

BESTUURLIJKE PERSPECTIEVEN VOOR EFFECTIEVER WATERKWALITEITSBEHEER

Susanne Wuijts, Peter Driessen, Marleen van Rijswijk*

■ Wereldwijd hebben landen moeite om de kwaliteit van hun wateren te herstellen en te beschermen en daarmee te voldoen aan UN Sustainable Development Goals.² Europa en ook Nederland vormen hierop geen uitzondering. Toch beschikt Europa, en dus ook Nederland, sinds de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) over een uniek wettelijk kader voor de bescherming en verbetering van de chemische en de ecologische waterkwaliteit in Europa.

De KRW heeft geleid tot intensievere samenwerking tussen publieke en private actoren binnen stroomgebieden, en tot de ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen. In deze plannen worden waterlichamen gekarakteriseerd, worden specifieke doelen voor deze waterlichamen aangegeven, evenals de maatregelen die nodig zijn om deze doelen te bereiken. Door middel van uitvoeringsprogramma's (maatregelenprogramma's in KRW-terminologie) geven lidstaten aan met welke maatregelen zij deze doelen willen bereiken. Maar alhoewel er met de introductie van de Kaderrichtlijn Water belangrijke verbeteringen van de waterkwaliteit zijn bereikt, lijkt verdere verbetering het laatste decennium te stagneren. Deze tendens is in veel Europese lidstaten zichtbaar.³ Nederland vormt in dat opzicht geen uitzondering.

Steeds vaker worden nieuwe stoffen in het oppervlakte-water en grondwater aangetroffen, zoals bijvoorbeeld geneesmiddelen en industriële stoffen zoals PFAS. Daarnaast zijn in delen van Nederland de gehalten aan nutriënten te hoog om een goede ecologische toestand te kunnen bereiken.⁴ Hiervoor moeten naast emissies uit de rioolwaterzuiveringsinstallaties ook andere bronnen, zoals de uitstoot vanuit de landbouw, de aanvoer van nutriënten uit het buitenland en nalevering uit de waterbodem, worden verminderd.

Economische ontwikkeling en bevolkingsgroei zetten de vraag naar en de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit verder onder druk, bijvoorbeeld door toenemend medicijngebruik en lozing van reststoffen. Klimaatverandering vergroot deze druk, bijvoorbeeld omdat tijdens droogte de invloed van lozingen op de kwaliteit van het ontvangende water toeneemt als gevolg van minder verdunning. Om toch de Europese doelen binnen de gestelde termijnen te bereiken, moeten lidstaten aanvullende maatregelen ontwikkelen. Deze maatregelen vragen veelal om samenwerking met andere sectoren en beleidsterreinen.

Ook in Nederland zijn de betrokken partijen zich terdege bewust dat voor het behalen van de KRW-doelen een extra impuls nodig is. De Delta-aanpak Waterkwaliteit⁵ beoogt deze extra impuls te geven. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en maatschappelijke natuur-, zorg- en landbouworganisaties hebben afgesproken een gezamenlijke extra inzet te doen om de KRW-doelen te behalen. Aan 'versnellingsstafels' voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen ('landbouw') en opkomende stoffen en medicijnresten ('stoffen') bespreken de betrokken sectoren en overheden de opgave en de uit te voeren maatregelen. Verder is er ook een 'brede bestuurlijke tafel' waar de verschillende onderwerpen samenkomen. De Nationale Analyse

* **Susanne Wuijts** is senior wetenschappelijk medewerker waterkwaliteit en drinkwater bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en is daarnaast als gastmedewerker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht. susanne.wuijts@rivm.nl; **Peter Driessen** is hoogleraar Environmental Governance bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. p.driessen@uu.nl; **Marleen van Rijswijk** is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht en leidt het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. h.vanrijswijk@uu.nl.

Waterkwaliteit⁵ laat echter zien dat met de huidige en voorgenomen maatregelenpakketten de KRW-doelen maar gedeeltelijk behaald kunnen worden.

Op Europees niveau, heeft de Europese Commissie in de Water Blueprint⁶ aangegeven dat de verbetering van de ‘water governance’ wordt gezien als één van de noodzakelijke maatregelen om de waterkwaliteitsdoelen te behalen. Een governance benadering biedt, in vergelijking tot benaderingen met meer top-down sturing, meer ruimte om met de betrokken (regionale) partijen vast te stellen wat de te realiseren doelen zijn voor een bepaald waterlichaam en wat daarvoor nodig is. Anderzijds is hiervoor soms ook inzet en sturing door andere bestuurslagen nodig, omdat algemene regels voor bijvoorbeeld de landbouw op landelijk niveau worden vastgesteld.

