke maatregelen per zuivering nodig zijn om te komen tot de benodigde reductie. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) liep twee jaar achter vanwege corona en onrust in de sector over stikstof en het creëren van een nieuwe aanpak. Inmiddels is er sinds 2024 voortgang geboekt met dit project. Ondanks de vertraging in de uitvoering van bovengenoemde maatregelen, wordt verwacht dat de meeste maatregelen eind 2027 gereed zullen zijn.

Kijkend naar alle waterlichamen levert het beeld dat de biologische en algemeen fysische chemie in 2023 matig of goed is, met daarbij uitschieters naar ontoereikend waarbij de doelen in 2027 vrijwel zeker niet worden gehaald. Ook voor de specifiek verontreinigende stoffen die de norm overschrijden geldt dat de doelen niet gehaald zullen worden. Ditzelfde geldt ook voor de chemische toestand. Op basis van de status van de maatregelen en deze in relatie tot de huidige toestand van de waterlichamen blijken de doelen in zijn totaliteit in 2027 niet gehaald te gaan worden. Het algemeen bestuur is hier in Q1-2025 over geïnformeerd middels de tussenevaluatie.

Tabel 3 Voortgang uitvoering KRW-maatregelen bij HDSR

Planperiode	Naam beleidsplan	Aantal soorten maatregelen	Status
1 (2009-2015)	KRW-maatregelenplan	5	Afgerond
2 (2016-2021)	KRW-maatregelenplan	10	Deels afgerond
3 (2022-2027)	KRW-maatregelenplan	10	Lopend

Waterschap Rivierenland

Het waterschap werkt aan de uitvoering van de beleidsinstrumenten en de maatregelen. Uit de documentatie en interviews blijkt dat de uitvoering van de maatregelen voorspoedig verlopen. Wel zijn er maatregelen uit voorgaande planperiode doorgeschoven naar de huidige planperiode. Het gefaseerde deel van de natuurvriendelijke oevers uit de eerste planperiode wordt in de tweede planperiode ruimschoots gecompenseerd, terwijl het aanvullende baggeren en verdiepen, dat nog niet is uitgevoerd in de tweede planperiode, worden opgepakt in de derde planperiode. De benodigde maatregelen aan de RWZI's zijn voornamelijk uitgevoerd in de eerste en tweede planperiode. Gezien een aantal maatregelen nog in uitvoering zijn, kan er alleen een beeld geschetst worden van de eerder afgeronde maatregelen. Dit komt neer op maatregelen uit KRW1 en KRW2.

Hieruit blijkt dat over de breedte van de waterlichamen het beeld dat de biologische en algemeen fysische chemie in 2023 matig of goed is, met daarbij uitschieters naar ontoereikend. De specifiek verontreinigende stoffen die de norm



overschrijden en de chemische toestand ontoereikend en slecht zijn. Op basis van de status van de maatregelen en deze in relatie tot de huidige toestand van de waterlichamen blijken de doelen in zijn totaliteit in 2027 niet gehaald te gaan worden. He AB is hierover geïnformeerd middels de tweede Bestuursrapportage van 2024 en middels de Midterm review in Q1 2025.

Tabel 4 Voortgang uitvoering KRW-maatregelen bij WSRL

Planperiode	Naam beleidsplan	Aantal maatregelen	Status
1 (2009-2015)	KRW Rivierenlandplan 1	5	Afgerond
2 (2016-2021)	KRW Rivierenlandplan 2	14	Afgerond
3 (2022-2027)	KRW Rivierenlandplan 3	10	Lopend

Drie ontwikkelniveaus

Terugkijkend op de voortgang van KRW binnen de beide waterschappen, kunnen drie ontwikkelniveaus worden onderscheiden. In het eerste ontwikkelniveau wordt KRW vooral beschouwd als een uitvoeringsopgave waarvan de voortgang kan worden gemeten in kilometers natuurvriendelijke oevers en aantallen vispassages. KRW wordt door veel waterschappen gezien als een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting. Op het tweede ontwikkelniveau is KRW een waterschapsbrede opgave, waarbij ook het handelingsrepertoire sterk uitbreidt (denk aan beheer en onderhoud, vergunningverlening, toezicht en handhaving, etc.). Op het derde ontwikkelniveau is KRW vooral een samenwerkingsopgave waarbij de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle gebiedspartners. Het tweede en derde ontwikkelniveau biedt meer beleidsruimte, waarbij een kaderstellend en controlerend waterschapsbestuur gewenst is. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre de besturen van beide waterschappen hier invulling (kunnen) geven.

2.3. Impulsprogramma KRW en de Tussenevaluatie 2024

Het interbestuurlijke Impulsprogramma KRW heeft als doel een impuls te geven aan het realiseren van de KRW doelen in 2027. Onderdeel van het programma is de Tussenevaluatie waarvan de resultaten⁶ in december 2024 door de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer zijn aangeboden⁷. Het doel van de Tussenevaluatie is om op basis van de actuele toestand van de waterkwaliteit een goede prognose te kunnen maken van het doelbereik in 2027 en het resterend handelingsperspectief te bepalen voor verbetering van de waterkwaliteit. Naast de Tussenevaluatie zijn er nog twee sporen binnen het KRW-impulsprogramma: uitvoering en verantwoording. Het spoor uitvoering is gericht op het bewaken van de uitvoering van de eerdere afgesproken maatregelen, de verdere uitwerking van ruimtelijke maatregelen, de intensivering van maatregelen voor stoffen en de inzet op verdere verankering van afspraken in de regelgeving. Het spoor verantwoording is gericht op de voorbereiding van een goede motivering van uitzonderingen.

Uit de Tussenevaluatie blijkt dat er verbeteringen zijn opgetreden in de waterkwaliteit over de afgelopen decennia, maar dat er nog aanzienlijke opgaven resteren, die regionaal van elkaar verschillen. Uit de Kamerbrief en het koepelrapport met resultaten van de Tussenevaluatie blijkt dat met name op het gebied van nutriënten en chemische stoffen aanvullende maatregelen nodig zijn. In het Bestuurlijk Overleg KRW van 15 november 2024 hebben alle betrokken partners zich gecommitteerd om de restopgaven uit de Tussenevaluatie op te pakken en toe te werken naar aanvullende maatregelen (handelingsperspectief) om de waterkwaliteit te verbeteren, ook na 2027.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw>

⁷ [Kamerbrief bij tussenevaluatie KRW | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



Uit de onderzoeken die WSRL en HDSR in het kader van de Tussenevaluatie hebben uitgevoerd blijkt dat met het bestaande maatregelenpakket ook de KRW doelen van WSRL en HDSR in 2027 niet worden gehaald. Beide waterschappen hebben in het voorjaar van 2025 een pakket met aanvullende maatregelen voorgesteld aan hun AB.

HDSR: Actieplan KRW 2025

In Actieplan KRW 2025⁸ van HDSR staan de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken en welke extra acties het waterschap wil uitvoeren om het doelbereik dichterbij te brengen:

“De KRW-tussenevaluatie, wijst uit dat de inzet die we plegen niet op alle plekken op alle maatlatten leidt tot doelbereik in 2027. Ook zijn er nieuwe inzichten, leiden uitgevoerde onderzoeken tot uitvoeringsmaatregelen en hebben we te maken met druk op het watersysteem waarmee, in de doelafleiding in 2021, geen rekening is gehouden. Bijsturen is dus nodig. De extra acties zijn nodig om doelbereik dichterbij te brengen, al is niet de verwachting dat we overal op alle maatlatten de doelen zullen bereiken. Voor doelbereik zijn we afhankelijk van externe factoren en partners (...). Desalniettemin is en blijft de inzet om alles op alles te zetten om zover mogelijk te komen en dit Actieplan geeft daar nu invulling aan.”

