



Incoherenties in wet- en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en instrumentatie

Belemmeringen en oplossingen inzake waterkwaliteit en vitale bodem

Auteur: dr. Kris Lulofs

Provincie Noord-Brabant



UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	4
1. Aanleiding	5
2. Doel en onderzoeksvragen	6
3. Aanpak, methoden en proces	6
4. Resultaten: Belemmeringen	8
5. Resultaten: Verbetermogelijkheden	11
6. Conclusies	13
7. Discussie en aanbevelingen	14
Bijlage 1: Betrokkenen	16
Bijlage 2: Deelrapport 1	17
Bijlage 3: Deelrapport 2	29
Bijlage 4: Brief workshop	57

Samenvatting

Dit rapport inventariseert de belemmeringen die achttien projectleiders, beleidsmedewerkers en bestuurders in de praktijk waarnemen voor het bereiken van waterkwaliteitseisen en het bewerkstelligen van een vitale bodem in Noord Brabant, voor zover de oorzaak ligt in waargenomen tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving. Ook worden verbetermogelijkheden gerapporteerd die worden waargenomen.

Uitspoeling van nutriënten uit land- en tuinbouw zorgt er voor dat de waterkwaliteitseisen (KRW) niet gehaald worden. De nationale mestwetgeving leidt tot toepassing van een volume mest dat te groot is gezien de bodemeigenschappen van de hoge zandgronden in Noord-Brabant. Bovendien worden de toch al te ruime normen vaak overschreden en is het toezicht belegd bij landelijke handhavers. Op provinciaal niveau zien de betrokkenen geen juridische instrumenten om de *hoeveelheid* mest aan te passen aan de draagkracht van het systeem. Er wordt wel met kracht ingezet op het omlaag brengen van de *effecten*, de uitspoeling van nutriënten. Maatregelen worden in vitale bodem programma's ontwikkeld en gedemonstreerd, de toepassing op grotere schaal vordert te langzaam volgens betrokkenen. De groep agrariërs die een kans hierin ziet, de koplopers, is vooralsnog beperkt in aantal. Land- en tuinbouwbedrijven en hun vertegenwoordigende organisaties beschouwen deze maatregelen al snel als van invloed op het gelijke speelveld. De transitie van land- en tuinbouw uit publieke middelen betalen wordt door veel van de bij dit onderzoek betrokken functionarissen als ongewenst beschouwd. Gebruik van regels kan naar verwachting meer evenwicht in het instrumentarium brengen. Landelijk is er het nitraatactieprogramma, dat wordt als een eerste stap in de gewenste richting beschouwd. Voor vitale bodem wordt verder geen nationaal juridisch kader waargenomen, dat maakt opleggen van verdergaande *effectgerichte* maatregelen in vergunningen en algemene maatregelen lastiger. Er is nog weinig jurisprudentie over wat nu wel en niet houdbaar is naar de waarneming van betrokkenen. Het leidt er toe dat betrokkenen twijfel hebben over de reikwijdte van het juridische instrumentarium waar het de zorg voor vitale bodem betreft. Zo wordt een overmatig beroep op het overig instrumentarium gedaan, op overtuigen en op stimuleren. De waterkwaliteitseisen en vitale bodem blijven in de komende jaren om aandacht vragen, evenwicht tussen dwingen, faciliteren en overtuigen vereist verdere ontwikkeling van het juridisch instrumentarium.

Dit rapport presenteert ook de beelden die projectleiders, beleidsmedewerkers en bestuurders hebben over mogelijke verbeteringen. Natuurlijk wordt afstemming tussen toegestane bemestingsruimte en opgelegde waterkwaliteitseisen als een optie gezien, en dus inzet op strengere mestregels voor gebieden zoals de hoge zandgronden in Noord-Brabant waar het de hoeveelheid mest betreft. Over regionale differentiatie is de minister volgens betrokkenen geadviseerd door het College Deskundigen Meststoffenwet. Wat betreft controle en handhaving wordt gedacht aan intensivering maar ook aan anders omgaan met proactieve en passieve bedrijven. Over of de nieuwe Omgevingswet en samenvoeging van de WRO en BRO en Wabo beperkend of verruimend voor de opgave zal uitpakken bestaat geen duidelijk beeld, wel denken betrokkenen dat de aandacht hiervoor nieuwe kansen in de regio zal opleveren. Als bouwstenen worden de provinciale verordening Ruimte (en ook de doorwerking naar gemeenten en de watertoets in ruimtelijke procedures), het ontwikkelen van omgevingswaarden, de 'Agrarisch met waarde' bestemming, samenwerking met gemeenten, regionaal maatwerk, bedrijfsbodemplannen en driedimensionaal ontwerpen genoemd. Daarnaast wordt gedacht aan verbinden met de uitvoering van het Nitraat Actie Programma, het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer, de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater.

Voorwoord

Een woord van dank gaat uit naar de functionarissen die bereid waren om het gesprek aan te gaan, en kennis, ervaringen en perspectieven te delen, tijdens een workshop op 12 juni 2018 in Den Bosch en tijdens gesprekken in de periode oktober 2017 tot mei 2018. Onmiskenbaar is dit project verrijkt door de bijdragen van Roland Aben, Mettsje de Boer, Sara de Boer, Frank van der Bolt, Bart Brugmans, Peter van Dijk, Erik van Herk, Johan van den Hout, Ernest de Groot, Gerard de Jong, Johnny van Keulen, Harrie Menning, Misha Mouwen, Patrick Oomens, Peter Ramakers, Sas Terpstra, Lambert Verheijen, José Vos en Albert Vrielink.

Een woord van dank gaat tevens uit naar de projectregiegroep bestaande uit Wim Athmer¹, Harrie Menning², Peter Ramakers en Hans Bressers.

19 december 2018, Kris Lulofs

¹ Tot 1 maart 2018

² Vanaf 1 maart 2018

1. Aanleiding

Het onderzoeks- en innovatieprogramma Lumbricus onderzoekt hoe de bodem vitaler en klimaat-robuuster kan worden gemaakt. Daarmee ligt de focus op water, oever en achterland. Realisatie is nog niet verzekerd als bekend is hoe passende inrichting en gebruik eruit zien en welke maatregelen nodig zijn. Realisatie raakt in veel gevallen belangen van mensen, bedrijven en overheden. De ruimte is bijna altijd al in gebruik voor functies zoals natuur, landbouw en veeteelt, toerisme en wonen en werken.

De zorg voor elk van de genoemde functies kent een lange geschiedenis, en is vastgelegd en geïnstitutionaliseerd in wet en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en dus in een juridisch instrumentarium. Nieuwe inzichten en nieuwe ambities op grond van nieuwe ontwikkelingen ontstaan dan in een institutionele wereld die hiervoor niet ontworpen is. En daarmee vraagt de realisatie van die ambities de bijzondere aandacht.

Recent staat de zorg voor een vitale bodem in de belangstelling in de wetenschap dat daarmee ook waterkwaliteitsdoelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de realisatie van bepaalde natuurdoeltypen bespoedigd kunnen worden. Het bereiken van de waterkwaliteitseisen uit de Kaderrichtlijn Water is, ondanks forse inspanningen in natuurlijke beken en natuur door de provincie Noord-Brabant en de waterschappen niet eenvoudig gebleken. Klimaatverandering brengt daarbij nieuwe uitdagingen mee door sterkere fluctuaties in de hoeveelheid neerslag, langere perioden van droogte maar ook veel meer neerslag in weinig tijd.

In de provincie Noord-Brabant bestond bij water- en bodembeheerders het beeld dat de wet- en regelgeving en de daarop gebaseerde bevoegdheidsverdeling en juridische instrumentatie niet volstaat voor het bereiken van de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water. Het ter beschikking staand instrumentarium zou onvoldoende zijn om de bemestingsruimte aan te passen aan de draagkracht van het systeem en met name ook onvoldoende voor het treffen van op een vitale bodem gerichte inrichtings- en gebruiksmaatregelen. Daarmee dreigt kennis over maatregelen om de bodem vitaler en klimaat-robuuster te maken onbenut te blijven, en daarmee dreigt ook het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen buiten bereik te blijven. Het sinds enkele jaren ingezette beleid gericht op natuurlijker beken en oevers is waardevol in zichzelf, maar levert niet voldoende op om de waterkwaliteitsdoelen te bereiken. Dat heeft in de proeftuin Zuid van Lumbricus, voortbouwend op eerder onderzoek, geleid tot de formulering van de doelstelling, de vragen en de gekozen aanpak in dit onderzoek.

De doelstelling en de vragen komen voort uit het Lumbricus deelprogramma Goede Governance. In dit programma zijn de 'hoe' vragen geadresseerd als 'Hoe verbinden we de verschillende bevoegdheden en rollen in de zorg voor bodem en water?' 'Hoe overbruggen we de kloven tussen het water- en bodembeheer en de andere beleidsterreinen die relevant zijn, alsmede hoe verbinden we de betrokken partijen, belangen en zienswijzen?' 'Hoe verdelen we rollen, hoe geven we gebruikers en marktpartijen een prominentere rol in het bodem- en waterbeheer?' 'Hoe komen we van afzonderlijke (innovatieve) maatregelen tot een integrale en gebiedsgerichte aanpak?' 'Hoe brengen we innovaties verder, hoe gaan we om met weerstanden?'³.