De recente Fitness Check van Europese waterwetgeving⁷ laat zien dat de implementatie van de KRW heeft geleid tot het opzetten van governance benaderingen voor de meeste waterlichamen in Europa. Tegelijkertijd is de realisatie van de doelen significant vertraagd en minder dan de helft van de waterlichamen in Europa verkeert op dit moment in een goede toestand.

Dit betekent dat de gekozen governance benadering op zichzelf geen garantie biedt dat de waterkwaliteitsdoelen worden behaald. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om een governance benadering wél effectief te laten zijn? En hoe relevant is zo’n governance benadering in het licht van ontwikkelingen zoals klimaatverandering? In dit artikel gaan we in op deze vragen aan de hand van de wetenschappelijke literatuur op dit gebied en ervaringen uit de praktijk met governance benaderingen voor het waterkwaliteitsbeheer in Nederland. We hanteren hierbij een ruime definitie voor een governance benadering: het proces waarin publieke en private partijen samenwerken om gezamenlijke waterkwaliteitsdoelen te bereiken, inclusief de kennis, instrumenten, middelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die hiervoor nodig zijn.⁸

Aanpak

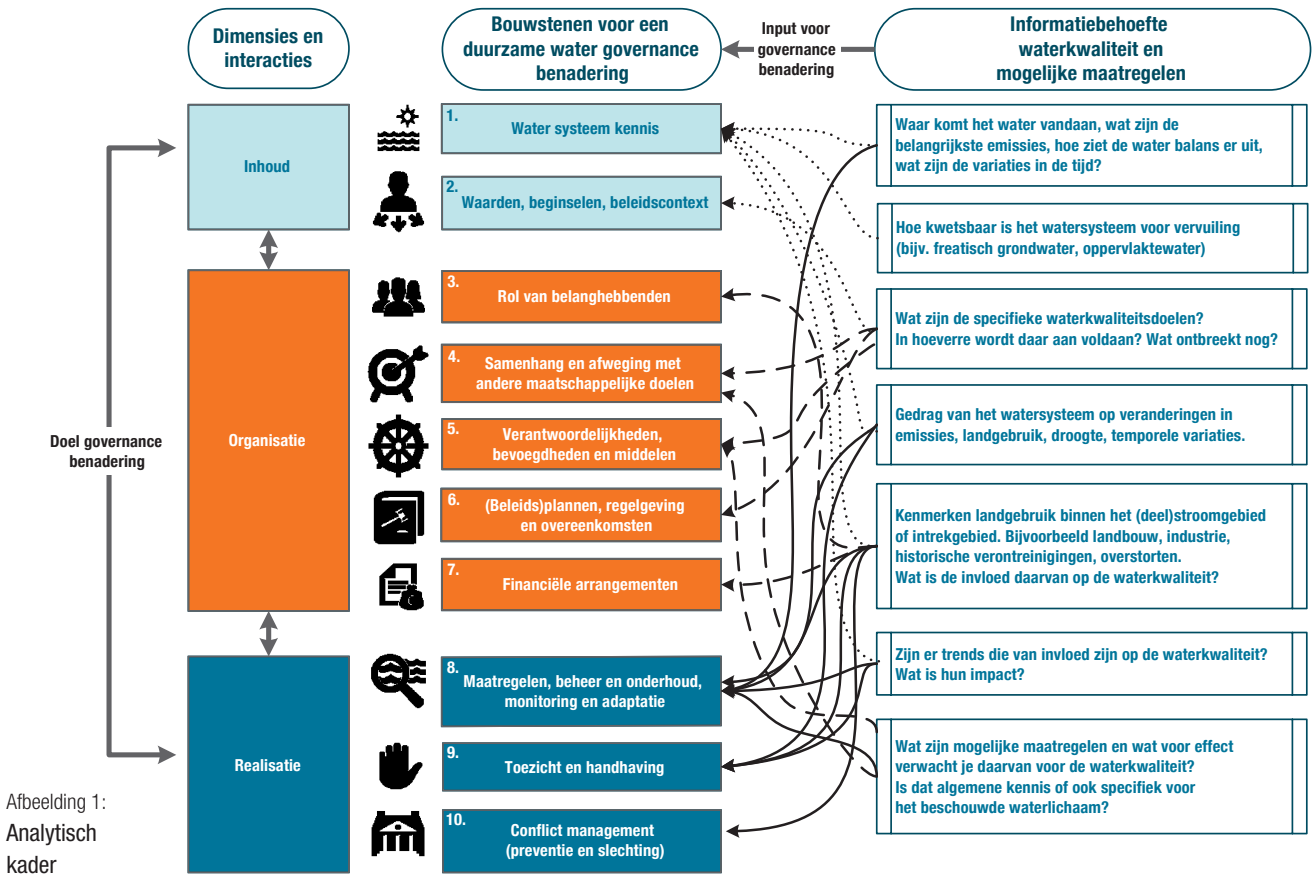
Voor de beantwoording van bovengenoemde vragen, is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en

