

Samen werken aan schoon en gezond water

*Bestuurlijke verantwoordelijkheid als cruciale factor
voor het behalen van KRW-doelen*

Denktank Water

Jong Wetenschappelijk Bureau
GroenLinks

Auteurs

Bob Smits
Gwen Aartsma
Tijs Bergmans
Timo Lankreijer
Wilco van den Oetelaar

JWB Denktank Water

Dit rapport is het eindresultaat van de Denktank Water, georganiseerd door het Jong Wetenschappelijk Bureau (Jong WB) van GroenLinks. Het Jong WB biedt een jonge blik op wetenschap en politiek. In Nederland zijn er veel jonge mensen met kennis en doorvoelde idealen. Jongeren schudden de politiek op met creatieve en innovatieve ideeën. Daarom biedt het Jong WB jongeren, waaronder jonge politici, jong werkenden en studenten, een plek voor politieke ontplooiing. Dat jonge netwerk zetten we in voor de vorming, verspreiding en realisatie van ideeën op het gebied van linkse, groene en progressieve idealen.

Introductie team

Wij zijn Bob, Gwen, Tijs, Timo en Wilco, leden van de Denktank Water van het Jong Wetenschappelijk Bureau GroenLinks. Met diverse achtergronden en expertise bundelen we onze krachten om bij te dragen aan een duurzame toekomst.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Samen werken aan schoon en gezond water	3
Bestuurlijke verantwoordelijkheid geven en nemen	9
De vervuiler moet betalen	14
Conclusie	15
Referenties	16

Afkortingen en begrippen:

Diffuse bronnen = Verspreide bronnen van vervuiling

KRW = Kaderrichtlijn Water

MMA = Meest Milieuvriendelijke Alternatief

NAP7 = 7e Actieprogramma Nitraat

PAK's = Polycyclische aromatische koolwaterstoffen

PBL = Planbureau voor de Leefomgeving

PFAS = Per- en polyfluoralkylstoffen

REACH = Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (EU lijst/normen voor chemische stoffen)

RWZI = Rioolwaterzuiveringsinstallaties

SGBP3 = 3e Stroomgebiedsbeheerplan



Samenvatting

Schoon water is essentieel voor de gezondheid van mens, dier en natuur. Onze waterbronnen beschikbaar en schoon houden is de volgende grote maatschappelijke uitdaging. Oorzaken van de huidige slechte waterkwaliteit zijn onder andere het lozen van schadelijke chemische stoffen door bedrijven, riooloverstortingen bij hevige regenval, overbemesting in de landbouw, medicijnresten, historische bodemverontreiniging en vervuild water dat binnenstroomt uit omringende landen. Het is cruciaal om deze problemen aan te pakken om voldoende betaalbaar en schoon water te waarborgen en de gezondheid van de samenleving te beschermen.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) helpt Nederland (en de rest van Europa) om de waterkwaliteit te verbeteren door strenge doelen te stellen die verbeteringsmaatregelen vereisen. De samenwerking tussen overheden, bedrijven en burgers is essentieel voor het vinden van oplossingen en het implementeren van effectieve beheersmaatregelen. Maar ondanks de urgentie en de beschikbare oplossingen blijft actie uit en de kwaliteit van veel waterlichamen in Nederland voldoet nog niet aan de normen van de KRW. Reeds genomen en geplande maatregelen zijn onvoldoende om alle waterlichamen op tijd in goede staat te krijgen.

Technisch gezien zijn er veel mogelijkheden voor maatregelen om de waterkwaliteit verder te verbeteren, maar met alleen losse maatregelen komen we er niet; de KRW vraagt om een systeem aanpak. De belangrijkste knelpunten - en dus ook oplossingen - liggen daarom op bestuurlijk vlak. De verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verplichtingen uit de KRW ligt bij meerdere overheden - ook wel 'spaghettiverantwoordelijkheid' genoemd. Er is behoefte aan duidelijke rolbepaling en afspraken. Het Rijk moet zijn centrale regie- en toezicht rol vervullen, onder meer door nationale wet- en regelgeving te actualiseren en beter af te stemmen op de KRW-doelen. Ook is aanscherping van beleid nodig om vervuiling bij de bron effectiever aan te pakken, bijvoorbeeld via aanpassing van het mestbeleid, bouwbesluit en vergunningverlening. Waterschappen en decentrale overheden spelen hierbij een cruciale rol. Waterschappen moeten binnen hun mandaat strenger reguleren en andere bestuurslagen aanspreken, terwijl provincies, gemeenten en omgevingsdiensten hun taken beter moeten invullen, met extra aandacht voor capaciteit. Daarnaast moet het principe 'de vervuiler betaalt' centraal staan: kosten