Een deel van de extra acties kunnen met de huidige middelen binnen het bestaande programma opgepakt worden. Maar er zijn ook acties die een bestuurlijke afweging en/of extra middelen vragen. Voor het advies bij de bestuurlijke afweging zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- *“De actie betreft een (wettelijke) taak/verantwoordelijkheid van HDSR;*
- *De actie draagt direct bij aan de KRW-doelen;*
- *De actie is een doelmatige en uitvoerbare beheersmaatregel voor eenesignaleerd risico;*
- *Door de actie uit te voeren kunnen het risico en de consequenties ofwel afgewend worden, ofwel verkleind worden, of indien nodig eerst verder geduïd worden op basis waarvan een goed onderbouwd besluit kan worden voorgelegd aan het algemeen bestuur;*
- *De financiële consequenties zijn ‘te overzien’;*
- *Met deze actie geeft HDSR invulling aan de ambitie “alles op alles zetten om de KRW-doelen te bereiken”. ”*

De extra acties zijn erop gericht om KRW-doelbereik in 2027 dichterbij te brengen. De verwachting is dat voor enkele chemische stoffen niet alle KRW-waterlichamen aan de normen voldoen. Hiervoor is nagenoeg geen handelingsperspectief. Ook voor de ecologische doelen is niet de verwachting dat overal de doelen bereikt worden, bijvoorbeeld als gevolg van de Amerikaanse rivierkreeft. Daarnaast blijft het waterschap afhankelijk van de inzet van derden. Eén van de acties uit het Actieplan KRW is dat per KRW-waterlichaam de bijdragen van derden inzichtelijk wordt gemaakt en afspraken worden gemaakt met de betreffende gebiedspartners. Tot slot wordt het doelbereik ook beïnvloed door externe factoren waar het waterschap geen controle over heeft, zoals exoten, stikstofdepositie, klimaat en de uitvoerbaarheid.

WSRL Tussenrapportage en impulsprogramma KRW

In Tussenrapportage en impulsprogramma KRW⁹ heeft WSRL een aanvullend maatregelenpakket samengesteld om het doelbereik dichterbij te brengen. Voor een deel van de aanvullende maatregelen is bestuurlijke vaststelling nodig, onder andere via de voorjaarsnota 2025. WSRL zegt hiermee te doen wat realistisch gezien van het waterschap mag worden verwacht.

Het KRW-impulspakket is gericht op de versterking van reguliere watertaken en specifiek maatregelen gericht op het waterkwaliteitbeheer, gekoppeld aan het doelbereik van KRW-waterlichamen. (...) Het maatregelenpakket bestaat uit

⁸ <https://hdsr.bestuurlijkeinformatie.nl>

⁹ <https://rivierenland.notubiz.nl>



maatregelen als aanvullende monitoring, het aanspreken van andere partijen of het uitvoeren van nader onderzoek om specifieke problemen goed in beeld te krijgen opgenomen.



3. Bestuurlijke betrokkenheid

In dit hoofdstuk beschrijven we de betrokkenheid van de algemeen besturen van beide waterschappen bij de KRW en hoe die betrokkenheid door de jaren heen steeds groter is geworden. Vervolgens laten we zien hoe de waterschappen op dit dossier invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Daarbij kijken we ook naar hun positie ten opzichte van het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie.

3.1. Aanloop

Het beeld van de KRW is in de afgelopen jaren gaan kantelen. Steeds duidelijker werd dat de doelen niet gehaald zullen gaan worden, ondanks alle inspanningen (voor maatregelen in de huidige planperiode is circa 1,5 miljard euro geraamd¹⁰). Dat heeft geleid tot een aantal onderzoeken met heldere aanbevelingen en een impulsprogramma, waardoor nu veel begint te bewegen. Om de KRW-doelen te halen, zal meer van het repertoire aan instrumenten van de waterschappen ingezet moeten worden. Voor het stellen van de nodige kaders over die inzet van instrumenten, is het AB aan zet.

3.1.1. Bestuurlijk aandacht voor KRW sterk toegenomen

Algemeen gesteld heeft hebben de algemeen besturen van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Rivierenland een ontwikkeling doorgemaakt als het gaat om de betrokkenheid bij de KRW¹¹. Er is in de eerste en tweede planperiode bestuurlijke aandacht geweest voor de KRW, maar het dossier werd gezien als een wettelijke verplichting met weinig tot geen keuzeruimte voor bestuurders. Een kaderstellende rol, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van doelbereik, inzet van beleid en regelgeving, hebben de algemeen besturen hierin niet gehad. De controlerende rol van de algemeen besturen was in die tijd vooral gericht op de financiële en inhoudelijke voortgang van de uitvoeringsprogramma's.

De bestuurlijke aandacht is in de laatste jaren sterk toegenomen. Bij deze belangstelling valt een aantal zaken op. Allereerst geldt dat een groot deel van het algemeen besturen van HDSR en WSRL de KRW-opgave complex vindt. Dit onder andere vanwege de diversiteit van waterlichamen, de beperkte mogelijkheden om vooraf het effect van maatregelen te bepalen en de afhankelijkheid van andere partijen als het gaat om bronbeleid.

Ten tweede geldt dat het beperkte inzicht in de effecten van maatregelen een terugkerende discussie is in beide waterschapsbesturen. Een deel van de bestuurders voelt zich door dit beperkte inzicht niet goed in staat om besluiten te nemen over en kaders te stellen voor KRW-beleid en maatregelen. Dit komt onder andere vanwege de 'one out all out' beoordelingssystematiek en de beperkte mogelijkheden.

Ten derde vindt een deel van het AB dat discussies over KRW vaak onbevredigend verlopen en niet het gewenste resultaat opleveren. Dit komt doordat een deel van de bestuurders de inhoud in duikt en het hierdoor vooral een technische discussie wordt. Een ander deel van de waterschapbestuurders is geneigd om in het gesprek over KRW

¹⁰ Kamerbrief tussenevaluatie KRW, 20 december 2024

¹¹ Interviews ambtelijk en bestuurlijk



vooral 'politieke' standpunten en de belangen van stakeholders uit te wisselen. Zo krijgt bij HDSR vooral de vraag in hoeverre de agrarische sector bij moet dragen veel aandacht.

Tot slot geldt dat het werken aan de KRW-opgave in 2027 niet klaar is en dat de voorziene maatregelen niet voldoende geacht worden om de gestelde KRW-doelen te realiseren. Het gesprek over het wegnemen van vervuiling bij de bron werd tot voor kort in beide waterschapsbesturen niet of nauwelijks gevoerd. Deze aspecten werken door in de wijze waarop de waterschapsbesturen hun rol invullen en in kunnen vullen. Hier wordt onderstaand verder op ingegaan.

3.1.2. Zicht op het handelingsrepertoire: 'wie precies waarvoor wat moet doen'

De minister van IenW schreef op 11 november 2024 aan de Tweede Kamer¹²:

"(Er) is geconstateerd dat het helaas nog niet snel genoeg gaat. Er zijn veel goede plannen en bestuurlijke afspraken, maar ze komen nog onvoldoende snel tot uitvoering. Voor bijna alle opgaven is inmiddels wel helder wie precies waarvoor wat moet doen, met uitzondering van de onderwerpen indirecte lozingen en de vermindering van emissies vanaf agrarische percelen."

De minister wijst in zijn brief op de verantwoordelijkheid van bestuurders om te sturen en keuzes te maken:

"Veel van de constatering waarom het nog niet hard genoeg gaat, hangen samen met de wijze waarop bestuurders met elkaar en richting de eigen organisaties sturen: de governance. Daarin zijn aanpassingen nodig om meer versnelling en daadkracht te bewerkstelligen. (...) Hieruit komt het beeld naar voren dat partijen weinig aanvullend handelingsperspectief zien voor zichzelf maar wel voor anderen, dat men onvoldoende weet wat de effecten zijn van maatregelen en hoe belangrijk die zijn om doelen te halen, dat de makkelijke maatregelen al genomen zijn en de resterende maatregelen lastige bestuurlijke keuzes vergen waarover nu onvoldoende scherp het gesprek wordt gevoerd."