³ Overgenomen en aangepast van: <http://www.programmalumbricus.nl/thema/goede-governance/> (bezoekt 30 mei 2018)

2. Doel en onderzoeksvragen

Het *doel* van dit project is het verkrijgen van zicht op de in de praktijk van duurzaam water-, bodem- en beekdal-beheer spelende belemmeringen die het gevolg zijn van tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en juridisch instrumentarium, alsmede het ontwikkelen van beelden van oplossingen om belemmeringen weg te nemen en zo realisatie te stimuleren.

Daarmee ligt de focus op *belemmeringen* die verbonden zijn met tegenstrijdigheden die in de praktijk een rol spelen en niet eenvoudig gehanteerd kunnen worden door beleidsmedewerkers en projectleiders. Immers iets mag onlogisch zijn in wet- en regelgeving en bevoegdhedenverdeling op papier, als het in de praktijk niet belemmert is dat minder interessant. De mogelijkheid om belemmerende tegenstrijdigheden te hanteren hangt natuurlijk ook af van beschikbare hulpbronnen zoals macht, financiën, kennis en draagvlak.

Wat betref de *beelden van oplossingen* gaat het om aanpassingen in wet- en regelgeving en toepassing daarvan, de bevoegdheidsverdeling en de toepassing daarvan alsmede om inspanningen gericht op het beter hanteren van belemmeringen.

De volgende twee onderzoeksvragen zijn geformuleerd op basis van de aanleiding en doelstelling:

1. Welke tegenstrijdigheden komen in de toepassing van wet- en regelgeving en als gevolg van de bevoegdhedenverdeling voor in de praktijk van duurzaamheid bevorderende water, bodem en beekdal projecten?
2. Waar liggen mogelijkheden om deze tegenstrijdigheden niet uit te laten groeien tot belemmeringen voor duurzaam water, bodem en beekherstelprojecten en de instandhouding van kwaliteit?

3. Aanpak, methoden en proces

Deskresearch, interviews en een workshop zijn de methoden die in dit project gebruikt zijn. Per onderzoeksvraag gespecificeerd was de aanpak als volgt:

Tijdens de uitwerking van de eerste onderzoeksvraag *Welke tegenstrijdigheden komen in de toepassing van wet- en regelgeving en als gevolg van de bevoegdhedenverdeling voor in de praktijk van duurzaamheid bevorderende water, bodem en beekdal projecten?* is gebruik gemaakt van deskresearch. Gestart met deskresearch is al in de fase van projectontwikkeling, met als oogmerk een project te ontwikkelen dat complementair is aan een eerder uitgevoerd juridisch getoonzet onderzoek naar de positie van Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen⁴, en zich richt op belemmeringen in de praktijk en reflectie van betrokkenen daarop. Ook is het regionale werkveld van water-, bodem en beekdal-beheer verkend om goed voorbereid te zijn op het voeren van gesprekken met de respondenten.⁵ Vervolgens zijn

⁴ Annelies Freriks e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt : Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet*, juni 2016.

⁵ De oriëntatie betrof de waterkwaliteit in Noord-Brabant, het watersysteem (en met name het haarvatensysteem in de Raam), de samenwerkingskaders tussen provincie en Brabantse waterschappen, waaronder de STUW (25 mei 2016) betreffende samenwerking inzake beekherstel, natuurpleils en waterberging; documentatie van diverse beekherstelprojecten, de samenstelling en werkwijze van het Platform Verborgten Raamvallei, (voorbereidingsdocumenten voor) het Gebiedsplan Raam (definitieve versie mei 2018)

acht beleidsmedewerkers en projectleiders geïnterviewd, de lijst van te interviewen personen is opgesteld door de projectregiegroep. Die bestond uit Wim Athmer (Aa en Maas, tot 1 maart 2018), Harrie Menning (Aa en Maas, vanaf 1 maart 2018), Peter Ramakers (Noord-Brabant), Hans Bressers (programmamaleider Lumbricus Goede Governance) en Kris Lulofs (projectleider). Gehanteerde selectie criteria waren (1) werkzaam bij Aa en Maas of provincie Noord-Brabant in het water- en bodembeheer, en liefst ook actief in het referentiegebied (2) ruime ervaring in het water- en bodembeheer (3) vermogen om op programma of projectervaringen te reflecteren.

Daarna is een eerste deelrapportage opgesteld welke is besproken en vastgesteld, deze is bijgevoegd als bijlage 3 bij dit rapport.

Vervolgens is een tweede ronde interviews gepland en uitgevoerd met zeven strategische beleidsadviseurs en bestuurders van de provincie Noord-Brabant en waterschap Aa en Maas. De doelen daarvan waren (a) reflectie op de inhoud van het eerste deelrapport (b) verkrijgen van aanvullend inzicht op belemmeringen voor samenhang in water- en bodembeheer in Noord-Brabant. Opnieuw heeft de projectregiegroep de selectie van respondenten verzorgd.

De Governance Assessment Tool (GAT)⁶ is toegepast op de data verkregen uit deskresearch en de data uit beide rondes van interviews. Bij “governance assessment” wordt bekeken in hoeverre de betrokken organisaties en hun zienswijzen, de instrumenten en de verantwoordelijkheden en middelen om ze toe te passen, een stimulerende dan wel beperkende invloed hebben op de mogelijkheden om tot een integraal en gebiedsgerichte aanpak te komen. De methode is erop gericht om de veelal context gebonden feiten en de duiding die de betrokkenen daaraan geven, in verband te brengen met een viertal kern kwaliteiten van governance van water- en bodembeheer. Daarbij vormen wet- en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en het juridisch instrumentarium aspecten van governance die, in interactie met andere governance-aspecten, de mogelijkheden beperken of verruimen. Dit heeft geleid tot een tweede deelrapportage, bijgevoegd als bijlage 2. Door de uitgevoerde analyse is inzicht verkregen in hoe beleidsmedewerkers en projectleiders belemmeringen hanteren en of dat tot de gewenste resultaten leidt en waar ruimte voor verbetering wordt waargenomen.

Zo is een start gemaakt met de uitwerking van de tweede onderzoeksvraag *‘Waar liggen mogelijkheden om deze tegenstrijdigheden niet uit te laten groeien tot belemmeringen voor duurzaam water, bodem en beekherstelprojecten en de instandhouding van kwaliteit?’*. De volgende stap in die uitwerking betreft de voorbereiding en organisatie van een workshop. De elf deelnemers⁷ kregen een drietal documenten toegestuurd. Een document dat de workshop structureerde, waarin de voorlopige bevindingen samengevat werden, met een doorkijk naar mogelijke conclusies en verbeteralternatieven, en, als achtergrondinformatie,

en de gebruikte Mutual Gain Approach. De geraadpleegde documenten zijn afkomstig van de websites van de provincie Noord-Brabant, het waterschap Aa en Maas en –in mindere mate- van websites van andere waterschappen. De documenten zijn of via de structuur van de websites gevonden of via een internetsearch aangetroffen. In een enkel geval zijn documenten door respondenten ter beschikking gesteld.

⁶ De Governance Assessment Tool is ontwikkeld met als oogmerk diagnostiserende en ontwerpde praktijkvragen te beantwoorden met een wetenschappelijk analysekader. Voor een toelichting zie H. Bressers, N. Bressers, S. Kuks and C. Larrue, The Governance Assessment Tool and Its Use, in: H. Bressers et al. (eds.), Governance for Drought Resilience, DOI 10.1007/978-3-319-29671-5_3, pp. 45-65, online: https://www.researchgate.net/publication/302973485_The_Governance_Assessment_Tool_and_Its_Use

⁷ De lijst van in totaal 18 beleidsmedewerkers, projectleiders, strategisch adviseurs en bestuurders die hebben meegewerkt aan interviews en de workshop is opgenomen in bijlage 1.

de beide deelrapporten. In het document dat de workshop structureerde zijn de elementen van wet- en regelgeving, bevoegdhedenverdeling en instrumentarium uitgelicht en gepresenteerd in hun interactie met overige governance-aspecten en uitkomsten. De opties waren samengebracht in zeven governance-scenario's. Tijdens de workshop zijn belemmeringen en verbetermogelijkheden bediscussieerd, aangevuld, geordend, geprioriteerd en gevalideerd. Bijlage 4 bevat de uitnodiging.

Daarna is een workshoprapport opgesteld en als derde deelrapport besproken door de projectregiegroep en gereviewd in de reviewprocedure van het Lumbricus programma. Deze procesgang heeft geleid tot herschrijving van het derde deelrapport, met als resultaat dit eindrapport.