voor waterbeheer moeten eerlijk verdeeld worden, waarbij vervuilers financieel worden geprikkeld om hun impact te beperken. Tot slot is een gezamenlijk actieprogramma essentieel om maatregelen op elkaar af te stemmen, versnippering te voorkomen en bestuurlijke effectiviteit en transparantie te vergroten.

Het halen van de KRW-doelstellingen vereist politieke wil en een gecoördineerde inspanning van alle bestuurslagen. De Rijksoverheid moet het voortouw nemen door wetgeving aan te passen, toezicht te versterken en samenwerking te organiseren. Tegelijkertijd moeten waterschappen en decentrale overheden hun bevoegdheden optimaal benutten. Door heldere verantwoordelijkheidsverdeling, betere regelgeving, kan Nederland de waterkwaliteit verbeteren en de verdere vervuiling van ons water tegengaan.



Samen werken aan schoon en gezond water

Nederland heeft een rijke geschiedenis en unieke relatie met water, zowel in termen van de waterkwaliteit als de strijd tegen overstromingen. Deze relatie is gebaseerd op een praktische noodzaak en een culturele en historische verbondenheid. Nederland is een waterland. Al eeuwenlang heeft Nederland zich verzet tegen de krachten van het water, dat zorgde ervoor dat Nederlanders zich ontwikkelden tot de gerenommeerde bouwers en ingenieurs die ze nu zijn. De Deltawerken, gebouwd na de watersnoodramp van 1953, symboliseren de Nederlandse vastberadenheid om zich tegen natuurlijk geweld te beschermen. De Afsluitdijk, die de Zuiderzee afsloot en de inpoldering van Flevoland mogelijk maakte, is een iconisch voorbeeld van deze toewijding aan waterbeheer. Ook regio's zoals de Betuwe en de Friese Waddenzee kust zijn getuigen van deze strijd, waar mensen generatie na generatie hebben gewerkt om land te winnen en te beschermen tegen overstromingen. Deze historische ingrepen hebben een culturele erfenis gevormd. Water zit verweven in de Nederlandse identiteit, maar dient ook een maatschappelijke sociale functie. De collectieve angst voor het water dat terugkeert zorgt voor maatschappelijke verbondenheid. Het overstijgt de kleine verschillen en brengt Nederlanders dichter bij elkaar. Samen beschermen ze zich tegen de eeuwenoude antagonist.

Maar het Nederlandse water, ooit een bron van trots, is nu vervuild met PFAS, microplastics, medicijnresten en schadelijke pesticiden. Wat ooit een symbool van kracht en vooruitgang was, is nu een probleem dat de eigen impact op de natuur blootlegt. Dit verlies raakt niet alleen de menselijke gezondheid en het ecosysteem, maar ook het collectieve zelfbeeld. Het roept de vraag op hoe deze eeuwenoude verbinding met water nieuw leven kan worden ingeblazen en Nederland de verantwoordelijkheid voor de toekomst kan nemen.

Schoon water is essentieel voor de gezondheid van mens, dier en natuur. In Nederland staan we voor aanzienlijke uitdagingen op het gebied van waterkwaliteit, waaronder de aanwezigheid van niet-verwijderbare stoffen zoals PFAS en de overvloed aan pesticiden in onze waterlichamen. De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewater is ondermaats, wat wijst op een noodzaak voor enerzijds betere handhaving en anderzijds strengere regelgeving en effectievere beheersmaatregelen. Het is cruciaal om deze problemen



aan te pakken om voldoende betaalbaar en schoon water te waarborgen en de gezondheid van de samenleving te beschermen.