De onderzoeken van Universiteit Utrecht¹³ en Berenschot¹⁴ hebben bijgedragen aan het besef dat het handelingsrepertoire dat de waterschappen tot hun beschikking hebben om de KRW doelen te behalen, groter is dan tot nu toe gedacht. Van waterschappen wordt verwacht dat zij hun hele gereedschapskist inzetten. Bij de bredere inzet van het handelingsrepertoire, kan gedacht worden aan:

- Gezamenlijke verantwoordelijkheid – Niet alleen maatregelen van waterschappen zijn nodig, maar voor het doelbereik zijn inspanningen van alle overheden nodig. In de advisering naar anderen kunnen waterschappen een belangrijke rol spelen, met adviezen die in meer of mindere mate bindend zijn. Daarnaast kan men elkaar op bestuurlijk niveau aanspreken.
- Vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) – In de regelgeving is het mogelijk om sterker waterkwaliteitsaspecten mee te wegen, evenals het aanscherpen van bestaande vergunningen met aanvullende voorschriften.
- Onttrekkingsbeleid – Om meer vat te krijgen op de waterbalans en de waterkwaliteit, is meer scherpheid in het beleid omtrent onttrekkingen nodig. Omdat veel onttrekkingen niet of beperkt in beeld zijn, is niet geheel duidelijk wat de (cumulatieve) effecten zijn. Het inzicht krijgen in de onttrekkingen, vergt een fikse inspanning.
- Monitoring – De monitoring is gericht op de voortgang van het nemen van maatregelen en de waterkwaliteit, maar de effectiviteit van de maatregelen kan beter gemonitord worden door een duidelijkere koppeling tussen de maatregelen en de gevolgen daarvan op de waterkwaliteit.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 27 625, nr. 672

¹³ Scherper aan de wind, Universiteit Utrecht, 2023

¹⁴ Onderzoek Berenschot, 2024



Om als algemeen bestuur een kaderstellende rol te kunnen vervullen en richting te kunnen geven aan de inzet van het handelingsrepertoire, zowel in de prioritering als de planning, is het raadzaam om het bestuur een idee te geven van de opgave en de effectiviteit en de haalbaarheid van maatregelen. In het onderzoek van Berenschot wordt geadviseerd om ten behoeve van een goede sturing, de mate van doelbereik scherper te maken:

- Welke doelen worden gehaald in 2027?
- Welke doelen worden waarschijnlijk gehaald en wanneer als de maatregelen worden uitgevoerd?
- Welke doelen kunnen gehaald worden als extra inspanningen geleverd worden (en wanneer)?
- Welke doelen zijn voor 2027 niet haalbaar en wat is nodig om ze daarna wel te halen?

Bij de inzet van het bredere handelingsrepertoire horen (kaderstellende) vragen als 'hoe verhouden we ons tot andere overheden' of 'spreken we andere overheden aan', 'hoe willen we samenwerken', 'willen we werken op basis van vrijwilligheid of gaan we sterker sturen met regelgeving', 'op welke vlakken willen we de regelgeving herzien en voor wie, en in welke vorm (maatwerkvoorschriften)'. Van belang is dan ook dat de risico's en consequenties, met name voor het doelbereik, van gemaakte keuzes helder bij het bestuur voor het voetlicht worden gebracht.

3.2. Rollen en inzet bij HDSR

3.2.1. Betrokkenheid van het Algemeen Bestuur

Het AB van HDSR toont nu een grote betrokkenheid bij de KRW dossier. Dit resulteert vooral in een grote informatiebehoefte: er worden veel schriftelijke vragen gesteld en er zijn verschillende moties ingediend die betrekking hebben op de informatievoorziening. Het AB is hongerig naar informatie omdat het gevoel bestaat dat meer informatie nodig is om meer grip te krijgen en sturing te kunnen geven. In de gevraagde informatie wordt voorzien, maar dat duurt soms enige tijd, naar de mening van een deel van het AB langer dan nodig. De informatieverstrekking gaat bijvoorbeeld via de attenderingsberichten. Er is bij een deel van het AB behoefte aan aanvullende vormen van informatievoorziening, zoals een extra thema-avond of een veldbezoek.

Uit de gesprekken blijkt dat het AB in positie wil worden gebracht om kaders te kunnen stellen. Nu de KRW zo prominent op de agenda staat, wil het AB graag nauwer betrokken worden bij het schetsen van handelingsperspectieven. Het AB wil daarbij ook kijken naar de rol die het waterschap kan spelen in het stimuleren van andere partijen om maatregelen te nemen bij de bron. Omdat de KRW ingewikkeld en veelomvattend is, blijkt het best lastig om het thema op zodanige wijze te behandelen dat het goed aansluit bij het kennisniveau van het AB, dat bovendien sterk verschilt per lid. Het betrekken van het AB kan daardoor als hinderlijk worden ervaren, maar juist een goede besluitvorming door het AB heeft baat bij het scherper voorleggen van de kaderstellende vraagstukken.

3.2.2. Kaderstellende rol

Het AB van HDSR heeft tot nu toe niet of nauwelijks een kaderstellende rol gespeeld in de KRW opgave. De KRW opgave is gepresenteerd als een opgave die het logische gevolg is van een wettelijke verplichting. Wel heeft het waterschap ervoor gekozen om onderscheid te maken tussen KRW waterlichamen en overig water, waarbij voor de laatste categorie drie ambitieniveaus voorgelegd aan het AB, waarbij het AB kaderstellend heeft gekozen voor het hoogste ambitieniveau.



De recente ontwikkelingen rond de KRW zijn van een dusdanige urgentie dat het AB aangeeft meer te willen weten van de KRW en meer te willen sturen. De verwachting is dat het AB beter meegenomen zal worden, te beginnen in het eerste kwartaal van 2025 als de handelingsperspectieven worden geschetst. De vraag is nog wel hoe het AB betrokken zal worden en op wat voor manier zij hun kaderstellende rol kunnen invullen.

In het voorjaar van 2025 wordt naar verwachting met het AB over de kaders gesproken. Het idee leeft dat het lastig is om meer maatregelen te nemen dan al bedacht zijn. In het collegeakkoord staat *“we (...) doen er alles aan om de doelen in 2027 ook te halen”*. Maar wat dit concreet betekent voor onder andere de wijze van samenwerken met anderen, de verantwoordelijkheid die het waterschap voor zichzelf ziet en waar die begrensd is, de inzet van het juridisch instrumentarium, de prioritering en planning, is nog niet duidelijk.

3.2.3. Controlerende rol

Het AB wordt op verschillende momenten geïnformeerd over de KRW: jaarlijkse staat er een effectrapportage in het bestuursverslag. Vanwege het principe ‘one out all out’, staat daarin vrijwel alles op ‘rood’. Niettemin brengt HDSR ook onder de aandacht wat wel goed gaat, bijvoorbeeld in samenwerking met gebiedspartners. Daarnaast wordt geschetst wat de belangrijkste aandachtspunten zijn.

Aan het begin van het jaar wordt over de voortgang van de geplande maatregelen gerapporteerd aan het Rijk. Die rapportage wordt besproken in het college dat daar vervolgens een besluit over neemt. Het AB wordt hierover via het attenderingsbericht over geïnformeerd, maar heeft geen formele rol in de besluitvorming over de rapportage. Sinds dit jaar worden ook monitoringsresultaten gedeeld met het AB (op dit moment wordt gewerkt aan de eerste rapportage). Daarnaast is er een dashboard in ontwikkeling waarin AB-leden zelf informatie kunnen opzoeken (deze informatie was al wel openbaar). De mogelijkheid om informatie in te zien kan waardevol zijn, maar het gevaar wordt dat men verdrinkt in details en wil gaan controleren op punten die moeilijk beïnvloedbaar zijn door het waterschap. In de monitoringsresultaten staan bijvoorbeeld alle gemeten stoffen, maar niet van elke stof is de herkomst duidelijk, laat staan wat voor effectieve maatregelen er genomen kunnen worden en tegen welke prijs. In zo’n web aan informatie, blijft het belangrijkste aandachtspunt het zoeken naar het juiste detailniveau om goed te kunnen controleren. Meer informatie over details is niet noodzakelijkerwijs helpend.

Om als AB een controlerende rol te kunnen invullen, is het wenselijk om een kader vast te stellen op basis waarvan kan worden gecontroleerd. Als het AB weet wat in de breedte de opties zijn, het type instrumentarium dat ze in kunnen en willen zetten, aanpassen van regelgeving, mogelijk conflicterende wetgeving, etc., dan kan het AB daarover met elkaar in gesprek en samen vaststellen waarop het gaat inzetten. Vervolgens kan daarop de controlerende rol ingevuld worden (voortgang en effecten).