Het onderzoek en de rapportage geeft de perspectieven van bestuurders, projectleiders en beleidsmedewerkers over belemmeringen in het water- en bodembeheer weer. En dan toegespitst op belemmeringen om ambitieuze doelen, klimaat-robust water en vitaal bodembeheer, te realiseren. De doorlooptijd was van juli 2017 tot juli 2018. In de vraagstelling tijdens de interviews is zo dicht mogelijk bij de functie en rol van de respondent gebleven, wel is op de achtergrond een vragenlijst gehanteerd die is afgeleid van het analysekader, deze is opgenomen in bijlage 2.

4 Resultaten: belemmeringen

De volgende tegenstrijdigheden in de toepassing van wet- en regelgeving en als gevolg van de verdeling van bevoegdheden, belemmeren naar mening van de regionale bestuurders, projectleiders en beleidsmedewerkers de voortgang van het beheer van waterkwaliteit en vitale bodem in de regio:

4.1 Eisen uit Kaderrichtlijn Water en de meststoffenwetgeving zijn niet afgestemd

Er wordt een gebrek aan afstemming tussen Europese en nationale bron en effectnormenesignaleerd die het halen van waterkwaliteitseisen in de regio belemmert. De brongerichte normering in de meststoffenwetgeving is voor intensief gebruikte hoge zandgronden zoals in Noord Brabant te ruim om de Kaderrichtlijn Water normen te kunnen halen. De uitspoeling van nutriënten zorgt daarvoor. De van toepassing zijnde derogatiebepaling op de algemeen geldende bron gerichte normen verergert dit knelpunt. De derogatiebepaling verhoogt de bemestingsruimte. Het beeld van de betrokkenen is dat in de meststoffenwetgeving de draagkracht van het systeem onvoldoende als uitgangspunt van normering wordt gehanteerd.

De regio ziet de meststoffenwetgeving als een kader dat exclusief het gebruik van mest reguleert. Er wordt teveel bemestingsruimte geboden, en er is er geen mogelijkheid dit wettelijk kader regionaal aan te scherpen⁸. De regio neemt wel waar dat rond het Nitraat Actieprogramma (NAP6) een gesprek rond dit reguleringsdeficit gevoerd is, maar dit leidt tot stappen die gezien wat nodig is als echt onvoldoende worden geëvalueerd. Daarnaast wordt het NAP6 als (nog) niet operationeel gezien. De verwachting van respondenten is dat er wel

⁸ Wel is er jurisprudentie die er op wijst dat vergunningen voor agrarische bedrijven geweigerd moeten worden als afgifte in strijd is met het bereiken van de Kaderrichtlijn Water doelen, maar op basis van de Kaderrichtlijn Water kunnen geen brongerichte eisen worden gesteld en ook vragen verreweg de meeste bedrijven niet om een gewijzigde of nieuwe vergunning.

iets zal gebeuren in de looptijd van het NAP6 tot 2021 maar ook dat dit naar verwachting veel te weinig zal zijn.

Er is dus naar mening van een grote meerderheid van de respondenten behoefte aan een aanscherping van het brongerichte beleid.

4.2 Gemengd beeld inzet ruimtelijk instrumentarium

De betrokkenen zien ruimte om de draagkracht van het systeem te vergroten, namelijk door maatregelen op het gebied van inrichting en gebruik door te voeren, waardoor de uitspoeling van nutriënten afneemt. Aan deze effect kant, vermindering uitspoeling door inrichting en gebruik, heeft de waterbeheerder vooral direct aan de oevers invloed, van die bevoegdheden wordt gebruik gemaakt bijvoorbeeld in de vorm van teeltvrije zones.

Verder de oever op kan inrichting en gebruik van ruimte vooral beïnvloed worden door enkele instrumenten op basis van de WRO en het BRO. Voor waterbeheerder is het instrument van de watertoets in ruimtelijke procedures van gemeenten en provincie beschikbaar. En volgens enkele respondenten is dat een onderbenut instrument, immers waterkwaliteits-argumenten kunnen onderdeel zijn van de watertoets. Thema's als lozingen en uitloging kunnen in de watertoets geadresseerd worden.

Het ruimtelijk instrumentarium van provincie en gemeente op basis van de WRO en het BRO, waar de watertoets deel van uitmaakt, is gericht op inrichting en gebruik van ruimte. In de Verordening ruimte 2014 adresseert de provincie Noord-Brabant de inrichting en gebruik van de agrarische ruimte⁹. De meeste gesprekspartners signaleren dat vooral de veeteelt geadresseerd wordt door provincie en gemeente, en veel minder de land- en tuinbouw. Sommigen menen dat er sprake is van 'beperkte inzet' van het ruimtelijke instrumentarium door politieke prioritering en capaciteitsissues. Anderen respondenten denken dat er niet veel houdbaar zal blijken in administratief beroep als er inrichtings- en gebruikseisen het oogmerk hebben de nutriënten-uitvloeiing te beperken en spreken van 'beperkt inzetbaar'. In bestemmingsplannen van gemeenten kunnen aan de bestemming agrarisch gebruik beperkende voorschriften gesteld worden. Deze bestemming 'Agrarisch met waarden' is gekoppeld aan ontwikkelde of nog te ontwikkelen landschaps- en natuurwaarden door provincie en gemeente.

4.3 Onvoldoende handhaving

De indruk bestaat dat de bemestingsruimte in aanzienlijk mate overschreden wordt. De bekend geworden mestfraude zaken bij boeren, mestverwerkers en transporteurs in Brabant zien de respondenten als het topje van de ijsberg. Dat terwijl het aantal geconstateerde delicten toch ook groot is. Volume ramingen van overschrijdingen van 30-40% doen sommigen een globale doorrekening maken wat aanpak van illegale mest voor het bereiken van de Kaderrichtlijn Water zou kunnen betekenen. Daarbij wordt frequent verwezen naar de

⁹ Veehouders kunnen pas een vergunning krijgen voor een uitbreiding na nadat een toetsing op basis van de 'Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)' positief uitvalt. BZV thema's zijn onder meer dierenwelzijn, brandpreventie, energie, fosfaatefficiëntie, geur, fijn stof, endotoxines, ammoniak, biodiversiteit en mineralenkringlopen. Voor de provinciale regels betreffende Teelt-ondersteunende voorzieningen (TOV) in gebieden met 'Agrarisch met waarden' bestemming kunnen Brabantse gemeenten een ondernemer vrijstelling verlenen.

bekende publicaties van PBL, NRC en regionale media op dit terrein¹⁰. Ook is er aandacht voor dat de boer die zich wel aan de regels houdt hier nadelen van kan ondervinden, immers er is dan geen sprake van een gelijk speelveld. Het aantal handhavers is gering en het beeld bestaat dat zij in het geheel niet opgewassen zijn tegen de Brabantse boeren, mestverwerkers en transporteurs. De pakkans wordt als laag ingeschat, de administratieve controle wordt als middel als onvoldoende handhaving beschouwd door veel betrokkenen.

Inzake de Verordening ruimte van de provincie wordt ook een handhavingstekortesignaleerd. Dat begint bij de doorwerking van de provinciale regels naar de Brabantse gemeenten. Sommige gemeenten zijn daar proactief in, andere gemeenten wachten tot een bestemmingsplan herzien moet worden en zelfs dan moet de provincie hier soms op sturen. Daarnaast verschillen gemeenten sterk in uitvoering van de regels en aandacht voor overtreding van de regels. De gemeente is bevoegd gezag inzake inrichting en gebruik van ruimte, tenzij een inrichting onder provinciaal gezag valt. In dat handelen richting inrichtingen past de gemeente het provinciaal kader uit de verordening Ruimte toe. De constatering is dat dat soms niet en indien wel, heel uiteenlopend gebeurt, een implementatietekort lijkt aan de orde. Anderen menen dat dit voorlopig geen probleem is, immers van het ruimtelijk instrumentarium wordt maar zeer beperkt gebruik gemaakt om een vitale bodem te bevorderen en uitstroom van nutriënten te beperken.