WAT ZIJN ECOLOGISCHE SLEUTELFACTOREN?¹²

De ecologische sleutelfactoren geven inzicht in wat er nodig is voor een goede ecologische toestand van een waterlichaam en in welke mate nog niet voldaan wordt aan die voorwaarden. De methode is ontwikkeld voor Nederlandse stromende en stilstaande wateren (elk met eigen sleutelfactoren). Elke sleutelfactor draagt bij aan een goede ecologische toestand, maar het is de som der delen die nodig is om die goede toestand te kunnen bereiken. De methode van ecologische sleutelfactoren moet dan ook worden beschouwd als een middel voor systeemanalyse en niet als een beoordeling van individuele aspecten. De methode maakt onderscheid in hydrologische, morfologische en fysisch-chemische factoren.

praktijkonderzoek naar governance benaderingen bij drie waterfuncties in Nederland, te weten drinkwaterbronnen, zoetwater ecosystemen en stedelijk zwemwater. Op basis van dit materiaal, zijn randvoorwaarden voor governance benaderingen geïdentificeerd die bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering. Uitgangspunt voor het onderzoek was de Europese context. Om te voorkomen dat de resultaten worden beïnvloed door verschillen tussen lidstaten in de wijze van implementatie, is er voor gekozen om het praktijkonderzoek te beperken tot case studies in Nederland en daar waar mogelijk een vergelijking te maken met andere lidstaten. De kwaliteitsproblemen van Nederland (nitraat, gewasbeschermingsmiddelen, opkomende stoffen) komen ook voor in andere lidstaten.³ Verschillen zijn er bijvoorbeeld in de institutionele en wettelijke kaders,⁹ zoals de mate van centralisatie, het niveau waarop doelen en normen worden vastgesteld en de wijze van doorwerking naar andere beleidsterreinen.

Voor het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek zijn twee verschillende soorten analyse kaders gecombineerd, namelijk een analysekader voor water governance benaderingen¹⁰ en kaders voor het analyseren van kenmerken van het watersysteem en de aspecten die



Afbeelding 1: Analytisch kader

van invloed zijn op de waterkwaliteit voor een bepaalde functie, zoals bijvoorbeeld de methode ontwikkeld door de WHO voor het ontwikkelen van waterveiligheidsplannen¹¹ en de Ecologische Sleutelfactoren¹² (zie ook Tekstkader). Door de aspecten die van invloed zijn op de waterkwaliteit (hydrologische kenmerken, belastingen, respons) te combineren met de bouwstenen van een governance benadering, ontstaat er inzicht hoe de governance benadering ook daadwerkelijk kan bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering (zie Afbeelding 1).

Resultaten literatuuronderzoek

Uit het literatuuronderzoek naar het verband tussen de waterkwaliteit en gehanteerde governance benaderingen, bleek dat de relatie tussen governance benaderingen en waterkwaliteitsverbetering nog maar beperkt is beschreven. De studies die er zijn, richten zich veelal op een heel stroomgebied (internationale of nationale schaal). Regionale aspecten, op een schaal van een waterlichaam, die een rol spelen in een governance benadering komen daardoor minder naar voren.

Daarnaast bleken er verschillende perspectieven te zijn op de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeheer tussen onderzoekers met een sociaal-economische, juridische of ecologische achtergrond. Waar vanuit de hydrologie en ecologie de kern van effectiviteit ligt bij het behalen van de

waterkwaliteitsdoelen, ligt voor bijvoorbeeld in de sociale en economische wetenschappen de nadruk met name op het proces en hoe dit verloopt. In de juridische discipline wordt juist de combinatie noodzakelijk geacht voor het bereiken van voldoende effectiviteit.