3.2.4. Omgeving en inzet instrumentarium

Met de omgeving wordt samengewerkt aan de KRW-doelen. HDSR hanteert als adagium “samen komen we verder”. Zo wordt samen met de gemeente Utrecht gewerkt aan een maatregelenprogramma en wordt samenwerking gezocht met andere waterbeheerders, bijvoorbeeld bovenstrooms om samen de meest effectieve maatregelen te nemen. Ook wordt HDSR aangesproken door buurwaterschappen, zoals AGV over het feit dat zij hun KRW-doelen niet kunnen halen omdat het effluent van een RWZI van HDSR niet aan de normen voldoet. De samenwerking tussen waterschappen en tussen waterschap en provincie bestaat, maar lijkt voornamelijk nog betrekking te hebben op het niveau van maatregelen en ‘elkaar aanspreken’. Beleid en regelgeving wordt nog niet genoemd en ook de rol die gemeenten kunnen hebben om bij te dragen aan het doelbereik, lijkt minder prominent op het netvlies van het



waterschap te staan. Het waterschap voelt duidelijk een verantwoordelijkheid, maar de rol van de provincie leidt tot verwarring. Formeel stelt de provincie de doelen, is daarmee 'probleemeigenaar' en moet erop toezien dat de doelen gehaald worden.

De KRW verplicht in feite het waterschap en alle andere overheden om de hele instrumentenkoffer open te trekken en alle instrumenten in te zetten om de doelen te realiseren. In die koffer zitten ook instrumenten als een meer inzet op handhaving en zelfs de mogelijkheid tot onteigening als dat noodzakelijk is voor het doelbereik (en niet leidt tot disproportioneel hoge maatschappelijke kosten). Hier zal het AB keuzes in moeten gaan maken. Het besef dat meer instrumenten dan tot nu toe gebruikelijk aangewend moeten worden, is ingedaald, maar omdat er onzekerheid over de effectiviteit van veel maatregelen bestaat, blijft het nog de vraag hoe het bestuur hier goede afwegingen kan gaan maken.

3.3. Rollen en inzet bij WSRL

3.3.1. *Betrokkenheid van het Algemeen Bestuur*

Bij het AB van WSRL staat de KRW inmiddels hoog op de bestuurlijke agenda. Het AB heeft zelf gevraagd om een grotere betrokkenheid, hetgeen heeft geleid tot de instelling van een bestuurlijke werkgroep waarin alle fracties zijn vertegenwoordigd. Het waterschap voelt veel verantwoordelijkheid voor de KRW en neemt naar eigen zeggen die verantwoordelijkheid ook.

In de eerste planperiode was er bij bestuurders aanvankelijk enthousiasme voor het thema. Er is volop ingezet op de uitvoering van met name inrichtingsmaatregelen (natuurvriendelijke oevers en vispassages). In de tweede planperiode is de aandacht weer enigszins verslapt, maar de aandacht is sterk gegroeid toen het besef over de deadline van 2027 kwam. De KRW systematiek heeft in de afgelopen jaren geleid tot enige frustratie bij bestuurders doordat veel positieve resultaten, bijvoorbeeld op het gebied van ecologie, niet tot uitdrukking kwamen in het totaalbeeld van de waterlichamen. In de huidige planperiode met 2027 in het vooruitzicht, verkent het waterschap hoe de inzet op de KRW kan verbreden naar meer dan uitvoeringsmaatregelen. Het waterschap wenst daarin ook de gezamenlijkheid van de verantwoordelijkheid steviger te benadrukken en bijvoorbeeld ook anderen aan te spreken.

AB-werkgroep KRW

De bestuurlijke werkgroep KRW is ingesteld met als doel het AB te informeren en te consulteren over de KRW ten behoeve van een gedragen besluitvorming over het (aanvullende) maatregelenpakket in het AB in het voorjaar van 2025. Deze werkgroep wordt niet alleen geïnformeerd over de KRW, maar er wordt ook door de leden van de werkgroep inbreng geleverd op bijvoorbeeld de verhaallijn voor de KRW Impuls. Ook wordt gezamenlijk richting gegeven aan de midterm review KRW van het waterschap. Deze midterm review geeft inzicht in het doelbereik en handelingsperspectief tot 2027. Uit deze midterm komen voorstellen hoe het waterschap om kan gaan met het resterende handelingsperspectief, waarbij de ambities uit het waterbeheerprogramma 2022-2027 mogelijk moeten worden bijgesteld. De werkgroep bepaalt mede welke thema's meer en minder aandacht en diepgang behoeven. Een belangrijk voordeel van de vroegtijdige betrokkenheid vanuit het AB, is dat kennis en behoeften aan de voorkant meegenomen kunnen worden in het proces.

Er zijn meerdere sessies geweest waarin verschillende elementen van de KRW aan bod zijn gekomen. De focus ligt op kennisontwikkeling, waar liggen afhankelijkheden, verantwoordelijkheden, wat voor maatregelen kan het waterschap nemen en wat is aan middelen nodig. Door de werkgroep kan makkelijker voorzien worden in de verschillende



kennisbehoeften van de leden. Het op gang brengen van de kennisontwikkeling kan nodig zijn voor een goede besluitvorming, hoewel een AB op hoofdlijnen stuurt en detailinformatie daarvan af kan leiden. Het bijeenbrengen van verschillende politieke kleuren in een setting waarin inhoud meer aandacht krijgt, draagt bij aan het goede gesprek en daarmee aan onderling vertrouwen en onderlinge verstandhoudingen. De vraag is hoe zich dat later in de politieke arena gaat uiten tijdens de besluitvorming. Zeker als instrumenten ter sprake gaan komen die binnen het bestuur controversiëler zijn, zoals onteigening of specifieke beleidsregels ten behoeve van de waterkwaliteit, zullen de meningsverschillen duidelijker worden.

Het meenemen van de overige AB-leden in het proces wordt beschouwd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Middels verslagen van de werkgroepen aangevuld met een mondelinge toelichting wordt teruggekoppeld aan de Commissie Watersysteem. Ook worden stukken gedeeld via de bestuursnieuwsbrief. Voor de terugkoppeling binnen de eigen fracties dragen de werkgroepleden de verantwoordelijkheid.

De werkgroepvergaderingen worden ambtelijk en bestuurlijk voorbereid. De voorzitter van de werkgroep is lid van het AB en gekozen door de werkgroep zelf. Ook de bestuurlijk portefeuillehouder schuift bij het overleg aan. De bestuursadviseurs beschouwen het als hun rol om aan de leden van de werkgroep uit te leggen dat er op de KRW hard wordt gewerkt en dat er veel vooruitgang wordt geboekt. Het wordt vanuit de ambtelijke organisatie belangrijk gevonden dat het bestuur evenwichtig naar de KRW kijkt, waarmee bedoeld wordt dat bestuurders zien dat er grote stappen vooruit zijn gezet en dat er ook nog een aantal knelpunten moeten worden opgelost. Een eerlijk en positief verhaal over de KRW voorkomt een pessimistische houding bij bestuurders, zo wordt gedacht.

De opdracht van de werkgroep KRW is in de eerste plaats om mee te denken en om het DB te adviseren. Het College maakt vervolgens een voorstel en dat wordt weer voorgelegd aan het AB. De besluitvorming over de midterm review ligt bij het AB en zal plaatsvinden in het voorjaar van 2025.

3.3.2. Kaderstellende rol

Met de werkgroep KRW beoogt het waterschap de bestuurders in de kaderstellende positie te brengen. In de reguliere vergadercyclus komen bestuurders vijf keer per jaar bij elkaar en dat is te weinig geacht om de kaderstellende rol in te vullen in een complex dossier als de KRW.

Uit gesprekken met betrokken ambtenaren en leden van de werkgroep KRW blijkt dat de werkgroep nog zoekende is naar welke kaders zij kunnen stellen. In de eerste vier vergaderingen (tussen april-december 2024) hadden nog vooral een informerend karakter waarbij de werkgroep is meegenomen in de ambtelijke voorstellen.