4.4 Realisatie trager door regels

Een in Brabant al geruime tijd opgestart traject is dat van het herstel van natuurlijke beken. Sinds de decentralisatie van natuurbeheer trekt de provincie Noord Brabant actief het Natuurnetwerk Brabant. Er ligt een strategische samenwerkingsakkoord tussen provincie en waterschappen voor beekherstel, natuurplekels en waterberging. Vele kilometers beek worden in projecten onder handen genomen. Waar mogelijk worden agenda's van provincie en waterschappen gecoördineerd en ook hulpbronnen gepoold. De wil om elkaars knelpunten mede op te lossen is aanwezig, de beschikbaarheid van middelen uit verkoop van voormalige overheidsbedrijven helpt soms om multifunctionaliteit en synergie te bereiken. Sommige respondenten observeren dat beekherstel in landbouwgebied lastiger is en trager verloopt dan in gebieden waar de oever een natuurbestemming heeft. Provincie en waterbeheerders slagen er in veel gevallen echter in om de water en natuur agenda's op nat en droog te verbinden. Maar ook dan loopt men tegen belemmeringen uit regelgeving aan die vertraging oplevert en kosten verhoogt. De strategie en spelregels voor grondverwerving verdienen bijvoorbeeld de aandacht, met het verdwijnen van DLG is grondverwerving een lastig dossier, onder meer vanwege de financiële risico's van een regionale groundbank, maar ook vanwege de zelfopgelegde norm dat grondtransacties slechts bij hoge uitzondering onder de schaduw van onteigening mogen plaatsvinden, dat leidt tot taaie en trage processen. Verder leiden aanleg en beheer van een natuurlijk beekstelsel tot restmaterialen, toestemming voor gebruik van materiaal als compost om bodems te verbeteren is wel mogelijk, de provincie kan ontheffing van afvalstoffenregels geven. Vanwege de zorg voor

¹⁰ Voorbeelden dergelijke bronnen zijn:

(1) Planbureau voor de Leefomgeving (2016), *Evaluatie Meststoffenwet 2016: syntheserapport*;
(2) NRC, *Dossier Mestfraude*, diverse publicaties, online: <https://www.nrc.nl/dossier/mestfraude/>
(3) Will Geritsen. *Mestfraude Noord-Limburg: sector knoeit op grote schaal*, in: de Limburger, 11-11-2017, online: https://www.limburger.nl/cnt/dmf20171110_00050515/mestfraude-noord-limburg-sector-knoeit-op-grote-schaal

verontreiniging vergt dit wel aanzienlijke tijd en capaciteit. Dat stimuleert het ontstaan van circulariteit op regioniveau niet. Het vermoeden bestaat dat als de inzet op vitale bodem krachtiger wordt, operationele issues zoals deze ook daar belemmerend zullen blijken te zijn.

4.5 Gebrek aan veranderdruk en urgentie

Het loslaten van het streven naar het behalen van de waterkwaliteitsdoelen wordt niet als opportuun gezien. Een verdergaande reductie van nutriënten in effluenten van publieke zuiveringsinstallaties, veel beter zuiveren dan de Richtlijn Stedelijk Afvalwater vereist, wordt op sommige locaties al gedaan. Enkele respondenten zien dit als onevenredig kostbare bronmaatregelen en menen dat eenzelfde reductie elders tegen veel lagere kosten gerealiseerd kan worden. Bij de huidige meststoffenregels en bevoegdhedenverdeling is het niet mogelijk de bemestingsruimte significant te verminderen, ook de derogatie is weer voor 2 jaar toegekend. Dus wordt veel geïnvesteerd in het over blijvende alternatief: bevordering van bewustwording en innovatie onder agrariërs. In de vitale bodemnetwerken (bijvoorbeeld uitvoering provinciaal Milieu en Waterplan) zijn vooral koplopers uit de private sector actief, en daar ligt te vaak de focus op 'kennis en showcase'. Grootschalige uitrol van mogelijke inrichtings- en gebruiksmaatregelen in de agrarische sector uit publieke gelden wordt als ongewenst alternatief gezien. In dat geval zou het bestuur de transitie van de agrarische sector financieren, deze vernieuwing moet de sector zelf financieren, vitale bodem 'kopen' wordt door de betrokkenen ook als ongewenst beschouwd. In de huidige situatie is het instrumentarium om agrariërs te overtuigen en te stimuleren erf en bedrijfsvoering te veranderen onvoldoende verbonden met op zijn minst de schaduw van mogelijke dwang. Gebrek aan gevoelde urgentie en ontbrekende veranderdruk verlamt daarmee de transitie van de landbouw en dus ook de ontwikkeling van een vitale bodem. Dan wordt een te grote wissel getrokken op het overige instrumentarium.

5 Resultaten: verbetermogelijkheden

In een workshop is op basis van voorafgaande gesprekken aan beelden gewerkt hoe een beter sturingsinstrumentarium eruit kan zien. Er zijn enkele uitgangspunten die steeds opnieuw werden genoemd:

- Dat de draagkracht van het fysieke systeem geen constante is maar kan toenemen en afnemen.
- Dat de hoge zandgronden in oost en zuid Nederland verschillen van andere gebieden.
- Dat er afhankelijkheden in het hoge zandgrondensysteem zijn in opgaven.
- Dat er variatie is en dat dus ook de opgaven uiteenlopen per deelgebied.
- Dat de Raam wel een referentiegebied is, in dit project en in Lumbricus.
- Dat regionale systeemkenmerken en variatie uitgangspunten voor sturing vormen.
- Dat de focus sterker op vitale bodem en transities van de agrarische sector moet worden gelegd.
- Dat in het sturingsinstrumentarium een nieuwe balans tussen dwang, overtuigen en stimuleren moet worden gevonden.

Dit zijn de belangrijkste beelden die ontstaan zijn:

5.1 Afstemming KRW en meststoffenwetgeving kan beter

Het spanningsveld tussen de meststoffenwetgeving en de Kaderrichtlijn water is evident in Brabant. Veel agrariërs zien volgens betrokkenen de meststoffenregels als leidend en beschouwen KRW doelen als iets wat hen niet of nauwelijks adresseert. Het beeld is ook dat de sector inschat dat de regulering slechts weinig en zeer langzaam strenger zal worden. Gebrek aan gevoelde urgentie en veranderdruk verlamt daarmee de transitie van de landbouw en dus ook de ontwikkeling van een vitale bodem. Aangezien de nationale meststoffenwetgeving de bemesting exclusief reguleert zijn deelnemers aan de workshop het eens dat verandering nodig is. Als deze nationale meststoffenregels blijven moeten deze wel strikt genoeg zijn. Dat zou in sommige gebieden dan wellicht onnodig streng zijn, een mogelijkheid tot differentiatie kan ook overwogen worden. Dit is al langer onderwerp van overleg tussen de Unie van waterschappen, waterschappen en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. In de vorige evaluatie van de meststoffenwet is hier ook een zienswijze op geformuleerd¹¹. Nu de evaluatie van de KRW in voorbereiding is wordt dit ook opnieuw aangekaart bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In de workshop wordt deze strategie voor waterkwaliteit en vitale bodem in Noord Brabant gezien als een *zelfstandige optie naast* de route via het provinciaal ruimtelijke kader. Aangezien in de brief 'Bodemstrategie' van de minister van LNV geen normering wordt aangekaart, lijkt inzet op versobering van de bemestingsruimte zinvol.

5.2 Sterker inzetten op ruimtelijk kader en maatwerk

Het huidige en toekomstig ruimtelijk kader van provincie en gemeenten wordt als een mogelijkheid besproken. Al in de huidige Verordening ruimte wordt op inrichting en bedrijfsvoering van de agrarische sector gestuurd¹². De 'Agrarische met waarde' bestemming biedt een handvat dat verdere uitwerking verdient. De ontwikkeling van omgevingswaarden op basis van systeemkenmerken en draagkracht is geen eenvoudige weg als integraliteit nagestreefd wordt maar lijkt zeer de moeite waard. De vraag of de komende Omgevingswet deze denkrichting bevordert of belemmert verdient naar mening van de betrokkenen de aandacht.

Ook wordt dit perspectief op de agenda gezet omdat dit aansluit bij lopende en toekomstige gebiedsprocessen waarin met stakeholders toekomstbeelden over inrichting en gebruik worden opgesteld. De mogelijkheid deze te verbinden met gebiedsgerichte normering biedt een perspectief op verbinding met de draagkracht van het regionale systeem. Verwacht wordt dat kennis over interventies en effectiviteit voor een vitalere bodem snel toeneemt. Daarmee komt een directe koppeling met omgevingswaarden binnen bereik in een setting waarin urgentie en veranderdruk verhoogd kunnen worden. De huidige situatie waarin de verordening Ruimte verschillend wordt opgepakt en uitgevoerd in Brabantse gemeenten verdient dan ook de aandacht.

De reikwijdte van de provinciale bevoegdheid om vitale bodem sterker te reguleren via het ruimtelijk kader staat volop ter discussie. Daarbij speelt volgens betrokkenen een rol dat er

¹¹ Zie Planbureau voor de leefomgeving, Evaluatie Meststoffenwet: Syntheserapport, 2017 (auteurs Hans Van Grinsven, Albert Bleker); paragraaf 2.2, zienswijze op de samenhang tussen de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water p 45-46.

¹² Getuige de Verordening Ruimte, de 'bijlagen op de regels' en de 'bijlagen op de toelichting', online: <http://ruimtelijkeplannen.brabant.nl/?phID=7D0626EF-39CF-41B2-938D-3B97974B89A2> (bezocht 1 juni 2018)

geen onomstreden bodemkader is, Europa is daaraan begonnen, maar is gestopt in 2014. De minister van LNV heeft op 23 mei 2018 een brief 'Bodemstrategie' naar het parlement gezonden waarin zij stelt dat met alle kracht ingezet moet worden op de vitale bodem, waarbij ook aan nutriënten en waterkwaliteit wordt gerefereerd, en dat die inspanning zeker tot 2030 nodig zal zijn, dat wordt door betrokkenen gezien als een eerste stap, maar gevreesd wordt dat dit niet spoedig uitkristalliseert in concrete maatregelen. In dat geval ligt de bal bij de provincie en de gemeenten, waterschappen beschikken over het instrument van de watertoets ¹³.