Lozen van schadelijke chemische stoffen door bedrijven, riool overstortingen bij hevige regenval, overbemesting in de landbouw, medicijnresten, historische bodemverontreiniging en vervuild water dat binnenstroomt uit omringende landen, vormen allemaal oorzaken van de huidige slechte waterkwaliteit. Twee voorbeelden van belangrijke uitdagingen zijn niet-verwijderbare stoffen en overgebruik van pesticiden door industrie en landbouw. Beide komen door gebruik ongewenst in de omgeving. Deze stoffen zijn niet alleen schadelijk voor fauna en flora, maar veroorzaken enorme druk op het drinkwater dat intensief bewerkt moet worden. Dit brengt de beschikbaarheid, kosten en kwaliteit van drinkwater in gedrang.

De Kaderrichtlijn Water

Nederland was een van de initiatiefnemers voor een Europees rapport uit 1995 dat de kritieke waterproblemen in Europa identificeerde (European Environmental Agency, 1995). Voor Nederland worden drie problemen als ernstig beschouwd. Allereerst verzilting, veroorzaakt door overexploitatie van grondwater in kustgebieden en in de toekomst sterk zal toenemen door zeespiegelstijging. Daarnaast zijn ook industriële emissies en onvoldoende behandeling van stedelijk afvalwater ernstige problemen. Deze vervuiling heeft een directe impact op de kwaliteit van de Noordzee, een cruciale bron voor Nederland en andere landen. Nederland legde met dit rapport de basis van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW is een krachtig Europees instrument dat Nederland (en de rest van Europa) helpt om de waterkwaliteit te verbeteren en de complexe waterproblemen aan te pakken. Deze kaderrichtlijn biedt een gestructureerde manier om waterbronnen te beheren, waarbij rivieren, meren en grondwater als een samenhangend systeem worden beschouwd. Dit helpt bij het verminderen van verontreiniging en het verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van ons water. Ook helpt het Nederland om te voorkomen dat vervuild water ons land binnen stroomt via de rivieren. De KRW stelt strenge doelen voor de waterkwaliteit en eist dat lidstaten onder andere maatregelen nemen om de lozing van schadelijke stoffen te beperken en duurzaam gebruik van water te stimuleren. Dit kan de druk op drinkwaterbronnen verminderen



en de aanwezigheid van niet-verwijderbare stoffen als PFAS in het water verminderen.

De samenwerking tussen overheden, bedrijven en burgers is essentieel voor het vinden van oplossingen en het implementeren van effectieve beheersmaatregelen. Verschillende overheidslagen hebben verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het bereiken van de KRW-doelen, namelijk het Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten. Vervuiling komt veelal uit gebieden rondom de wateren, die soms in beheer zijn van verschillende partijen. Hierdoor is er een diffuse groep van belanghebbenden die aan de slag moeten om onze waterkwaliteit te verbeteren. Het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen is een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende overheidslagen (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en andere betrokken partijen, zowel binnen- als buitenland. Om dit te ondervangen biedt de KRW een nieuwe benadering, namelijk door te werken vanuit integraal stroomgebiedbeheer waar problemen niet afgewenteld kunnen worden en waar men samen werkt met andere verantwoordelijke partijen binnen het stroomgebied. Door samenwerking te zoeken tussen de verschillende partijen aan de uitdagingen rond waterkwaliteit en door de richtlijn te volgen, kan Nederland zijn kostbare waterbronnen beschermen en verbeteren, ten bate van zowel de natuur als de samenleving. Zonder deze samenwerking lukt het niet om de KRW-doelen te halen.

Het belang van schoon en gezond water

Uiteindelijk heeft iedereen belang bij schoon water. Schoon water dient de mens, landbouw, industrie, natuur, dieren en als bron van drinkwater. Boeren willen gezonde koeien, mensen willen in de zomer afkoelen, en een schoon en gezond ecosysteem in en rondom het water is cruciaal voor de gezondheid van dieren, en het milieu. Het is een eerste levensbehoefte en de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater is sterk bepalend voor de beschikbaarheid van schoon drinkwater. Daarnaast vormt het een onmisbaar leefgebied voor dieren en planten. Tot slot is schoon water ook van economisch belang. Het wordt gebruikt in de landbouw en industrie, of voor recreatieve doeleinden. Schoon en gezond water is hiermee cruciaal voor een gezonde leefomgeving die ons voorziet van wat mens en dier nodig heeft. Gelukkig stijgt het maatschappelijke besef dat schoon en gezond water belangrijk is en



ook de KRW kan bijdragen aan het schoon en gezond krijgen van onze wateren. Ondanks de urgentie en de beschikbare oplossingen blijft actie uit. Nederland heeft de kennis, de middelen en een duidelijke richtlijn in de KRW, maar de noodzakelijke maatregelen worden te vaak vooruitgeschoven. Om te komen tot een volledig goede toestand van onze waterlichamen zijn de doelen helaas nog ver uit zicht en moet er snel gehandeld worden. De tijd van uitstel is voorbij—het is tijd om in actie te komen.