Of de werkgroep zal slagen in haar bedoeling tot een heldere kaderstelling te komen, zal afhangen van de mate waarin de bredere inzet van het instrumentarium dat een waterschap tot zijn beschikking heeft, daadwerkelijk onderwerp van gesprek wordt. De instrumenten die tot op heden nog niet of nauwelijks zijn ingezet om de KRW-doelen te halen, zullen op tafel moeten komen. Door het handelingsperspectief op andere lagen inzichtelijk te maken, zoals regelgeving, handhaving en toezicht (denk aan lozingen), beheer en onderhoud en effectgerichte monitoring, kan afgewogen worden wat nodig en wenselijk is aan inzet om de KRW-doelen te halen. Het is dan de uitdaging om vanuit de werkgroep advies te geven over de kaders, die vervolgens ter besluitvorming aan het AB voorgelegd gaan worden.



3.3.3. Controlerende rol

De controlerende rol wordt ingevuld door middel van de reguliere bestuurs- en verantwoordingscyclus (bestuursrapportages). In de bestuursrapportages staat niet het doelbereik van de KRW centraal, maar in hoeverre de afgesproken maatregelen (inspanningen) worden uitgevoerd conform plan.

Als de controlerende rol van het AB sterker zou moeten worden, dan is het van belang om bij de vaststelling van de kaders helder te hebben hoe over de voortgang gerapporteerd wordt. Geeft de reguliere B&V-cyclus die ruimte, of zijn dan aanpassingen nodig? Of is een separate rapportage nodig waarin ook de specifieke effecten van de maatregelen (zoals aangepaste beleidsregels) op de waterkwaliteit beter in beeld gebracht kunnen worden? Tot slot is dan de vraag of de monitoring daar ook op toegespitst is of kan worden en hoe, of dat indien de effecten pas later zichtbaar worden, een deskundigenoordeel kan volstaan.

3.3.4. Omgeving en inzet instrumentarium

Zelfs met maximale inspanning van het waterschap wordt slechts 55% van de KRW-doelen bereikt. Om 100% doelbereik te halen, moeten ook anderen stappen ondernemen. Dit toont het belang van samenwerking. Nu de KRW onder een vergrootglas is komen te liggen, wordt ook nadrukkelijker gekeken naar andere partijen. Het waterschap ervaart dat de provincie Gelderland een wat afwachtende houding aanneemt, en hoopt op een meer proactieve rol van de provincie. Het is voor zowel waterschap als provincie nog zoeken hoe ze elkaar kunnen versterken. Duidelijk is wel dat de provincie een cruciale rol heeft in het realiseren van de doelen. Niet alleen als het gaat om financieel bijdragen aan maatregelen, maar ook bij de ontwikkeling en inzet van instrumentarium, zoals een grondbank. De grondbank is bedoeld om de dynamiek in de grondmarkt te vergroten ten behoeve van de stikstofopgave, maar kan ook van betekenis zijn voor de realisatie van natuurvriendelijke oevers, daar waar de realisatie stopt.

Daarnaast spelen de omgevingsdiensten van belang. Wat is de effectiviteit van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taken? Indirecte lozingen hebben een groot effect op de waterkwaliteit, maar de toezichthoudende verantwoordelijkheid hierop ligt bij de omgevingsdiensten. Zij hebben die taak toebedeeld gekregen, maar de kennis en middelen zijn te beperkt om deze goed uit te voeren. Het waterschap spoort de omgevingsdienst aan tot actie, maar daar zit een kwetsbaarheid. De provincie is bezig een onderzoek hiernaar op te starten. Het resultaat is nog niet bekend, maar duidelijk wordt dat de verantwoordelijkheden voor het behalen van de KRW verbreed worden en dat er beweging in komt. Wat de mogelijke rol van de gemeenten in het doelbereik van de KRW is en in hoeverre samenwerking daarmee nodig is, lijkt nog niet erg duidelijk te zijn.

De omgevingsdiensten spelen een belangrijke rol in het toezicht op lozingen. Uit de gesprekken met het waterschap blijkt dat de capaciteit van de omgevingsdienst hiervoor beperkt is. Het waterschap dringt aan op actie, maar vooralsnog is dit een kwetsbaarheid. De provincie voert op dit moment een onderzoek uit, maar daar zijn nog geen resultaten van bekend.

Het waterschap heeft extra capaciteit beschikbaar gesteld voor de afdeling VTH om vergunningen te actualiseren. Ook wordt er vanuit het 'koers- en routeplan grondwater' een beroep gedaan op VTH. De druk op de capaciteit van VTH vormt een risico voor het behalen van de KRW-doelen.



3.4. Reflectie

3.4.1. Minder informatie om beter te sturen

In de 25 jaar dat de KRW van kracht is, zijn bij beide waterschappen grofweg drie fasen te onderscheiden:

- 1) Focus op projecten en fysieke maatregelen in het watersysteem, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers;
- 2) Focus op processen en verbreding van het handelingsrepertoire, waarbij ook beheer en onderhoud en vergunningverlening en handhaving een rol gaan spelen;
- 3) Focus op doelbereik en de afhankelijkheid van derden, waarbij invulling wordt gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit.

In de eerste fase werd de KRW vooral beschouwd als 'beleidsluw' programma met weinig bestuurlijke keuzeruimte ('verplichting vanuit Europa'). KRW werd (ten onrechte) gezien als een inspanningsverplichting. Dat beeld is gaan kantelen toen duidelijk werd dat de doelen voor 2027 niet gehaald zouden gaan worden en duidelijk werd dat dit juridische consequenties heeft. Hierbij wordt vaak de vergelijking met het stikstofdossier gemaakt.

In de tweede en derde fase zien we dat de waterschapsbesturen zich gaan heroriënteren op hun rol in het KRW dossier. Er vindt een verschuiving plaats van geïnformeerd worden en volgend naar een meer kaderstellend en controlerend. De wijze waarop beide waterschappen hier in het afgelopen jaar invulling aan geven verschilt. WSRL kiest met de instelling van de AB-werkgroep KRW voor intensievere dialoog met het AB over de resultaten van de Tussenevaluatie en het samenstellen van een aanvullend maatregelenpakket. HDSR kiest ervoor om het AB te informeren over het proces, onder andere door middel van een tijdlijn met daarin een overzicht van welke producten wanneer opgeleverd zullen worden. Uit de gesprekken blijkt dat het AB van WSRL positief is over hun betrokkenheid bij het proces en dat het AB van HDSR graag nauwer betrokken had willen worden.

Omdat de waterschapsbesturen meer grip wensen op het complexe KRW dossier, is het begrijpelijk dat bestuurders meer informatie willen. De veronderstelling is dat meer kennis het maken van bestuurlijke keuzes vergemakkelijkt; dat in 'meer informatie' de antwoorden zitten verscholen. Maar in hoeverre klopt dit? Uit de gesprekken blijkt namelijk ook dat veel bestuurders door alle bomen het bos niet meer zien. Voorkomen moet worden dat bestuurders in de verleiding komen om het werk van de ambtelijke organisatie over gaan doen. Een dergelijke invulling van de controlerende rol van het AB zal het doelbereik voor de KRW niet vooruithelpen. Het waterschapbestuur moet zich bezinnen op de vraag of het behoefte heeft aan meer informatie of dat het behoefte heeft aan meer sturing. Om beter te kunnen sturen is misschien wel minder informatie nodig.

3.4.2. Sturing door het waterschap

Bij het nadenken over hoe de waterschappen de KRW doelen kunnen realiseren in interactie met de omgeving, kunnen de vier vormen van overheidssturing in het NSOB model¹⁵ behulpzaam zijn. We introduceren de vier vormen en kijken hoe ze ingezet kunnen worden om de KRW doelen te realiseren.

¹⁵ Sedimentatie in sturing - Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren (Van der Steen, M. et al. 2015).



Figuur 1 NSOB model met vier vormen van overheidssturing

De presterende overheid

Als presterende overheid stuurt het waterschap op het presteren en het meetbaar bereiken van resultaten. Het aanleggen van bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers en vispassages passen binnen deze rolinvulling. Het doel (de prestatie) is eenvoudig meetbaar te maken en dan kan eenvoudig over de voortgang worden gerapporteerd. De 1^e fase van de uitvoering van de KRW laat zich door deze sturing kenmerken.