5.3 Effectieve en efficiënte handhaving helpt

Geen twijfel is er over het beeld dat de intensiteit van handhaving door de landelijke NVWA versterkt kan en moet worden. Alleen al om het door de sector zo beklemtoonde gelijk speelveld te benadrukken. Sommigen menen zelfs dat het inzetten van het geld voor vitale bodem voor handhaving de meest directe weg naar verlaging van de uitspoeling van nutriënten is. Als dan ook de derogatie ontnomen wordt zouden de KRW doelen wat betreft nutriënten wellicht binnen bereik kunnen komen. Anderen menen dat perfecte monitoring en handhaving een idee fix is. Denkbeelden convergeren in dat van enkele NVWA handhavers ook niet verwacht kan worden dat ze ferme grip op mest in Noord-Brabant hebben. Dat vraagt om bezinning op hoe in de toekomst aan de controle en handhaving vorm te geven. Bovendien heeft een combinatie van op pad gaan met 'de welwillenden' en aanscherping van de handhaving op de 'wegduikers' eerder in het milieubeleid goed gewerkt. Een dergelijke aanpak zou ook minder capaciteit voor handhaving vragen dan een controle en handhavingstrategie die geen onderscheid maakt.

De optie om via gemeenten het provinciaal kader Ruimte nadrukkelijker uit te voeren biedt meer kans op een constructieve dialoog, echter de intensiteit van dat kader Ruimte is nog niet hoog en de uitvoering erg gevarieerd, ook is er zorg over naleving van dat kader gedeeld in de workshop.

5.4 Niet juridisch instrumentarium

De veranderdruk moet verhoogd worden, juist om het instrumentarium gericht op overtuigen en stimuleren effectiever en efficiënter te maken. Dat geldt al voor het mestbeleid voor de periode 2018-2021, de periode van de NAP6, en de beoogde koppeling met de opgaven die de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater benoemt. De boerenorganisaties erkennen bij de vaststelling van NAP6 dat in oost en zuid niet aan de waterkwaliteitsdoelen voldaan wordt, en er was bereidheid om bijvoorbeeld over extra vanggewassen, groen bemesting en precisiebemesting te spreken. Het beeld bestaat dat hier de in discussie zijnde derogatiestatus een rol speelde, en dat verdere stappen mogelijk uitblijven. De vrees is dat niet tot ambitieuzere stappen gekomen zal worden zonder meer druk. De Delta aanpak waterkwaliteit en zoetwater en vergelijkbaar instrumentarium waarin onderhandeld wordt kan enkel succesvol worden als er een duidelijke juridische dreiging bestaat. Daarmee moet duidelijk worden dat de koplopers op basis van argumenten en met enige ondersteuning tot verandering van inrichting en bedrijfsvoering geraken, dat het peloton de trendsetter volgen omdat dit onontkoombaar wordt, en dat achterblijvers tot aanpassing gedwongen worden. Dit toekomstbeeld is niet ontvouwen met als oogmerk juridische dwang op één te zetten, maar om onder de schaduw van regulering effectiever en

¹³ De brief is verstuurd door LNV onder kenmerk DGAN-PAV / 18081747.

efficiënter te kunnen werken met andere instrumenten. De balans tussen dwang, overtuigen en stimuleren moet opnieuw gevonden worden samen met de agrarische gemeenschap. Uitgangspunt is dat financieren van elementen van transitie van de landbouwsector niet uit publieke gelden geschiedt. Ontwikkelen van showcases en best-practices, bewustwording, valorisatie van kennis en faciliteren wordt als domein van ook publieke verantwoordelijk en zorg gedefinieerd, investeren in de transitie zelf valt daarbuiten. En daarin passen nieuwe elementen die juridisch verankerd kunnen worden, gerefereerd is bijvoorbeeld aan of er niet een 'Bedrijfsbodemplan' denkbaar is, naar analogie van het bestaande Bedrijfswaterplan. Ook is het voorbeeld van driedimensionaal ontwerpen in gebiedsprocessen genoemd waarmee al geëxperimenteerd wordt. Dat kan een regionale aanvulling op de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater zijn. De uitkomsten van een gebiedsproces kunnen wellicht ook gecodificeerd worden.

6 Conclusies

Op basis van de uitkomsten worden nu de projectvragen beantwoord.

Vraag 1 luidde:

Welke tegenstrijdigheden komen in de toepassing van wet- en regelgeving en als gevolg van de bevoegdhedenverdeling voor in de praktijk van duurzaamheid bevorderende water, bodem en beekdal projecten?

De volgende zaken zijn als meest belemmerend benoemd:

1. Gebrek aan afstemming tussen waterkwaliteitseisen (KRW), regels in de meststoffenwetgeving, regels in de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en Natura 2000 regels.
2. Op regionaal en lokaal niveau ontbreekt de bevoegdheid om meststoffenregelgeving aan te scherpen tot wat vanuit waterkwaliteit en natuur nodig is.
3. Onduidelijkheid over de reikwijdte van de bevoegdheid om maatregelen op een meer vitale bodem op te leggen op basis van het ruimtelijk instrumentarium van provincie en gemeenten.
4. Onduidelijkheid over het draagvlak om vergaande maatregelen voor vitale bodem op te leggen op basis van het ruimtelijk kader (als de bevoegdheid zover reikt).
5. Voor vitale bodem ontbreken relevante en voor de hoge zandgronden in Brabant passende Europese en rijksregels.
6. Norm overschrijdingen meststoffenwetgeving en onvoldoende controle en handhaving.

Projectvraag 2 luidde:

Waar liggen mogelijkheden om deze tegenstrijdigheden niet uit te laten groeien tot belemmeringen voor duurzaam water, bodem en beekherstelprojecten en de instandhouding van kwaliteit?

De volgende mogelijkheden zijn als oplossingen besproken:

1. Aanscherpen regels meststoffenwetgeving tot het niveau dat deze ook op de zandgronden in Noord-Brabant het behalen van de waterkwaliteitsdoelen mogelijk maakt.
2. Ruimte voor regionale differentiatie meststoffenwetgeving vergroten.
3. Verkennen ruimtelijk instrumentarium voor wat betreft de reikwijdte om inrichting en bedrijfsvoering te reguleren met als oogmerk een vitalere bodem.

4. Bespoedigen nationaal of Europees kader vitale bodem.
5. Verbinden instrumentarium zoals NAP en Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater, gebiedsgericht werken en daarbinnen driedimensionaal ontwerpen met ruimtelijk juridisch instrumentarium.
6. Aanpak controle en handhaving heroverwegen en intensiveren.

7 Discussie en aanbevelingen

In deze slotparagraaf worden een drietal aanbevelingen gedaan. De eerste twee aanbevelingen betreffen positionering van de provincie en waterschappen in actuele bestuurlijke processen en wetgevingstrajecten. Daarna volgt aanbeveling 3 die de ontwikkeling van het juridisch instrumentarium op provinciaal niveau betreft.

In de landelijke bestuurlijke context vraagt de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en daarmee het in ontwikkeling zijnde ruimtelijk instrumentarium aandacht. De mate waarin de nieuwe Omgevingswet dienstbaar zal zijn aan het herijken van de balans tussen dwingen, overtuigen en stimuleren in de mix van instrumenten is in het najaar van 2018 nog niet geheel bekend bij betrokkenen bij dit project. Onzekerheid is er bijvoorbeeld of de meststoffenwetgeving, of onderdelen daarvan een plaats onder de Omgevingswet en dus in het ruimtelijk instrumentarium gaan krijgen. Onduidelijk is of, en indien, in welke mate dit zal gebeuren. 'Verhalen' zijn er genoeg, sommigen lijken er van uit te gaan dat de uitrijnormen van mest, de bronbenadering, zoals nu verankerd in de Meststoffenwetgeving uiteindelijk zal worden verbonden met de Omgevingswet. Anderen menen dat het hier vermoedelijk slechts een AMvB op basis van Wet Bodembescherming betreft, het Besluit gebruik meststoffen (BGM) wordt genoemd, en dat betreft zaken zoals toelaatbaarheid van meststoffen, bijvoorbeeld slib, en niet de belangrijke bronnormen die de volumes bepalen. Ook ongewis is of, in het meest vergaande geval, dan gronden voor regionale aanscherping van bronnormen worden opgenomen. Deze recente ontwikkelingen zijn belangrijk en moeten, en dat betreft de **eerste aanbeveling**, opgehelderd worden.