Maatregelen liggen grotendeels al klaar

De kwaliteit van veel waterlichamen in Nederland voldoet nog niet aan de normen uit de KRW. De mate van niet-naleving verschilt per indicator (chemisch, biologisch) en per type waterlichaam (oppervlaktewater en grondwater). Dit blijkt uit de monitoring van waterlichamen, zoals beschreven in verschillende rapporten, waaronder een onlangs verschenen tussenevaluatie van AT Osborn & Witteveen+Bos (2024). De belangrijkste oorzaken van chemische verontreiniging zijn te hoge nutriëntenconcentraties en specifieke stoffen zoals zware metalen en PAK's. Klimaatverandering kan deze problemen verergeren door toenemende verdroging wat een negatieve invloed heeft op natuurgebieden. Toekomstprojecties op basis van modellen tonen aan dat de reeds genomen en geplande maatregelen onvoldoende zijn om alle waterlichamen in goede staat te krijgen vanaf 2027, het huidige doeljaar voor de KRW (na twee maal zes jaar verlenging). Kortom, er is voldoende informatie beschikbaar die het probleem duidelijk in kaart brengt.

Technisch gezien zijn er veel mogelijkheden voor maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren. Er zijn ook al verschillende maatregelenpakketten opgesteld, zoals het KRW impulsprogramma vanuit de Rijksoverheid in samenwerking met de regio, het 3e Stroomgebiedbeheerplan (SGBP3) en het 7e Actieprogramma Nitraat (NAP7), opgesteld ter navolging van de Nitraatrichtlijn.



Een aantal voorbeelden uit het tussenrapport van AT Osborn & Witteveen+Bos (2024):

- Voor het behalen van chemische doelen in oppervlaktewateren wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de normeringen van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen beter in lijn te brengen met de KRW. Daarnaast is aandacht nodig voor de actualisering, specificering en aanscherping van toestemmingen en vergunningen voor directe en indirecte lozingen en het versterken van toezicht en handhaving. Daar bovenop is verbetering van monitoring en bronanalyse benodigd.
- Voor het behalen van ecologische doelen is het cruciaal om maatregelen te nemen die nutriëntenconcentraties en toxische druk doen afnemen. Daarnaast zijn ‘verdergaande maatregelen’ nodig/mogelijk gericht op het versterken van het ecologisch functioneren, rekening houdend met alle drukken op het watersysteem.
- Voor grondwater moeten bestaande maatregelen (zoals bronaanpak van industriële stoffen, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten) worden uitgebreid. Daarnaast is het wenselijk om grondwateronttrekkingen te beperken en infiltratie te bevorderen.





Echter, met alleen losse maatregelen komen we er niet. Onze wateren zijn gezamenlijk een systeem en ook de KRW vraagt om een systeemaanpak. Daarom is een integrale aanpak nodig, waar alle overheden en betrokken partijen een rol vervullen (NIOO-KNAW, RIVM, PBL & STOWA, 2024). Er zal daarnaast bekeken moeten worden welke maatregelen het meest efficiënt en effectief zijn, op welk (overheids) niveau deze genomen moeten worden en hoe de kosten ervan op een rechtvaardige wijze kunnen worden verdeeld (Rötscheid, 2024). Algemeen gesteld zijn er drie soorten maatregelen beschikbaar: bronmaatregelen, herstelmaatregelen en maatregelen gericht op het aanpassen van de doelen van de KRW. Deze doelstellingsmaatregelen zijn politiek ingewikkeld aangezien deze verandering instemming van alle EU-lidstaten vereist in een situatie waarin Nederland al tweemaal uitstel heeft gekregen. In uitzonderlijke situaties mag doelverlaging worden toegepast mits aan strenge eisen wordt voldaan. Daarnaast kan verder uitstel enkel worden verleend als de doelen door natuurlijke omstandigheden niet worden gehaald.