Samenwerkende overheid

Als samenwerkende overheid stuurt het waterschap op samenwerking en relatie in het besef dat het realiseren van KRW doelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. 'We doen het samen, we hebben elkaar nodig' is het adagium. Om een samenwerking te beklinken en commitment te geven, kunnen afspraken gemaakt worden die in een overeenkomst, akkoord of convenant gevat worden. In de eerste fase van de KRW hebben waterschappen zich sterk teruggetrokken in hun eigen watersysteem. Het bewustzijn over de noodzakelijke samenwerking met anderen groeit en krijgt al meer aandacht. Waterschappen kunnen deze rol versterken door het actiever aansporen van anderen om ook verantwoordelijkheid en actie te gaan ondernemen. Hier ligt een sterke bestuurlijke verantwoordelijkheid, zowel bij het DB als AB. Het DB vraagt het AB om richting (willen we samenwerken en hoe, bijvoorbeeld initiatief nemend voor een regionaal KRW-akkoord) en kan vervolgens aan de slag om daar samen met de ambtenaren uitvoering aan te geven.

Responsieve overheid

Als responsieve overheid stuurt het waterschap op het geven van ruimte aan anderen en waar passend initiatieven te faciliteren. Het waterschap is benaderbaar en kan op uitnodiging aansluiten, maar neemt zelf geen initiatief. Gezien de verantwoordelijkheid die het waterschap heeft in het behalen van de KRW-opgave, ligt deze rol niet direct voor de hand. Wel zou gedacht kunnen worden aan initiatieven door gemeenten of het maatschappelijke middenveld, die een nuttige bijdrage leveren aan het behalen van de KRW-doelen en waarvoor medewerking van het waterschap zinvol is.

Rechtmatige overheid

Als rechtmatige overheid stelt het waterschap randvoorwaarden en stuurt het op rechten en plichten vanuit een legalistisch perspectief. Overheden hebben het primaat op het maken van wet- en regelgeving en het handhaven



daarvan. Door wet- en regelgeving vast te stellen worden randvoorwaarden gecreëerd die nodig worden geacht om KRW doel te behalen. Zo zouden om bijvoorbeeld een waterkwaliteitsdoel te realiseren, (specifieke) lozingen verboden kunnen worden. Meer inzet op VTH kan opgevat worden als een sterkere sturing vanuit dit kwadrant.

Vanuit deze verschillende rollen bezien, kan een versterking van de rechtmatige, normerende overheid en de samenwerkende overheid een belangrijke bijdrage leveren om de realisatie van de KRW-doelen weer in zicht te krijgen. Het is echter aan het AB om dit bespreekbaar te maken, ervoor te zorgen dat de mogelijkheden in beeld komen en er samen een discussie over te voeren. Welke instrumenten zijn binnen de kwadranten mogelijk en waar wil het bestuur meer op gaan inzetten en/of waar juist niet (inkadering). In een ideale situatie wordt dan ook geschetst welke kosten (organisatorisch en financieel) eraan verbonden zijn en wat het oplevert qua doelbereik. Daarin schuilt meteen een risico, namelijk dat dat voor de presterende overheid relatief makkelijk is, maar voor instrumenten binnen de andere rollen aanzienlijk lastiger, omdat de resultaten minder direct tastbaar zijn en mede kunnen afhangen van de mate van samenwerking door anderen en de mate van handhaving waarmee de nieuwe norm ook in de praktijk gesteld wordt. De vraag is of dit een 'dealbreaker' zou moeten zijn, maar ook dat is bij uitstek een oordeelsvormende vraag voor de AB's.

3.4.3. Mogelijke kaders voor sturing

Het AB kan aangeven welke kaders het wil meegeven aan het DB en de ambtelijke organisatie. In de gesprekken met waterschapsbestuurders valt op dat sommigen het lastig vinden om kaders te formuleren waarop zij zouden willen sturen. Het AB zou hierin ondersteunt moet worden door het DB en de ambtelijke organisatie. Mogelijke kaders die in de gesprekken aan bod zijn gekomen, zijn:

- **Doelbereik** – wat vindt het AB wel realistisch om te halen en wat niet en wat is de prioritering, soms ook in relatie met andere doelen (denk aan conflicterende waterbelangen: waterkwaliteit versus hoger waterpeil/beperken CO₂-uitstoot in veenweidegebieden). Bestuurlijk wordt overeenkomen wat de mate van doelbereik wordt in 2027 en daarna, vanuit de erkenning dat niet alles in 2027 meer gehaald kan worden.
- **Financiën** – hoeveel middelen is het AB bereid beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld voor capaciteitsuitbreiding ten behoeve van VTH? Welke tariefstijging vindt het AB acceptabel?
- **Planning** – wat wil het AB voor 2027 nog realiseren en wat daarna?
- **Bestuurlijk proces** – Hoe wordt het besluitvormingsproces uitgevoerd, hoe vindt monitoring plaats, en wat en wanneer wordt er aan het AB gerapporteerd? Dit zorgt ervoor dat de controlerende rol mogelijk is, de betrokkenheid van het AB gewaarborgd blijft, en zo nodig discussies plaatsvinden over het bijstellen van kaders, uitvoering of doelbereik.

Het verduidelijken en verbeteren van de kaderstelling kent een tweeledige verantwoordelijkheid. Enerzijds is het DB in samenwerking met de ambtenaren aan zet om een goede kaderstelling voor te bereiden en bespreekbaar te maken met het AB. Waar wil het DB dat de kaders betrekking op hebben en hoe kan zo goed mogelijk het gesprek met het AB plaatsvinden. Anderzijds heeft het AB ook haar eigen rol te pakken: het AB zal ook zelf moeten bedenken waar de kaders over moeten gaan. Het is mede aan het AB om wensen te uitten en invloed op de kaders, en het proces om te komen tot kaderstelling uit te oefenen.



4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen die zijn gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek.

4.1. Conclusies

HDSR en WSRL hebben inzicht in de actuele waterkwaliteit en de prognose van het doelbereik in 2027

In het kader van het Impulsprogramma KRW en de tussenevaluatie 2024 hebben HDSR en WSRL in 2024 verschillende onderzoeken uitgevoerd waarmee zij inzicht hebben gekregen in de actuele toestand van de waterkwaliteit. Op basis daarvan hebben zij een prognose gemaakt van het doelbereik in 2027, uitgaande van het maatregelenpakket in de derde uitvoeringsperiode (2022-2027). De ambtelijke organisaties hebben een grote inspanning geleverd om dit inzicht eind 2024 te kunnen delen met hun AB.

Met het huidige maatregelenpakket worden de KRW doelen in 2027 niet gehaald; extra maatregelen zijn nodig

Voor beide waterschappen geldt dat de waterkwaliteit sinds 2009 sterk is verbeterd, maar dat met het huidige maatregelenpakket de doelen voor KRW in 2027 niet worden behaald. Beide waterschappen hebben in het voorjaar van 2025 een aanvullende maatregelen gepresenteerd aan hun AB. HDSR maakt in het Actieplan KRW 2025 onderscheid in extra acties die met de huidige middelen kunnen worden opgepakt en extra acties die vragen om een bestuurlijke afweging. Met deze extra acties geeft HDSR invulling aan de ambitie 'alles op alles zetten om de KRW-doelen te bereiken'. WSRL heeft in de Tussenrapportage en impulsprogramma KRW een aanvullend impuls maatregelenpakket samengesteld om het doelbereik dichterbij te brengen. Voor een deel van de aanvullende maatregelen is bestuurlijke vaststelling nodig, onder andere via de voorjaarsnota 2025. WSRL zegt hiermee te doen wat realistisch gezien van het waterschap mag worden verwacht.

HDSR en WSRL vergroten hun inzet op het terugdringen van normoverschrijding voor chemische stoffen

Een deel van de aanvullende maatregelen van de waterschappen is gericht op het terugdringen van normoverschrijding voor chemische stoffen. Beide waterschappen gaan meer monitoren en spreken van andere partijen aan op hun verantwoordelijkheid. Er wordt ingezet op uitgebreidere monitoring, meer onderzoek en intensivering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Besluitvorming over de aanvullende maatregelen en het verbrede handelingsperspectief vindt voor waterschappen plaats in het voorjaar van 2025.