Deze verschillende perspectieven en hun onderlinge samenhang zijn van belang om mee te nemen bij het opzetten en uitvoeren van governance benaderingen. Hierdoor ontstaat er meer wederzijds begrip over wat er nodig is vanuit de verschillende disciplines voor een goede implementatie van de KRW. Dit draagt bij aan het uiteindelijk realiseren van de geformuleerde waterkwaliteitsdoelen.

Bovendien zullen veel aspecten die van belang zijn voor het realiseren van kwaliteitsdoelen, zich ook juist bevinden op het snijvlak tussen die disciplines, zoals het zoeken naar de balans tussen flexibiliteit in het vaststellen van ecologische doelen (er zijn veel onbekendheden) en de wettelijke verankering daarvan. Oftewel, wat is de adaptieve capaciteit van het wettelijk kader om in te spelen op ontwikkelingen in kennis en inzicht. Een ander voorbeeld is het helder maken van de restopgave voor de KRW als input voor het maatschappelijk debat, om steun en medewerking te krijgen voor die maatregelen die niet onder de reikwijdte van het wettelijk kader vallen. Dan komen vragen aan

de orde als: waarom is dit belangrijk, hoe zwaar weegt dit ten opzichte van andere belangen, wat zijn effectieve maatregelen en vervolgmaatregelen en wat is de consequentie voor de waterkwaliteit als we dit niet doen?

Daarbij is het ook van belang te noemen dat de ecologische effectiviteit naar voren komt op de schaal van een waterlichaam, terwijl de juridische en sociaal-economische kennisdomeinen zich richten op verschillende bestuurlijke niveaus, van regionaal tot landelijk en Europees. Om goed invulling te geven aan de interacties tussen disciplines moet ook met deze dynamiek tussen verschillende schalen rekening worden gehouden. Dit betekent dat de informatie over ecologische doelen en wat er nodig is om deze te realiseren ook een plek moet hebben in de discussies op deze andere schaalniveaus, bijvoorbeeld omdat er maatschappelijke keuzes worden gemaakt die direct of indirect van invloed zijn op het realiseren van de ecologische doelen.

Het literatuuronderzoek bracht ook naar voren dat er in het wetenschappelijk debat vooral aandacht is voor de voorbereidingsfase en nauwelijks voor de uitvoerings- en beheerfase. Dit kan ook een verklaring zijn voor de beperkte kennis over hoe governance benaderingen bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering en wat er kan worden gedaan om de effectiviteit te vergroten.

Praktijkonderzoek

De resultaten van het literatuuronderzoek zijn gebruikt om kennislacunes te identificeren en om aandachtspunten voor het praktijkonderzoek te formuleren. Omdat studies tot nu toe dus beperkt zijn tot een geaggregeerde schaal van vele waterlichamen zoals een grensoverschrijdende rivier of een land is het niet mogelijk om op basis hiervan randvoorwaarden voor governance benaderingen te identificeren die bijdragen aan waterkwaliteitsverbetering op een meer lokale of regionale schaal, zoals een riviertak of een grondwaterlichaam. In dit onderzoek zijn daarom case studies geselecteerd die zijn gesitueerd op een regionale of lokale schaal (de schaal van een waterlichaam) maar met interacties met het nationale niveau en het grensoverschrijdende niveau daar waar sprake is van grensoverschrijdende invloeden.

Voor elk van de drie verschillende hiervoor genoemde waterfuncties is een andere invalshoek gekozen. Het onderzoek naar de bescherming van drinkwaterbronnen¹³ laat zien dat een regionale aanpak alleen onvoldoende is om waterkwaliteitsproblemen effectief aan te pakken. Een governance benadering moet aansluiten op de kenmerken van het watersysteem, de factoren die de waterkwaliteit beïnvloeden, de overheden die de bevoegdheden en middelen hebben om maatregelen te treffen en te monitoren op de voortgang en effectiviteit van afgesproken maatregelen. Dit betekent dat er voldoende wisselwerking moet zijn tussen de verschillende schaalniveaus (bovenstrooms, binnen het stroomgebied en met het rijk) en dat de partijen die ook daadwerkelijk maatregelen kunnen nemen voldoende worden betrokken.