De **tweede aanbeveling** is dat de regio een positie inneemt in dit krachtenveld en de al bestaande inzet op dit dossier continueert. Aan de orde zijn onder meer de exclusieve positie van de nationale meststoffenwetgeving, de mogelijke ruimte voor differentiatie van landelijke normen, de mate van decentralisatie en dus de mogelijkheid tot aanvullende decentrale regulering. De provincie Noord-Brabant, de waterschappen en de gemeenten kunnen (en moeten gezien de opgaven?) een positie innemen in deze discussies.

De **derde aanbeveling** is dat de provincie Noord-Brabant en de waterschappen de agenda gericht op het verder ontwikkelen van het decentrale juridisch instrumentarium voor vitale bodem en waterkwaliteit oppakken. Dat betekent investeren in ontwikkelen van de instrumenten, gevolgd door concretiseren en toepassing. Als bouwstenen worden genoemd: de provinciale verordening Ruimte (en ook de doorwerking naar gemeenten en de waterkwaliteit aspecten in de watertoets in ruimtelijke procedures), het ontwikkelen van omgevingswaarden, de 'Agrarisch met waarde' bestemming, samenwerking met gemeenten, regionaal maatwerk, bedrijfsbodemplannen en driedimensionaal ontwerpen. De hoofdtekst schetst hoe de betrokken de samenhang van deze bouwstenen zien in relatie tot de opgave.

Daarnaast werd geregeld door betrokkenen benadrukt dat het juridisch instrumentarium weliswaar versterking behoeft maar dat het daarnaast ook gaat om het evenwicht tussen 'dwingen', 'stimuleren' en 'overtuigen'. Door betrokkenen is ook benadrukt dat verbinden en afstemmen met de uitvoering van het Nitraat Actie Programma, het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer en de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater belangrijk zijn.

Bijlage 1: Betrokkenen

Roland Aben

Mettsje de Boer

Sara de Boer

Frank van der Bolt

Bart Brugmans

Peter van Dijk

Erik van Herk

Johan van den Hout

Ernest de Groot

Gerard de Jong

Johnny van Keulen

Harrie Menning

Misha Mouwen

Patrick Oomens

Peter Ramakers

Sas Terpstra

Lambert Verheijen

José Vos

Albert Vrielink.

Projectregiegroep:

Wim Athmer¹⁴

Harrie Menning¹⁵

Peter Ramakers

Hans Bressers.

¹⁴ Tot 1 maart 2018

¹⁵ Vanaf 1 maart 2018

Bijlage 2: Deelrapport 1

Bijlage 2 betreft de eerste projectrapportage en doet verslag van de eerste fase. Gestart is met het ophalen van de ervaringen en inzichten van de projectleiders, en beleidsmakers die duurzaam water, bodem en beekdalbeheer realiseren in stroomgebieden op de hoge zandgronden. Deelrapport 1 *Incoherenties in bevoegdheden, regels en instrumenten: Observaties van belemmeringen in de praktijk van duurzaam Water-, Bodem- en Beekdal-beheer.* is verschenen in januari 2018 en is vastgesteld door de projectregiegroep in dezelfde maand.

Inhoudsopgave bijlage 2

1	Introductie	18
2	Uiteenlopende doelambities en probleempercepties in beekdalen door sectorale regel- en uitvoeringstrajecten	19
3.	Implementatie Nitraatrichtlijn schiet te kort, onder meer door fragmentatie in handhavingsbevoegdheden	20
4.	Europese regels inzake mestverwerking werken contraproductief.	20
5.	Als de nutriënten op orde zijn vragen nog veel andere dingen aandacht voordat de KRW waterlichamen op orde kunnen raken	21
6.	Uiteenlopende doelambities en probleempercepties in eigen regio en huis	21
7.	De situatie rond regels en de Lage Raam en Graafsche Raam, wat speelt er?	22
8.	De situatie rond de Moerasbeek, de Waterwet, baggeren, opstakelvrije zones en natuurtypen	23
9.	Geïstitutionaliseerde vormen van samenwerking om doelen te verbinden en hulpbronnen te poolen	25
10.	Observaties over samenwerking in Beekherstelprocessen en de Raam regio	27

1 Introductie

In het onderzoeks- en innovatieprogramma Lumbricus wordt verkend hoe de bodem vitaler en klimaat-robuster kan worden gemaakt. Eén van de vier deelprogramma's van Lumbricus betreft Goede Governance, dat deelprogramma "...richt zich op de governance vragen die een rol spelen om te komen tot een klimaat robuuste inrichting van het bodem- en watersysteem te komen".

In het geval van duurzaam water, bodem en beekdalbeheer gaat het om ambities en doelen op het gebied van de wateropgave, de waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit, een robuuste en vitale bodem, een goed woon en leefklimaat en florerende landbouw, akkerbouw en veeteeltsectoren. Dit mandje 'ambities' vertaalt zich in doelen die onderlinge afhankelijkheden kennen. Dat maakt integraliteit tot een complex sturingsvraagstuk.

Het project 'Incoherenties in bevoegdheden, regels en instrumenten' focust op belemmeringen als gevolg van incoherente wet- en regelgeving, inclusief daarin vastgelegde verdeling van bevoegdheden in het proces van nastreven van duurzaam water, bodem en beekdal beheer.

De geformuleerde *projectvragen*:

1. Welke tegenstrijdigheden komen in de toepassing van wet- en regelgeving en als gevolg van de bevoegdhedenverdeling voor in de praktijk van duurzaamheid bevorderende water, bodem en beekdal projecten?
2. Waar liggen mogelijkheden om deze tegenstrijdigheden niet uit te laten groeien tot belemmeringen voor duurzaam water, bodem en beekherstelprojecten en de instandhouding van kwaliteit?

De *aanpak* van het project is gebaseerd op een combinatie van deskresearch, interviews en een workshop. Voor de aansturing van het project is gekozen voor een regiegroep bestaande uit Wim Athmer (Aa en Maas), Peter Ramakers (Noord-Brabant), Hans Bressers (programmamaleider Lumbricus Goede Governance) en Kris Lulofs (projectleider).

Gestart is met een ronde van interviews met projectleiders en beleidsmakers gericht op het 'ophalen van de ervaringen en inzichten van de projectleiders, beleidsmakers, bestuurders en andere actoren die duurzaam water, bodem en beekdalbeheer realiseren in stroomgebieden op de hoge zandgronden'. Waarbij de projectregiegroep als nadere duiding heeft ingezoomd op 'Inventarisatie van incoherenties in regels vanuit rijk naar regio in de context van de opgaven, duiden wat dit voor governance van samenwerking betekent, rekening houdend met dat het gaat om content, instituties en relationele aspecten'. Globaal deze structuur volgend worden in de paragrafen 2 tot en met 10 de opgehaalde ervaringen en inzichten gerapporteerd. De selectie van te interviewen personen, beleidsmakers en projectleiders, is gedaan door de projectregiegroep.

2 Uiteenlopende doelambities en probleempercepties in beekdalen door sectorale regel- en uitvoeringstrajecten

Verkokering en fragmentatie in regels en kaders geeft rationaliteit en legitimiteit aan waterbeheerders, natuurbeheerders en boeren om ieder hun eigen doelambities en probleempercepties te omarmen. Over uiteenlopende percepties, cognities en ambities deelden de geïnterviewden als volgt:

- De boeren erkennen maar 1 kader als legitiem, het mestwetgevingskader, dat is voor boeren leidend. Uit de Nitraatrichtlijn leiden de boeren in de regio af dat 50 mg/l Nitraat in 2027 de doelstelling is, waarvan ook de gebruiksnorm dierlijke mest is afgeleid. Die norm is overigens voor Zuid waarschijnlijk onvoldoende om de 50 mg/l te halen en dan is er ook nog de derogatie naar 250/230 kg N/ha/jr voor graasdiermest op bedrijven met 80% gras. Dat andere partijen, waterbeheerders en natuurbeheerders ambitieuzer (moeten) zijn zien de boeren als voor hen niet relevant. De motie van Van der Vlies uit 2007 dat er bovenop het Nitraatactie programma geen lasten-verhogende maatregelen genomen worden voor de uitvoering KRW is bepalend voor hen. Voor de boeren is er geen KRW kader, dat kader is van anderen. Boeren en hun vertegenwoordigers gaan uit van de Nitraatrichtlijn, en door de ijzerrijke kwel zijn zij enkel op nitraat gericht en minder op fosfaat.
- De waterbeheerders laten zich leiden door de ecologische doelstelling van de KRW, de realisatie van bepaalde beoogde natuurtypen verhoudt zich echter niet met de 50 mg/l norm en de daarvan afgeleide uitrijnormen voor stikstof uit dierlijke mest, max. 170 kg N/ha/jr, laat staan de ruimere op derogatie gebaseerde normen. Dat knelt in de regio.
- De afstemming tussen nationaal waterkwaliteitsbeleid en algemeen milieu- en natuurbeleid is afwezig of ruim ontoereikend. De KRW valt onder ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Nitraatrichtlijn onder Economische Zaken en Klimaat. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid kijkt voorlopig toe.
(KL: Dat de Omgevingswet wordt overgeheveld naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lijkt ook geen bijdrage te gaan leveren, wat dat betekent voor de Nationale Omgevingsvisie, overigens uitgesteld van 2019 naar 2021 is vooralsnog onduidelijk. Een bijdrage aan beoogde integratie lijkt dit vooralsnog niet te beloven).
- Zonder dat departementen daar aandacht aan gaan besteden is weinig hoop op verbetering. Bij het maken van het zesde nitraat actieprogramma (NAP) is wel een poging ondernomen, vanuit Brussel namen ook enkele niet nitraatrichtlijn mensen deel maar ook KRW mensen. De timing (deadlines) waren echter te dwingend. Het rapport Bastmeijer zou meegenomen in het zesde Nitraatactieprogramma, maar dat zat er niet meer in, Europa stuurde waterkwaliteitsmensen mee, niet enkel nitraatrichtlijn mensen, daarom in het Nitraatactieprogramma nu wel meer aanzetten tot Waterkwaliteitselementen
- Verder is in het kader van de voorbereiding van de evaluatie van de KRW vanuit de UVW en de waterschappen (waaronder vanuit Aa en Maas) een commissie/werkgroep aan het werk om het gebrek aan afstemming op rijksniveau tot strategisch element van de evaluatie van de KRW te maken (de relaties met de nitraatrichtlijn, het NAP en het natuurbeleid, kortom het gebrek aan coördinatie tussen waterkwaliteitsbeleid en algemeen milieubeleid).
- Er is vooralsnog geen gedeeld eigenaarschap voor de opgave in de beekdalen, verre van dat. Meststoffenwetgeving en verwante zaken zijn relevant voor de boeren, KRW en

natuur dat is de wereld van de natuur- en waterbeheerders. Van wederzijdse erkende gedeelde verantwoordelijkheid is geen sprake.

- Waterkwaliteit gaat uit van de KRW norm, soms is er een ambitie van terreinbeheerders die dat nog niet goed genoeg vinden. Daar ligt een agenda, als waterkwaliteitsbeheerder toetsen we aan KRW richtlijnen, bij nutriënten doen we het heel aardig, maar we halen het niet. Als de terreinbeheerders dat niet voldoende vinden...is er nog een flink gat te vullen.
- In de hele discussie over gebrek aan afstemming is er sinds kort een mogelijke persoonlijke link tussen regio en Den Haag ontstaan, minister Cora van Nieuwenhuizen gaat zich bezighouden met Water, in de periode 2007-2010 gedeputeerde in Brabant, onder meer met waterwegen en toezicht waterschappen in de agenda.

3. Implementatie Nitraatrichtlijn schiet te kort, onder meer door fragmentatie in handhavingsbevoegdheden

Over ontoereikende en gefragmenteerde de implementatie van de Nitraatrichtlijn meldden de geïnterviewden het volgende:

- De implementatie, inclusief monitoring en handhaving, schiet te kort. De regelgeving inzake meststoffen administratie, toepassing, vervoer en verwerking blijken niet sluitend te zijn. Volumes mest welke in de boekhouding vrijgespeeld worden zijn niet in kaart gebracht. Logischerwijs kan gedacht worden aan uitrijden en dump. Met de NVWA als handhaver van de meststoffenwetgeving valt (te veel) uitrijden buiten de jurisdictie van gemeente, provincie en waterschap, dumpen daarentegen niet. Of dat incoherent is mag niet vast te stellen zijn, inconsistent is het wel als je de doelen van de meststoffenwetgeving serieus neemt. Daar de hand op leggen is niet zo eenvoudig, bekend geraakte zaken in de meststoffenboekhouding maken dit eens te meer duidelijk. *(KL: Voor zandgronden wordt 50 mg/l gemiddeld in Nederland sinds 2012 benaderd, maar voor zandgronden zuid ligt dat gemiddeld hoger, sinds 2012 op 75-80 mg/l. Dat betekent een forse opgave, waarbij nog aangetekend wordt dat vanuit de natuurdoelen die 50 mg/l te hoog is. Aan het Deltaplan agrarisch waterbeheer, daarin staat wij gaan bovenwettelijke maatregelen nemen, 80% in 2021, overige 20% tot 2027. Nu is het al gauw 2021 en die 80 % niet in zicht. De handhaving van de meststoffenwetgeving is gelegd bij de NVWA. De prioriteit welke daaraan gegeven wordt is beperkt, maar de signalen zijn duidelijk dat er op enige schaal creatief wordt omgegaan met de meststoffenwetgeving en de meststoffenadministratie. Schattingen in de orde van grootte van 30 % komen voor)*
- De van PBL bekende gegevens over fraude zijn overigens niet zo heel hard, de sector meent het punt te kunnen verdedigen dat er niet zoveel fraude is. Maar hoe dan ook, de gebruikruimte wordt overschreden in gemeenten.

4. Europese regels inzake mestverwerking werken contraproductief.

Over problemen met het verwerken van mestoverschotten meldden de geïnterviewden het volgende:

- In Brabant is flink ingezet op mestverwerking, en aan mestverwerkers is in Brabant een significante eindzuiveringsinspanning opgelegd, gereguleerd op antibiotica en resistentie.

Dat is gedaan omdat er enkele jaren geleden fors op verwerking is ingezet. Er is echter geen verdienmodel ontstaan, de economische waarde van mestverwerking is negatief, het bruine goud bestaat nog niet. De reden daarvoor is inconsistente Europese regelgeving. Op basis van EU regels kan verwerkte mest vooralsnog niet als kunstmestvervanger ingezet worden. Daarom is het een kostenpost in plaats dat er iets aan te verdienen valt. Met de verwerkte mest de wereld veroveren wordt dus belemmerd. De drive om mest te verwerken is daardoor te klein, dat leidt tot semilegale of illegale praktijken, mest uitrijden en wegwerken, kortom een perverse prikkel om precies dat te doen wat je niet wilt, als je de sector wilt helpen moet je die belemmering dus wegnemen. Kunstmest kun je beter doseren dan wanneer je gier oprijdt, je kunt met kunstmest de verliezen naar het milieu kleiner maken. *(KL: Er lijkt schot in deze zaak te komen, mineralenconcentraat wordt verhandelbaar als fosfaatkunstmest in de hele Europese unie En de meststoffenverordening van de EU schrijft voor dat een meststofstof minstens 2% stikstof of kalium moet bevatten om als kunstmest te worden aangemerkt. Dat gehalte wordt niet bereikt met de huidige mestverwerkingstechnieken niet gehaald, Europarlementariër Jan Huitema c.s. trekt hier aan).*

- Waarom mag je compost slechts tot op 1 kilometer van je bedrijf toepassen?, gratis aan de boeren geven...dat zou je moeten doen. Als grootschalige compost productie en gebruik beter was geregeld hadden we niet de problemen die we nu hebben. We hebben de regelgeving niet afgestemd. Nu moeten we dus greendeals maken om dat de repareren. Die greendeals worden veel eenvoudiger als de regels op orde zijn.

5. **Als de nutriënten op orde zijn vragen nog veel andere dingen aandacht voordat de KRW waterlichamen op orde kunnen raken**

Over andere problemen dan de nutriënten die nu minder aandacht krijgen maar zeker op de agenda blijven en urgent worden als de nutriënten problematiek opgelost is:

- Medicijnresten, op medicijnen valt geen heffing voor fondsvorming op te leggen, dat willen we niet, onbegrijpelijk, gaat om eigenlijk niets in vergelijking met medicijnprijzen. Sinds 2014 trekt I&M (nu I&W) kan niets afdwingen bij VWS.
- Gewasbeschermingsmiddelen gaat EZ over net als nutriënten, in zuid is dit niet zo'n knellend issue vanuit waterkwaliteit en natuurlijke waterlichamen, in west Nederland wel. Wil je coördinatie op nationaal niveau voor WFD, dan moet je dit ook meenemen.

6. **Uiteenlopende doelambities en probleempercepties in eigen regio en huis**

De geïnterviewden zien zonder uitzondering de verkokering en incoherente regelgeving en beleidskaders die vanuit het rijk (en de EG) op de regio afkomen, meerdere meenden dat dit de aandacht niet af mag leiden van dat er in de regio en zelfs in eigen huis ook soortgelijke zaken spelen die relevant zijn voor beek en bodem herstel:

- De incoherenties voorkomend uit verkokerde regelgeving moeten in onze achtertuin opgelost worden. De boer aan de beek versus de boer in het achterland. De Omgevingswet gaat hier, zie voorgaand, geen verandering in brengen, de verordening ruimte van de provincie zou er wel voor kunnen zorgen dat er geen niet meer geboerd wordt aan de beken. Echter een traject van een jaar op provinciaal niveau, de mestdialoog, leidde tot het Stallenbesluit van 7 Juli 2017, met twee portefeuilles aan

tafel is waterkwaliteit ondanks veel inzet vanuit het waterschap er niet echt aan te pas gekomen. De provinciale trekkers waren bevlogen landbouwmensen die net andere prioriteiten stelden.