Bronmaatregelen richten zich op het aanpakken en verminderen van schadelijke pesticiden of andere schadelijke stoffen in het water. Zulke maatregelen die gericht zijn op voorkomen zijn uiteraard goedkoper en effectiever in vergelijking met vervuild water te zuiveren: aanpakken bij de bron is dus het devies. Voor een aantal probleemstoffen moeten de bronnen en emissieroutes beter in beeld worden gebracht en worden gekoppeld aan duidelijk beleid en handhaving om deze terug te dringen (Knoben et al., 2021). Enkel het aanpakken bij de bron zal echter niet voldoende zijn om de waterkwaliteit van reeds vervuilde wateren te verbeteren. Herstelmaatregelen zijn daarom ook van belang. Een aantal specifieke verontreinigende stoffen (te weten bepaalde ubiquitaire prioritaire stoffen) zijn sterk verspreid en blijven lange tijd in het milieu aanwezig. De bronnen zijn al flink gereduceerd, maar deze blijven normoverschrijdend aanwezig in bepaalde waterlichamen. Aangezien deze stoffen lastig te verwijderen zijn uit het milieu, moet vooral worden ingezet op het verder uitfasen van het gebruik van deze stoffen.

De belangrijkste knelpunten liggen nu op bestuurlijk vlak. Tijdens de eerste twee KRW-planperiodes is het Nederlandse beleid gericht geweest op uitstel in de tijd (Knoben et al., 2021). Rijk, provincies en waterschappen onderzochten of de doelen aangepast of uitgesteld konden worden. Deze strategie heeft ertoe geleid dat we nu in



blessuretijd spelen. Tweemaal uitstel zonder echte beleidsmaatregelen betekent dat de meeste mogelijkheden qua uitzonderingen zijn benut. Na 2027 is uitstel alleen mogelijk bij hoge uitzondering met een goed onderbouwde motivering (Knoben et al., 2021). In geval van natuurlijke omstandigheden die de verbetering van waterkwaliteit beletten, in geval van aantoonbare onhaalbaarheid en onevenredige maatschappelijke kosten of in geval van een tijdelijke verslechtering door natuurlijke oorzaak. Zolang Nederland echter geen aantoonbaar verantwoord beleid voert gericht op het behalen van de KRW, lijkt niet aannemelijk dat onze waterlichamen in aanmerking zullen komen voor deze uitzonderingsbepalingen van de KRW (AT Osborne, 2024). Dit zal per waterlichaam en per indicator nader uitgezocht moeten worden. Een complicerende factor is dat de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verplichtingen uit de KRW niet alleen bij de waterschappen ligt, maar rust op meerdere overheden in zowel binnen- als buitenland (Rötscheid et al., 2024), wat ook wel ‘spaghettiverantwoordelijkheid’ wordt genoemd (Commissiedebat Water, 26 maart jl.).

Wie dient in de huidige situatie, waarbij de KRW-doelen uit beeld raken, de regie op te pakken? En tot waar reikt de verantwoordelijkheid van verschillende overheden, bijvoorbeeld als ingrijpen op nationaal niveau veel efficiënter is om bepaalde waterkwaliteitsproblemen aan te pakken? Welke (juridische) instrumenten kunnen, of wellicht zelfs moeten, worden ingezet om andere overheden op hun (mede) verantwoordelijkheid te wijzen? (Rötscheid et al., 2024) Kortom, hoe ontwarren we deze spaghetti?

Bestuurlijke verantwoordelijkheid geven en nemen

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het bereiken van de KRW-doelen zijn verdeeld over verschillende overheidsniveaus. Een fundamenteel principe hierbij is dat de verantwoordelijkheid van een bepaalde bestuurslaag niet verder reikt dan de toegekende bevoegdheden (Rötscheid et al., 2024). Daarom moet elke bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, en in het bijzonder de Rijksoverheid om dit aan te sturen. Anders worden de doelen niet gehaald.





De rol van de Rijksoverheid

Op Europees niveau zijn de lidstaten, en dus Nederland als Rijksoverheid, verantwoordelijk voor de implementatie van de KRW. Zoals eerder is gebleken worden de KRW-doelen op het moment niet gehaald. Om wel in de buurt te komen van de nieuwe normen, zullen regels aangescherpt moeten worden.