De studie over zoetwater ecosystemen¹⁴ splitst de ecologische doelen van de KRW uit naar de specifieke behoeften van stromende wateren (ook wel ecologische sleutelfactoren genoemd) en onderzoekt welke governance condities nodig zijn om deze specifieke behoeften te realiseren. Zo zijn voor de aanpak van de afvoerdynamiek of de toxiciteit in een waterlichaam andere actoren en instrumenten nodig dan bijvoorbeeld voor de aanpak van de kenmerken van de oevers of de aanwezigheid van bufferzones en waterplanten. De laatstgenoemde sleutelfactoren kunnen makkelijker binnen de verantwoordelijkheid van het waterschap worden opgepakt via regionale waterplannen of gebiedsprocessen. Voor de eerstgenoemde factoren is ook een belangrijke bijdrage weggelegd voor bovenstroomse actoren en het Rijk, bijvoorbeeld in (internationale) rivier-overleggen en in het stoffenbeleid. Andere belangen spelen bij de aanpak van deze sleutelfactoren daarmee ook een nadrukkelijker rol.

Uit het onderzoek blijkt dat tot nu toe een grote inzet is gedaan op maatregelen die binnen de verantwoordelijkheid van het waterschap kunnen worden uitgevoerd. Andere sleutelfactoren zijn nog maar beperkt aangepakt. Om de KRW-doelen te bereiken, is extra inzet nodig op deze sleutelfactoren, zoals nutriënten, toxicologie en afvoerdynamiek. Daarbij hoort dus ook bijsturing op de governance benadering die tot nu toe is gehanteerd. In de praktijk zal dit betekenen dat er ook andere actoren moeten worden betrokken, zoals het rijk waar het gaat om

mest en bestrijdingsmiddelen. Daarnaast moeten andere instrumenten op andere schaalniveaus worden ingezet, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van meststoffen, stoffenbeleid, waterverdeling en vergunningverlening voor bovenstroomse lozingen.

De studie over stedelijk zwemwater tenslotte,¹⁵ gaat in op de randvoorwaarden voor governance benaderingen die nodig zijn om stedelijke zwemwaterambities daadwerkelijk te realiseren. In de praktijk blijkt dit vaak lastig. Het onderzoek laat zien dat het belangrijk is om vanaf het begin ook waterkwaliteitsaspecten mee te nemen in het ontwerp, juist ook omdat het in stedelijk gebied moeilijk kan zijn om waterkwaliteitsdoelen te realiseren door de veelheid aan (onbekende) emissiebronnen, zoals riolering en overstorten, scheepvaart, industrie en nalevering van waterbodems. Daarnaast zijn er in de stedelijke setting vaak veel meer actoren die bij het realiseren van zwemwaterplekken een rol (kunnen) spelen, zoals projectontwikkelaars, architecten, beheerders van de locatie en bewonersgroepen. Deze actoren zijn vaak nog niet aangesloten op bestaande overleggen en netwerken op het vlak van stedelijk waterbeheer. Ook worden de mogelijkheden van synergie met andere maatschappelijke doelen zoals een gezonde leefomgeving, klimaatadaptatie en ecologische doelen nu nog maar beperkt benut.

Toepassing van de resultaten in de beleids- en uitvoeringspraktijk

Wat betekenen deze resultaten voor de praktijk? Uit het onderzoek blijkt dat de invulling van governance benaderingen (wie te betrekken, beschikbaarheid en gebruik van instrumenten, maatregelen en monitoring) op veel verschillende manieren van invloed is op waterkwaliteitsverbetering. Deze complexiteit verklaart ook de moeilijkheden die worden ervaren in de praktijk bijvoorbeeld bij het op tijd voldoen aan de KRW doelstellingen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke aanknopingspunten in de huidige beleids- en uitvoeringspraktijk van het waterkwaliteitsbeheer.

Om waterkwaliteitsknelpunten effectief aan te pakken is het, ten eerste, nodig dat een governance benadering voldoende aansluit op de kenmerken van

het watersysteem, de factoren die de waterkwaliteit beïnvloeden en de specifieke eisen die worden gesteld door verschillende watergebruiksfuncties. Bijvoorbeeld door specifiek die overheden en private partijen, zoals landbouw en industrie, te betrekken die de bevoegdheden en de middelen hebben om passende maatregelen te treffen en de voortgang van afgesproken maatregelen te volgen. Daarnaast is het belangrijk om tussen verschillende bestuurlijke niveaus uitwisseling van doelen, kennis en ervaringen te bewerkstelligen, zowel top-down als bottom-up, bijvoorbeeld bij de aanpak van opkomende stoffen (geneesmiddelen, PFAS), nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Lagere overheden zouden daarbij ook de mogelijkheid moeten hebben om afspraken te maken met de landelijke overheid over de aanpak en voortgang daarvan.