De bestuurlijke aandacht voor KRW resulteert bij beide waterschappen in een grote informatiebehoefte

De bestuurlijke aandacht voor het KRW dossier is in de afgelopen twee jaar sterk toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een grote behoefte aan inzicht in het radarwerk van de KRW systematiek. De ambtelijke organisaties voorzien grotendeels in deze informatie, maar constateren ook dat meer informatie leidt tot nog meer vragen. Bij WSRL is dit een belangrijke aanleiding geweest voor de instelling van de AB-werkgroep KRW, waarin een vertegenwoordiging van het AB frequenter en uitgebreider is geïnformeerd over voortgang van tussentijdse evaluatie en de voorbereiding op de besluitvorming over het resterende handelingsperspectief. Het AB van HDSR heeft daarentegen enige terughoudendheid in de informatievoorziening ervaren.

De AB-werkgroep KRW van WSRL zorgde voor betrokkenheid en draagvlak voor aanvullende maatregelen

Zowel de ambtelijke organisatie als de deelnemende bestuurders zijn positief over het functioneren van de AB-werkgroep KRW. De werkgroep heeft bijgedragen aan de dialoog tussen de betrokken ambtenaren en de bestuurders



over het handelingsperspectief van het waterschap en de (bestuurlijke) keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. De werkgroep heeft zo gezorgd voor betrokkenheid van het bestuur en draagvlak voor het aanvullende maatregelenpakket.

De algemeen besturen van HDSR en WSRL komen in het KRW dossier niet toe aan hun kaderstellende rol

Ondanks de verschillende wijze waarop de algemeen besturen van HDSR en WSRL zijn betrokken, stellen we vast dat beide algemeen besturen maar beperkt invulling (weten te) geven aan hun kaderstellende rol. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de complexiteit van het dossier, de (onterechte) veronderstelling dat het dossier beperkte bestuurlijke keuzeruimte biedt, en de neiging van de beide ambtelijke organisaties om hun besturen vooral te informeren. Doordat de algemeen besturen niet in positie worden gebracht om kaders te stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot doelbereik en het handelingsrepertoire, belanden bestuurlijke keuzes op het bordje van de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur. Het gevolg is ook dat de controlerende rol de algemeen besturen niet gericht is op de vraag in hoeverre het waterschap uitvoering geeft aan het KRW dossier binnen de gestelde kaders.

4.2. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot drie aanbevelingen.

Verstevig de positie van het AB en de sturing op KRW met het vaststellen van heldere kaders

Het verbeteren van de kaderstelling door het AB is een gedeelde verantwoordelijkheid. AB is in de eerste plaats zelf aan zet: het AB bepaalt welke kaders het willen stellen, zowel op de inhoud als op het proces van besluitvorming. Vraag het DB en de ambtelijke organisatie om het AB hierbij te ondersteunen door deze kaderstelling voor te bereiden. Die kaders moeten ten minste gaan over het KRW doelbereik, het handelingsrepertoire, de financiële ruimte, de planning van maatregelen en het bestuurlijke besluitvormingsproces. Maak bij het formuleren van kaders gebruik van het onderscheid in de vier vormen van overheidssturing. Belangrijk uitgangspunt is dat alle betrokkenen de meerwaarde inzien van een goed gepositioneerd en kaderstellend AB.

Zorg voor een informatievoorziening die een kaderstellende en controlerende AB in zijn kracht zet

Meer informatie over KRW leidt niet automatisch tot een betere positionering van het bestuur. Integendeel, meer informatie kan de kaderstellende en controlerende rol zelfs in de weg zitten. Het WSRL en HDSR hebben verschillende keuzes gemaakt in de betrokkenheid van en de informatievoorziening aan hun AB (intensief bij WSRL en extensief bij HDSR). Van belang is dat de informatievoorziening het AB ten dienste staat van de kaderstellende en controlerende rol van het AB en het AB in haar kracht. Om kaderstellend te kunnen zijn heeft het AB vooral behoefte aan strategische informatie. Voor de controlerende rol heeft het AB vooral behoefte aan informatie over voortgang en doelbereik. Vraag het DB om een informatievoorziening die past bij de kaders waarover AB heeft besloten.

Versterk het samenspel tussen AB, DB en de ambtelijke organisatie

In complexe dossiers zoals KRW verdient het samenspel tussen AB, DB en de ambtelijke organisatie meer aandacht. Zowel bestuurders als ambtelijke betrokkenen van WSRL hebben het experiment met de AB-werkgroep KRW als positief ervaren. Het is aan te bevelen om te experimenteren met verschillende manieren om het samenspel te versterken. Daarbij kan gedacht worden aan extra bestuursondersteuning, een training gericht op de vaardigheden van bestuurders en ambtenaren, het evalueren van het samenspel in besluitvorming, etc. Vraag het DB om een werkgroep in te stellen die de opdracht heeft om het samenspel te versterken.





Bijlage 1: Normenkader

Element	Deelvraag	Norm(en)
Beleidscontext	1. Wat is het speelveld van het waterbeheer in relatie tot de KRW in het beheergebied van HDSR en WSRL (wie neemt de beslissingen en waarover)?	Beide waterschappen kunnen inzicht geven in het speelveld en de relevante spelers, en de governance met betrekking tot KRW.
Beleidstheorie	2. Welk beleidsinstrumentarium en maatregelen hebben HDSR en WSRL vastgesteld en/of ingezet om richting te geven aan de implementatie van de KRW.	- Beide waterschappen hebben inzicht in de motivatie en veronderstelde werking van beleidsinstrumenten en maatregelen. - De in te zetten beleidsinstrumenten en maatregelen inclusief motivatie en onderbouwing zijn bestuurlijk vastgesteld.
Beleidsuitvoering	3. Wat is stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het beleidsinstrumenten en de maatregelen en wat is de huidige status en verwachting met betrekking tot het bereiken van de doelen? Wat zijn mogelijke knelpunten daarbij?	- Beide waterschappen kunnen met actuele monitoringsdata inzicht geven in de voortgang op het gebied van uitvoering van maatregelen, het effect van maatregelen en het doelbereik. - Er is inzicht in de kansen en belemmeringen over de uitvoering.
Afhankelijkheid van derden	4. In hoeverre heeft het AB zicht op de afhankelijkheid van HDSR en WSRL van andere (derde) partijen en/of kaders?	- Er is een bronnenanalyse c.q. analyse van drukken (pressures) uitgevoerd en de aan te pakken ecologische sleutelfactoren (ESF's) om te komen tot doelbereik zijn bekend. Hieraan gekoppeld is een stakeholderanalyse uitgevoerd. - AB's zijn door de eigen organisatie geïnformeerd over de afhankelijkheid van derden en kaders in het doelbereik van KRW.
Rol van AB	5. In hoeverre en op welk gebied heeft het AB de mogelijkheid om binnen dit speelveld te sturen?	- AB's kennen en maken gebruik van beschikbare formele en informele sturingsinstrumenten. - Er is in beeld gebracht met welke middelen (maatregelen, financiën, kennis) partners/derde partijen vanuit hun opgave en bevoegdheden dienen/kunnen bij te dragen aan doelbereik KRW.
Verschillen WSRL en HDSR	6. Welke verschillen zijn er zichtbaar in opgaven, inzet van maatregelen en beleidsinstrumenten tussen HDSR en WSRL? Wat kunnen de waterschappen van elkaar leren?	Op basis van de verschillen volgen lessen en aanbevelingen voor beide waterschappen.
Verschillen WSRL en HDSR	7. Wat zijn de verschillen tussen beide waterschappen in de wijze waarop het AB stuurt binnen het speelveld en op doelrealisatie? Wat kunnen beide besturen van elkaar leren?	- De AB's zijn bekend met de (juridische) uitgangspunten van de KRW en zijn bekend met de formele KRW-opgave en de bijbehorende verantwoordelijkheden. - Op basis van de verschillen volgen lessen en aanbevelingen voor beide AB's.