Een goed voorbeeld van hoe regels kunnen worden aangescherpt, is te vinden in de instructieregels die het Rijk heeft gemaakt voor de waterschapsverordening. Deze regels staan in het besluit kwaliteit leefomgeving. Zo moet bij het maken van de waterschapsverordening, de regel uit de KRW over regelmatig herzien van lozingen, worden opgevolgd. Dit helpt om de KRW goed in het Nederlandse wettelijk stelsel te brengen. Waterschappen mogen directe lozingen (op regionale oppervlaktewaterlichamen) regelen in de Waterschapsverordening en moeten daarbij de regels uit artikel 10 en 11, derde lid, volgen.

Regie nemen

Verschillende overheidslagen hebben taken en bevoegdheden om te sturen op waterkwaliteit, maar ‘gedeelde verantwoordelijkheid is geen verantwoordelijkheid’. Het is nu niet duidelijk wie zich moet inzetten voor schone wateren. Al snel treedt ‘whataboutism’ op, waarbij men naar anderen wijst die zich niet inspannen, als reden om zelf ook niet beter je best te gaan doen. Dit is funest voor de voortgang op dit dossier. Er is behoefte aan duidelijke rolbepaling en afspraken. Het Rijk heeft een belangrijke sturende en toezichthoudende rol hierop die momenteel onvoldoende wordt vervuld. De Rijksoverheid moet haar verantwoordelijkheid nemen. Dit betekent dat ze actief stappen moeten ondernemen om hun taken goed uit te voeren. Dit zal beginnen met het aanpassen van het eigen beleid en de regelgeving die het nodig heeft om dit beleid te voeren.



Aanbevelingen voor beleid

Momenteel komen er veel stoffen vanuit diffuse bronnen vrij die de wateren vervuilen. Dit kan het beste bij de bron worden aangepakt, maar vraagt wel om aanscherping van wet- en regelgeving of het aanpassen van de vergunningverlening.

Aanbeveling 1. Het huidige nationale beleid is niet altijd in lijn met de KRW. Zo komen er stoffen vrij onder het mestbeleid die de wateren vervuilen, of wordt het nog steeds toegestaan onder de bouwregelgeving (Besluit Bouwwerken leefomgeving) dat regenpijpen van zink worden gemaakt, waardoor zink in onze wateren komt na regenbuien. Daarom moet de Rijksoverheid de KRW verwerken in de nationale wetgeving en dit handhaven. Dit betreft verschillende beleidsterreinen, zoals Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Aanbeveling 2. Ook het toestaan van stoffen wordt landelijk bepaald, zoals de algemene toelating van middelen en stoffen in de landbouw, industrie of bij diergeneesmiddelen. Bij toelating van nieuwe producten en stoffen moet specifiek worden getoetst op de KRW-doelen.

Aanbeveling 3. Op nationaal niveau worden binnen het waterdomein vergunningen voor de rijkswateren verleend. Sommige vergunningen zijn verouderd en soms blijkt dat er zeer zorgwekkende stoffen vrij mogen komen onder deze vergunningen. Ook de Rijksoverheid moet toe naar een systeem waar vergunningen van tijdelijke aard zijn en indien nodig aangepast of ingetrokken kunnen worden.

De rol van de Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de waterkwaliteit van de KRW-waterlichamen (met uitzondering van de Rijkswateren), en zullen altijd volgens de geldende richtlijnen moeten werken. Als dit niet het geval is, dan kunnen ze onder bepaalde omstandigheden verantwoordelijk worden gehouden. Waterschappen moeten hierbij soms rekening houden met conflicterende doelen, zoals waterveiligheid en ecologische kwaliteit.



Handelen binnen de bevoegdheden

Helaas missen de waterschappen het mandaat om landelijk beleid aan te passen en kunnen dus enkel op regionale schaal invloed uitoefenen. Daarom moeten zij hun verantwoordelijkheid nemen binnen hun bevoegdheden. De waterschappen missen de bevoegdheid voor generiek beleid ten aanzien van diffuse bronnen (zie aanbeveling 1 voor de Rijksoverheid). Wel heeft de nieuwe Omgevingswet per 1 januari 2024 meer ruimte gegeven voor decentraal maatwerk in specifieke gebieden. Bijvoorbeeld wanneer er direct nabij een regionaal oppervlaktewaterlichaam vervuiling plaatsvindt, dan kan dit als lozing worden gezien en dit mag nader gereguleerd worden.