Het proces van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en de afspraken daarna' bieden goede kansen om vooruitgang te boeken ten aanzien van de waterkwaliteitsdoelen omdat zowel de verschillende bestuurlijke niveaus als de betrokken sectoren hier aan deelnemen er een gezamenlijke ambitie is afgesproken. Daarbij is een viertal aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren kwamen, van belang om hierin mee te nemen. Ten eerste is het belangrijk dat de betrokken partijen wederzijds duidelijk maken wat hun verwachtingen zijn over dit proces en hoe zij daarin hun eigen rol en die van anderen zien, én hoe dit bijdraagt aan waterkwaliteitsverbetering. Deze inventarisatie gaat verder dan de inbreng van degenen die aan tafel zitten. Er zal ook moeten worden gekeken naar de rol en verwachtingen van partijen op andere bestuurslagen, schaalniveaus en sectoren. Deze inventarisatie zou ook gedurende de verschillende fases van het proces moeten worden geactualiseerd. Bijvoorbeeld de huidige ambitie in de Delta-aanpak Waterkwaliteit om in te zetten op het behalen van de KRW doelen in 2027 (conform Artikel 4)⁹ heeft consequenties voor de landbouw die naar verwachting verder gaan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW).¹⁶ Dit gaat namelijk uit van vrijwillige maatregelen en de participatiegraad is relatief laag. Ook maakt bijvoorbeeld de glastuinbouw geen deel uit van het DAW.

Ten tweede dienen de onderliggende waterkwaliteitsdoelen specifieker te worden geformuleerd en zullen governance

benaderingen hierop dienen te worden afgestemd. Dat wil zeggen dat ze specifiek moeten zijn ten aanzien van wat er nodig is om een goede ecologische toestand in een waterlichaam te bereiken, bijvoorbeeld ten aanzien van toxiciteit, nutriënten of morfologische aspecten. De Ecologische Sleutelfactoren bieden hiervoor goede handvatten.¹² Zo'n nadere specificatie biedt ook aanvullende mogelijkheden om het daadwerkelijke effect van maatregelen te volgen en zo nodig bij te sturen.

Als er daarmee ook andere Ecologische Sleutelfactoren dan tot nog toe worden aangepakt, betekent dit dat ook andere partijen aan tafel moeten komen en ook andere instrumenten en maatregelen moeten worden ingezet. Deze verbreding kan een aanzienlijk bijdrage leveren aan het realiseren van de KRW doelen. Door het opstellen van bijvoorbeeld een handreiking of richtsnoer, op landelijk of Europees niveau, kan verdere invulling worden gegeven aan hoe deze specificering vorm zou kunnen krijgen, inclusief het gericht monitoren van het effect van maatregelen. Door monitoring ook te richten op specifieke doelen zoals de Ecologische Sleutelfactoren, kan het effect van maatregelen beter worden gevolgd en kan indien nodig worden bijgestuurd.

Ten derde is het van belang dat de Delta-aanpak Waterkwaliteit niet op zichzelf staat, maar dat de waarde én de kwetsbaarheid van water deel uitmaakt van het maatschappelijke debat op verschillende niveaus wanneer er keuzes moeten worden gemaakt over de inrichting van de leefomgeving, zoals hervormingen in de landbouw, ontwikkeling van duurzame energie en herinrichting van stedelijke gebieden (inzet van overstorten). Het Ontwerp Nationaal Water Programma 2022-2027 dat momenteel ter inzage ligt benoemt dit ook als een belangrijke voorwaarde.¹⁷ Op het lokale niveau zou de watertoets hiervoor kunnen worden ingezet, maar deze richt zich nu nog vooral op kwantitatieve aspecten en de watertoets zal onder de Omgevingswet mogelijk niet meer als zodanig terugkeren.

Om de waarde van water een volwaardige plaats in het maatschappelijke debat te geven is het nodig dat er informatie beschikbaar is die dit debat op een goede manier kan voeden. Het is onvermijdelijk dat dit