Bijlage 2: Overzicht documenten

Dit onderzoek bouwt voort op eerdere onderzoeken, waaronder:

- Rekenkameronderzoek 2012 | Onderzoek *De Kaderrichtlijn Water in beeld* door RoyalHaskoningDHV o.l.v. F.H.J. Duenk en F.G. Haarman, in opdracht van de rekenkamercommissie HDSR
- Rekenkameronderzoek 2018 | Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water door Wijzer Adviesbureau o.l.v. Otto Cox en Steven Visser, in opdracht van de rekenkamercommissies van HDSR en WSRL (twee aparte rapportages)
- Essay *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027!* (31 juli 2023) door de Universiteit Utrecht o.l.v. Marleen van Rijswijk en Frank Groothuijse, in opdracht van de Noord-Brabantse Waterschapsbond (NBWB)

Gelijktijdig met dit rekenkameronderzoek lopen er ook andere trajecten om zicht te krijgen op de voortgang, doelbereik en handelingsperspectieven rondom de KRW:

Landelijk:

- Tussenevaluatie KRW in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in december 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer;
- Onderzoek naar governance KRW door Berenschot in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Waterschapsniveau:

- Interne onderzoeken bij HDSR en WSRL ('midterm review') ten behoeve van landelijke tussenevaluatie;
- Juridische KRW-scan door de Universiteit Utrecht o.l.v. Marleen van Rijswijk in opdracht van Rijn-West om inzicht te geven in hoe de KRW beter geborgd kan worden in wettelijke instrumenten van het waterschap. HDSR krijgt een afzonderlijke scan, WSRL is al eerder 'gescand' in bovengenoemd essay uit 2023;
- Actieplan KRW 2025 (HDSR)
- Tussenevaluatie en impulsprogramma (WSRL)



Bijlage 3: Bestuurlijke reactie

MEMO

Aan/Vergadering: Het Algemeen Bestuur
Van: College Dijkgraaf en Heemraden
Datum: 19 augustus 2025
Onderwerp: Advies van het College op de aanbevelingen van de Rekenkamer inzake KRW

Kennis te nemen van

1. Het advies van het college om de aanbevelingen van de Rekenkamer over de KRW in te vullen op een wijze zoals hieronder is aangegeven.

Inleiding

De Rekenkamer van HDSR en WSRL heeft onderzoek gedaan naar de inzet van beide waterschappen op het realiseren van de KRW doelen in 2027. Ook is gekeken hoe de AB's invulling hebben gegeven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Dit onderzoek heeft de Rekenkamer laten voeren door TwynstraGudde. Zij hebben op basis van interviews met bestuursleden en ambtenaren een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Het College dankt de Rekenkamer voor haar onderzoek en heeft met belangstelling kennisgenomen van het bestuursvoorstel en onderzoek. We constateren dat het rapport van de Rekenkamer goed aansluit bij een aantal initiatieven die reeds in gang zijn gezet. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat het Rekenkameronderzoek parallel liep aan de KRW impuls. Met dit memo geven wij een inhoudelijk advies over de aanbevelingen van de Rekenkamer en doen wij suggesties voor de wijze waarop deze aanbevelingen kunnen worden ingevuld.

Kernboodschap

Op basis van het onderzoek zijn door de Rekenkamer drie aanbevelingen geformuleerd. Op onderdelen zijn deze aanbevelingen al in gang gezet. Het College adviseert het AB daarom om de aanbevelingen van de Rekenkamer in te vullen op een wijze zoals hieronder is aangegeven.

1. Stel heldere kaders vast voor sturing op KRW-doelen

In 2024 en 2025 is een intensief traject doorlopen met een werkgroep bestaande uit leden van het Algemeen Bestuur. Dit traject, bekend als de KRW-impuls, richtte zich op het verstevigen van de inzet op het behalen van de doelen van de KRW in 2027.

De AB-werkgroep heeft hierin een actieve en succesvolle rol gespeeld. Door constructieve samenwerking en inhoudelijke verdieping zijn er waardevolle inzichten en voorstellen ontwikkeld. Die hebben geleid tot een reeks aanvullende maatregelen. Deze maatregelen richten zich onder meer op aanpassing van regelgeving, versterking van monitoring, aanspreken van externe partijen, starten van pilots rondom rivierkreeften. De maatregelen zijn besproken in het AB van 14 april 2025 en de financiële borging is opgenomen in de Voorjaarsnota 2025.

Voor de periode na 2027 wordt de inzet van WSRL op de KRW, zowel inhoudelijk als procesmatig, bepaald in samenhang met het nieuwe Waterbeheerprogramma (WBP) en het Stroomgebiedsbeheerplan 4 (SGBP 4). De ervaringen en resultaten van de KRW-impuls vormen hierbij een belangrijke basis.



Kortom: de kaderstelling vanuit het AB op de sturing van de KRW is voor de periode tot 2027 reeds geborgd. Voor de periode na 2027 stelt het AB in de komende periode de kaders in het nieuwe WBP en via het volgende Stroomgebiedsbeheersplan.

2. Stel een informatie-agenda vast die aansluit op de kaderstellende en controlerende rol van het AB

De KRW is door het Algemeen Bestuur aangemerkt als “impactvol project”. Onderdeel van het “impactvol project” is een uitgebreide, periodieke bestuursrapportage aan het AB. Hier hebben we recent een start meegemaakt. Wanneer we voldoende ervaring hebben met de werking van deze rapportage gaan we deze evalueren. Een aandachtspunt hierbij is welke mate van detailniveau gewenst is. Overigens zullen de effecten van de maatregelen worden meegenomen in de integrale effectrapportage, waarin wordt gekeken naar de effectiviteit van maatregelen.

3. Versterk structureel het samenspel tussen AB, DB en ambtelijke organisatie in complexe dossiers

Het samenspel versterken is een continu proces. Dit proces beperkt zich niet tot de KRW, maar is van belang voor alle projecten met grote impact. Het werken met een (bestuurlijke) werkgroep is hierbij een effectief en succesvol instrument gebleken. We zetten dit instrument gericht in op specifieke thema's, daar waar het passend en waardevol is. Het ligt echter niet voor de hand om werkgroepen structureel in te richten als vast overlegorgaan. Voor structurele afstemming en besluitvorming is de commissie Watersysteem het aangewezen gremium als het gaat om de KRW. We zien een werkgroep als een tijdelijk overleggremium om een specifiek thema bestuurlijk uit te diepen. De reguliere politiek-bestuurlijke bespreking en besluitvorming dient plaats te vinden in de commissies en in het AB.

Met het oog op de strategievorming na 2027 vormt het proces rondom de totstandkoming van het nieuwe Waterbeheerprogramma (WBP) een passend moment voor het Algemeen Bestuur om beleidsmatige kaders te stellen. Daarbij zijn verschillende (werk-)vormen mogelijk die worden uitgewerkt in overleg met het AB. Indien gewenst kan bij de vormgeving van dit proces gebruik worden gemaakt van externe expertise.

Proces

De rekenkamer is een instrument van het AB en rapporteert terug aan het AB. Hierdoor wordt de kaderstellende en controlerende rol van het AB versterkt. Voorheen was de bestuurlijke advies (hoor- en wederhoor) van het College onderdeel van de besluitvorming door het AB. Als gevolg van de nieuwe werkwijze (zie doorwerkingsonderzoek) is gekozen om onze reactie los op te nemen in onderhavig memo. Dit memo wordt geagendeerd voor het AB, naast het onderzoeksrapport en het bestuursvoorstel van de Rekenkamer.

Vervolg

Na besluitvorming in het AB, is ons voornemen om de drie aanbevelingen van de Rekenkamer uit te voeren op de wijze zoals omschreven in dit memo.



Bijlage 4: Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het College voor de zorgvuldige en inhoudelijke reactie op de aanbevelingen in ons onderzoeksrapport over de Kaderrichtlijn Water (KRW). Wij constateren dat het College de aanbevelingen in belangrijke mate herkent en dat al diverse initiatieven zijn gestart die bijdragen aan de opvolging hiervan. De KRW-impuls en de positionering van de KRW als “impactvol project” sluiten aan bij ons pleidooi voor duidelijke kaders en betere informatievoorziening.

De Rekenkamer vertrouwt erop dat de gemaakte afspraken bijdragen aan een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van het AB en daarmee aan een effectievere realisatie van de KRW-doelen. Daarbij blijft het voor het AB belangrijk scherp te letten op het gewenste detailniveau en de kwaliteit van de kaderstelling en informatievoorziening.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat de komende jaren, richting 2027 en de voorbereiding van het nieuwe Waterbeheerprogramma en Stroomgebiedsbeheerplan, een belangrijk toetsmoment vormen. Wij zullen de uitvoering en doorwerking van de aanbevelingen in dit licht blijven volgen.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.