Aanbeveling 1. Het concept van gedeelde verantwoordelijkheid vereist dat ook waterschappen het initiatief nemen om de waterkwaliteit te verbeteren, ook door andere overheden aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 2. Ook de waterschappen geven vergunningen uit. Het is noodzakelijk dat waterschappen verleende toestemmingen voor activiteiten, inclusief algemene regels, tegen het licht houden en deze indien nodig met het oog op KRW-doelbereik strenger reguleren. Voor activiteiten met nadelige gevolgen op regionale KRW-waterlichamen moet bij het opstellen van algemene regels, maatwerkvoorschriften of -regels en/of bij de vergunningverlening aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis worden getoetst.

Aanbeveling 3. Het behalen van de KRW-doelen is uiteindelijk het gevolg van politiek-bestuurlijke afwegingen. Deze rol kan sterker aangezet worden door het waterschap, door meer kaders te scheppen en richting te geven. Een niet-afwachtende rol van het waterschap kan de bestuurskracht vergroten door het optimaal inzetten van de handelingsmogelijkheden.



De rol van overige bestuurslagen (Provincies, Gemeenten en Omgevingsdiensten)

Alle decentrale overheden hebben de verplichting om conform de richtlijnen te handelen. Gemeenten en omgevingsdiensten hebben een belangrijke taak in de afvalwaterketen en hemelwaterafvoer. Dit water komt in ons bodem- en oppervlaktewater terecht, waardoor zij ook vervuiling tegen kunnen gaan bij het uitvoeren van deze taak. Daarnaast houden de omgevingsdiensten toezicht en stuurt de gemeente op ruimtegebruik (o.a. in het omgevingsplan) en is het bevoegd gezag voor lozingen op het vuilwaterriool.

Provincies zijn juridisch verantwoordelijk voor het afleiden van de ecologische doelen van de KRW voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-waterlichamen (zoals aangewezen in het regionale waterprogramma). Daarnaast moeten provincies met de uitvoering van het regionale waterprogramma ervoor zorgen dat de omgevingswaarden voor grondwaterlichamen worden behaald. Voor andere waterlichamen (niet-KRW-waterlichamen) hebben de provincies, in samenwerking met de waterschappen, de chemische en/of ecologische doelen van de KRW overgenomen in het regionale waterprogramma, maar dan als inspanningsverplichting (geen resultaatverplichting). Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor natuurbeleid, wat invloed heeft op het waterbeheer en op de waterkwaliteit.

Omgevingsdiensten zijn geen bevoegd gezag, maar zijn betrokken bij uitvoering van toezicht en handhaving. De omgevingsdiensten hebben hierbij onvoldoende autonomie en worden te veel beïnvloed door aansturende overheden (Knoben et al., 2021). Daarnaast kampen omgevingsdiensten met grote capaciteitstekorten (Binnenlands Bestuur, 2024).

Gezamenlijk programma

Verschillende overheidslagen kunnen op diverse beleidsterreinen maatregelen treffen om de KRW-doelen te bereiken, waarbij afstemming en coördinatie noodzakelijk is. Het gezamenlijk vaststellen van een programma door verschillende overheden zou inzicht geven in de resterende maatregelen die worden getroffen of acties die worden





ingezet om tot KRW-doelbereik te komen. Ook kunnen partijen elkaar zo aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

De vervuiler moet betalen

Het woord ‘richtlijn’ lijkt iets vrijwillig te suggereren, maar is in realiteit een harde wet. De Europese richtlijn wordt omgezet in het nationale recht. Daar is dan in geregeld welke overheid is belast met de uitvoering en daar moet men zich dan dus ook aan houden. De relevante bestuurslagen zijn dus ook bij wet verplicht om KRW-doelen te halen, niet voldoen aan deze wet zou dus een inbreuk op deze wet zijn. Deze juridische realiteit onttrekt zich niet aan de politieke realiteit. De consequenties wegen daarom ook zwaar.

Uiteindelijk komt de vervuiling van de Nederlandse wateren niet direct van de overheid maar van onder andere landbouw, industrie, huishoudens of van buiten Nederland. Het beleid moet aangepast worden om deze vervuiling tegen te gaan. Het is ook het overwegen waard de directe bronnen van vervuiling aan te spreken. Echter, individuele vervuilers kunnen niet altijd direct worden aangesproken, vooral als ze over vergunningen beschikken. Juist daarom is het essentieel dat bestaande wetten worden aangescherpt, zodat iedereen weet waar zij aan toe zijn en overtreders aangesproken kunnen worden.