soort informatie tot op zekere hoogte is geaggregeerd, maar toch moet ze ook voldoende specifiek zijn om aan te geven waar de uitdagingen liggen, wat er nodig is om deze aan te pakken en wat de waarde is van een goede waterkwaliteit voor de samenleving. Besluitvorming tot nu toe is vaak gestuurd door de zorg dat economische activiteiten niet mogen worden beperkt vanwege de bescherming van het milieu. Toch zou er juist veel meer kunnen worden gekeken naar mogelijkheden voor synergie. Op het lokale niveau zijn hier al goede voorbeelden van te zien zoals naar voren kwam bij de case studies over de ontwikkeling van zwemwaterlocaties in de stad, waarbij de ontwikkeling van een zwemwaterlocatie werd gebruikt als mogelijkheid om algemene verbetering van de waterkwaliteit te realiseren door de mogelijkheden van doorspoelen te vergroten.¹⁵ Discussies over transitie in de landbouw, het realiseren van de Sustainable Development Goals, stedelijke en industriële ontwikkelingen, droogteplannen en beleid ten aanzien van een gezonde leefstijl, zouden moeten worden gevoed met informatie over wat beleidsontwikkelingen betekenen voor de waterkwaliteit, mogelijke knelpunten, kansen en het belang daarvan voor de verschillende gebruiksfuncties. Niet alleen om achteruitgang te voorkomen, maar juist ook om te kijken waarop deze ontwikkelingen elkaar kunnen versterken en zo meerwaarde te creëren.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid van bestuurlijke structuren en wettelijke kaders vaak wordt aangevoerd als reden om dingen te doen zoals ze worden gedaan. Een governance benadering bevat echter veel meer elementen waar aandacht aan moet worden gegeven. De OECD evaluatie van het Nederlandse waterbeheer¹⁸ heeft laten zien dat het voor het maken van een stap voorwaarts juist gaat om die andere aspecten van een governance benadering, zoals het gebruik van incentives om kwaliteitsproblemen aan te pakken, het ontwikkelen van een samenhangend omgevingsbeleid, ruimte bieden voor regionale initiatieven, continuïteit en transparantie over financiële middelen.

Ook voor de governance benadering zelf geldt dat die zou moeten worden gemonitord om vast te kunnen stellen of deze voldoende effectief is, of dat er lacunes of

hindernissen zijn die moeten worden aangepakt. Dit kan bijvoorbeeld met *ex ante* en *ex post* evaluaties.

Doorkijk naar de langere termijn

Het realiseren van de KRW-doelen zal ook in de komende jaren een uitdaging vormen voor de partijen die direct en indirect bij het waterbeheer in Nederland betrokken zijn. Een governance benadering kan hier een positieve bijdrage aan leveren, mits er rekening wordt gehouden met de hiervoor beschreven randvoorwaarden, zoals de verankering in gerelateerde beleidsdossiers, rekening houden met de kenmerken en dynamiek van het watersysteem bij de inrichting van governance benaderingen en een betere voeding van het maatschappelijk debat wanneer er beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Maar wat is de houdbaarheid van een nu gehanteerde governance benadering op de wat langere termijn?

Ontwikkelingen zoals klimaatverandering, maar ook economische ontwikkelingen, veranderingen in de landbouw, bevolkingsgroei, vergrijzing en verstedelijking zijn direct of indirect van invloed op de waterkwaliteit. Deze ontwikkelingen zijn sterk dynamisch en toekomstige projecties laten vaak een grote bandbreedte zien in de mogelijke tendensen en de effecten, zie bijvoorbeeld de ontwikkeling in de scenario's voor Welvaart en Leefomgeving (WLO scenario's) die zijn opgesteld door het PBL en het CPB in 2006 en 2015.¹⁹ Naast het beperken van de risico's, kan het inspelen op deze ontwikkelingen ook mogelijkheden scheppen voor het waterkwaliteitsbeheer, bijvoorbeeld om bepaalde investeringen te kunnen doen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen in het kader van klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw.

Bij deze bredere maatschappelijke ontwikkelingen spelen ook andere actoren en kaders een rol. Dit betekent dus dat het realiseren van waterkwaliteitsverbetering om een enerzijds bredere maar tegelijkertijd ook om een meer toegesneden aanpak vraagt dan tot nu toe gebruikelijk. Toegesneden in de zin dat kenmerken van het watersysteem en de factoren die bijdragen aan de waterkwaliteit en mogelijke maatregelen en

hun verwachte effect essentieel zijn en blijven om vast te kunnen stellen wat voor verbetering er mogelijk is en hoever we zijn met het doelbereik. De vragen, wie daar voor moet zorgen, welke andere belangen er zijn, wat het kost en de vraag of 'we' het waard vinden moeten echter worden beantwoord in de bredere maatschappelijke context.