Ook bij bronaanpak moeten er kosten gemaakt worden. Deze kosten zijn, afhankelijk van de gekozen maatregelen, verspreid onder verschillende bestuurslagen, maar kunnen ook in de rest van de samenleving terechtkomen in plaats van bij de vervuilers. Een aantal belangrijke overwegingen die moeten worden meegenomen zijn:

- Wanneer met name wordt ingezet op het zuiveren van de wateren, ten opzichte van het aanpakken bij de bron, komen de kosten bij de zuiverende partijen te liggen. Dit zijn meestal niet de vervuilers, waardoor de samenleving betaalt terwijl wij bij milieukwesties pleiten voor het principe waar de vervuiler betaalt. Dit wordt door veel mensen als het meest rechtvaardig gezien (Bergquist et al. 2022);

- 
- Bij het niet voldoen aan de KRW-richtlijnen kan dit leiden tot veel economische schade, doordat plotseling economische activiteiten niet meer kunnen plaatsvinden. Denk aan bouwactiviteiten, agrarische activiteiten of industrie (STOWA, 2022). Vaak gaat dit via gerechtelijke procedures;
 - Bij het niet voldoen aan de KRW-richtlijnen, kunnen boetes of dwangsommen worden gegeven aan de Nederlandse overheid (via een inbreukprocedure). Uiteindelijk komen deze kosten bij de burger terecht - via belastingen of bezuinigingen - terwijl er ook nog kosten gemaakt moeten worden om de vervuiling tegen te gaan;

Als oplossing zien wij daarom dat grootverbruikers van waterdiensten of degenen die waterverontreiniging veroorzaken, een proportionele financiële bijdrage moeten leveren aan het schoonhouden of -maken van de wateren. Door dit toe te passen, wordt de verantwoordelijkheid voor het behoud van waterkwaliteit eerlijk verdeeld en worden vervuilers gestimuleerd om hun impact op het milieu te verminderen. Dit systeem zorgt ervoor dat de kosten van waterbeheer en -zuivering niet alleen door de overheid worden gedragen, maar ook door degenen die direct bijdragen aan de vervuiling.

Conclusie

Het bereiken van de KRW-doelstellingen vereist een gecoördineerde inspanning van alle bestuurslagen. Hiervoor is een scherpere scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus noodzakelijk en kunnen bestaande overleg- en verantwoordingsstructuren efficiënter worden benut. Een fundamenteel principe hierbij is dat de verantwoordelijkheid van een bepaalde bestuurslaag niet verder reikt dan de toegekende bevoegdheden. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken, en in het bijzonder de Rijksoverheid om dit aan te sturen. Anders worden de doelen niet gehaald en blijven onze wateren vervuild.



Referenties

AT Osborn & Witteveen+Bos. (2024). Koepelrapport tussenevaluatie KRW. 101158E-112. 24 december 2024

Berenschot. (n.d.). Kaderrichtlijn Water Journaal, <https://www.berenschot.nl/artikelen/kaderrichtlijn-water-journaal>

Bergquist et al. (2022). Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws.

Binnenlands Bestuur (2024). Handhaving onder druk door tekort personeel

Briefadvies Rli. (2023). Advies 'Goed water goed geregeld'

Knoben, R., Verhagen, F., Schoffelen, N., & Rost, J. (2021). Ex Ante Analyse Waterkwaliteit. Royal HaskoningDHV. Referentie BH7109IBRP2108091650

Natuurmonumenten. (2025). De toestand van water in natuurgebieden - Elf gebieden van Natuurmonumenten uitgelicht

NIOO-KNAW, RIVM, PBL & STOWA (2024). Advies expert groep Koepelrapport KRW Tussenevaluatie.

Rötscheid, T., et al. (2024). De basis op orde - Juridische Quick-Scan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Universiteit Utrecht

STOWA. (2022). Anticiperen op de KRW na 2027: Voorstudie

**Bedankt aan het team van het Jong
Wetenschappelijk Bureau voor het organiseren van
de Denktank Water:**

Annie Berendsen
Hendrik Snijder
Sabrina Zwetsloot
Sam Altena
Sep Wittenbols
Shadi Nikshomar