De randvoorwaarden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, blijven ook van belang voor toekomstige governance benaderingen in het waterbeheer. Governance benaderingen zijn geen statische processen omdat context, rollen, waarden, instrumenten en middelen kunnen veranderen in de tijd. Het vermogen van een governance benadering om in te kunnen spelen op maatschappelijke, beleidsmatige en milieutechnische ontwikkelingen (de zogenoemde adaptieve capaciteit) bepaalt dus in belangrijke mate in hoeverre deze toekomstbestendig is.²⁰

GOVERNANCE PERSPECTIVES FOR MORE EFFECTIVE WATER QUALITY MANAGEMENT

The attainment of the objectives of the EU Water Framework Directive will remain a challenge for those directly or indirectly involved in water management in the Netherlands in the next years. A targeted governance approach could support this pursuit, but what conditions are necessary for it?

At a European level, a development has been initiated to improve on water quality management by strengthening cooperation between authorities and stakeholders from different sectors, and offering discretion for local and regional approaches. Is this an approach that could offer added value to anticipate on future developments that may affect water quality, like climate change, transitions in agriculture and urbanization? This article describes the governance conditions necessary to improve water quality management, now and in the future. Based on scientific literature and empirical research, the study analyses how governance approaches contribute to water quality improvement. This article builds on the synthesis from the PhD thesis *Towards more effective water quality governance*,²¹ that Susanne Wuijts successfully defended on October, 28th 2020 at Utrecht University.

Referenties

- 1 Wuijts, S. (2020). Towards more effective water quality governance; Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice. Proefschrift. Universiteit Utrecht. ISBN/EAN: 978-94-6380-895-8.
- 2 UN (2015a). UN Sustainable Development Goals (SDGs). <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- 3 Grizzetti, B., Pistocchi, A., Liqueste, C., Udias, A., Bouraoui, F., & W. van de Bund (2017). Human pressures and ecological status of European rivers. <https://www.nature.com/articles/s41598-017-00324-3>
- 4 Gaalen, F. van, Osté, L., & E. van Boekel (2020). Nationale analyse waterkwaliteit; Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. PBL-rapport 4002.
- 5 IenM (2016). Wetgevingsoverleg Water 14 november 2016 Waterkwaliteit en Zoetwater. IENM/BSK-2016/235511.
- 6 EC (2013). A Water Blueprint for Europe. ISBN 978-92-79-3054306.
- 7 EC (2019). Fitness Check Evaluation of the Water Framework Directive and the Floods Directive; Final evaluation report.
- 8 Lange, P., Driessen, P., Sauer, A., Bornemann, B., & P. Burger (2013). Governing towards sustainability: conceptualizing modes of governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 25.
- 9 Voulvoulis, N., Arpon, K., & T. Giakoumis (2017). The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575.
- 10 Van Rijswijk, H., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & S. Kuks (2014). Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water. *Water International*, 39(5).
- 11 WHO. (2009). Water safety plan manual (WSP manual); Step-by-step risk management for drinking water suppliers.
- 12 Stowa (2018). Ecologische Sleutel Factoren Ecologische sleutelfactoren voor stilstaande en stromende wateren. Informatiebladen. 2018-24
- 13 Wuijts, S., Driessen, P., & H. van Rijswijk (2017). Governance conditions for improving quality drinking water resources: the need for enhancing connectivity. *Water Resources Management*.
- 14 Wuijts, S., Beekman, J., Suykens, C., van der Wal, B., Driessen, P.P.J., & H. van Rijswijk (2019) KRW-Ambities: Kan de rivier het ook zelf? Over het toekennen van rechten aan de rivier om KRW-doelen te behalen. *Water Governance* 01/2019.
- 15 Wuijts, S., Friederichs, L., Hin, J.A., Schets, F.M., Van Rijswijk, H.F.M.W. & P.P.J. Driessen (2020). Governance Conditions to Overcome the Challenges of Realising Safe Urban Bathing Water Sites. *International Journal of Water Resources Development*.
- 16 <https://agrarischwaterbeheer.nl/>
- 17 <https://www.platformparticipatie.nl/nationaalwaterprogramma/nationaalwaterprogramma/default.aspx>
- 18 OECD (2014). Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD Publishing.
- 19 <https://www.wlo2015.nl> (WLO-scenario's 2015) en <https://www.welvaartenleefomgeving.nl/inleiding.html> (WLO-scenario's 2006).
- 20 Een uitgebreidere versie van dit artikel maakt deel uit van het door Waternetwerk uit te brengen jubileumboek 'Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst' (verwacht mei 2021).
- 21 Wuijts, S. (2020). Towards more effective water quality governance; Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice. Proefschrift. Universiteit Utrecht. ISBN/EAN: 978-94-6380-895-8.