- Iets dergelijks (niet gedeeld probleemeigenaarschap en gedeelde opgaven en verantwoordelijkheden) wordt ook in eigen huis bij het waterschap signaleerd: Wat betreft de eigen zuiveringen heeft het waterschap enerzijds te maken met het Activiteitenbesluit Implementatie Stedelijk Afvalwater (Europese richtlijn behandeling stedelijk afvalwater) en anderzijds is het meer ambitieuze KRW kader evenzeer relevant. Intern zoeken beleidsmedewerkers en vergunningverleners ook naar hoe de stap te zetten naar de zuiveraars, ook zij beschouwen het Activiteitenbesluit als het 'wettelijk' kader en de KRW niet. Door gefragmenteerde institutionele kaders hebben we ook intern moeite om het uit te leggen en tot gedeeld eigenaarschap te komen.
- Er staat een zuivering die of in de Maas loost of in Raamvallei, die maakt het schoonste water, vierde trap, waterharmonica etc om het water in het watersysteem te kunnen gebruiken. Het resultaat is mooi maar je kunt er nog steeds je vraagtekens bij plaatsen.

7. De situatie rond regels en de Lage Raam en Graafsche Raam, wat speelt er?

Eerder zijn de institutionele kaders rond de grote thema's vermeting en verspreiding al geschetst, maar er zijn meer normerings-issues rond dimensionering, inrichting, onderhoud (maaïen en baggeren), natuur en natuur types die spelen en incoherenties opleveren:

- De legger Lage Raam en Graafsche Raam is dubieus, gebaseerd op ruilverkaveling jaren zestig, vanaf 2012 zijn er goede metingen wat betreft dimensies. De legger is in 2012 herzien, bij overlast worden er wel eens vragen gesteld over de legger binnenshuis, die vragen komen niet van buiten. Het mag inconsistent zijn – verschil papier en praktijk maar een probleem is het niet. Discussies zijn er wel ten aanzien van de wateropgave, de ingelanden willen meer waterveiligheid dan de regels voorschrijven volgens NBW.
- De Lage Raam was in de ruilverkaveling over gedimensioneerd, dat leidde als bijna vanzelfsprekend tot een besluit tot extensief onderhoud, dus verschenen Liesgrasgordels, landingsvegetatie en trad verzanding op. De begroeiing verwijderen is later niet gedaan op basis van wetenschappelijke kennis, op een zeker moment moest het waterschap vooral laten zien dat het klachten serieus nam, onafhankelijk van de vragen of we aan de regels voldeden en of de waterveiligheid in het geding was. De wateroverlast in 2010 leidde aldus tot fanatiek onderhoud van insteek naar insteek, van helemaal begroeid naar helemaal kaal.
- Vervolgens is in de tijd gezien de focus op afvoercapaciteit gekomen, het **concept van het Maaibos** is sinds 2014 ontwikkeld, met dit concept wordt de afvoercapaciteit gemonitord. Als er ingegrepen wordt, wordt stroomafwaarts de middelste twee meters gemaaid, bovenstrooms de middelste vier meter. Het ontwikkelde **maai ondersteunend systeem** toont aan dat het maaïen van de middenstrook voldoende is. Met een ecologiemedewerker wordt dan gezien waar ingegrepen moet worden, hoe en hoe vaak, Fontijnkruit is bijvoorbeeld minder dicht dan Sterrenkroos. Ingelanden vinden het systeem wel goed maar zijn het niet eens met de NBW norm voor wat betreft de afvoercapaciteit, als uitgangspunt.

- **Eigen onderhoudsmensen** stellen vragen bij **het maaionderhoud-beleid**. ‘Rietkragen’ laten staan is onderhoudsmensen een doorn in hoog, dat leidt tot snel verzanden door lage stroomsnelheid.
- Ook **baggeren is een bediscussieerde activiteit** waarin de wens van de ingelanden terug te vinden is. Er is gebaggerd **zonder dat de NBW** norm dat vereiste, de legger eist dat baggeren overigens dan weer wel, maar als je die volgt zou hier en daar 10 meter landbouwgrond moeten wijken. Terwijl juristen bij schadevergoedingen juist naar de NBW norm kijken, met dat perspectief hoeft dikwijls alleen bij zijbeken wat slibaanwas weggebaggerd te worden. Ook als de waterbeheerder weet dat aan de wateropgave voldoen wordt, wordt er toch gebaggerd, nu tot aan Grave.
- Er zit een **spanningsveld tussen regels baggerbeleid, de natuur wet en regelgeving en de Waterwet** in relatie tot schade en kosten. De crux zit in de ontvangstplicht van de terreinbeheerder. Het onderscheid tussen verspreidbare en niet verspreidbare specie is cruciaal, afhankelijk van de mate van vervuiling. Verspreidbare specie heeft voor boeren nog wel waarde, maar ook verspreidbare specie is voor natuurterreinbeheerders een probleem. **Lang niet baggeren betekent forse hoeveelheden**, het probleem zijn de nutriënten die op voedselarme natuurterrein komen, dat levert problemen, veroorzaakt schade. Het waterschap gaat dan in gesprek met de ontvanger, maatwerk wordt gezocht. Als de ontvanger niet wil ontvangen en dit levert hoge kosten, dan moet de terreinbeheerder betalen. Vaak is er een maatwerkoplossing denkbaar, bijvoorbeeld op een ander terrein. Die meerkosten zijn voor de ontvanger, zo is het door het AB bekrachtigd.
- Benedenstrooms is het NBB (EHS) en daarmee dit bijzonder relevant, er zijn ook delen die enkel een KRW status hebben. De schaderegeling maakt het pas mogelijk achteraf te bepalen of de frequentie NBW overschreden is. **Vooraf** laten zien hoe het watersysteem in elkaar zit en duidelijk te maken waar de kwetsbare gebieden gelet op klimaatontwikkeling **zou beter zijn**.

8. De situatie rond de Moerasbeek, de Waterwet, baggeren, obstakelvrije zones en natuurtypen

Het waterschap moest vanwege dreigende wateroverlast en druk van de ingelanden baggeren, er waren inmiddels oevers die waar flink sediment ontstond. Dat baggeren wordt door meerdere geïnterviewden vanuit ecologisch perspectief als een dikke min beschouwd, ‘we’ zijn 30 jaar teruggezet. Verder is er het volgende gedeeld over incoherenties en inconsistenties (zowel in regels als in cognities en motivaties van betrokkenen):

- **Sommige** onderhoudsmedewerkers en ingelanden zijn blij met **het intensieve baggerprogramma** en dat de afvoer zo gegarandeerd is. Dus **zowel intern als extern is er weerstand te overwinnen bij de restauratieplannen**.
- In discussies over restauratie gaat het minder om het ontwerp van de Lage en Graafsche raam maar om **het voorgestane onderhoud**. Met het moerasbeeld gaan we terug naar de situatie hoe het ooit was, extensief beheer, vegetatie. De Moerasbeek zal in het midden meer vegetatie hebben dan op de flanken die wat opener is, dus de zomerbak wordt meer dicht en de flanken meer open. Als je een geringe stroomsnelheid hebt, heb je veel begroeiing en dus hoge weerstand. Bochtweerstand is moeilijk in te schatten. Natuurlijk wordt er ook model ondersteund ontworpen wat betreft peil, verhang, en

(hoge) weerstanden. **Onderhoudsmedewerkers** willen **daarentegen** graag 1.50 meter diep in het midden en weinig vegetatie, de moerasbeek is 80 centimeter diep, meer begroeiing en minder stuwen.

- De streek wil een **draaiboekje**, maar er is onzekerheid bijvoorbeeld over de terugkerende vegetatie, riet of meer diverse vegetatie? Hoog water vorig jaar is ook niet vergeten. Dat vraagt monitoring, kans voor participatieve monitoring?.
- Er is soms ook onduidelijkheid over wanneer er een **projectplan** in het kader van de waterwet nodig is, bijvoorbeeld zonder hermeanderen/graafwerkzaamheden en als je de beek zelf het werk laat doen, is het dan nodig?. Die vraag speelt ook voor het werken met dood hout en opstuwing in natuurgebieden. Dood hout in combinatie met beschaduwen is interessant voor substraatdifferentiatie, maar **in tegenspraak met het programma 'wijs onderhoud'** waarin een vijf meter obstakelvrije zone is opgenomen.
- Ook onduidelijk is of voor **doodhout-pakketten** een **projectplan Waterwet** nodig is, en als er al een plan is of die gewijzigd moet worden. Beekherstel zonder 'Projectplan Waterwet' en zonder grondaankopen, is bestudeerd, voorlopig heeft dat geen eenduidige conclusies opgeleverd. Voor **zandsuppletie op de bodem en grindpakketten** heb je zeker een projectplan Waterwet nodig **dan wel een wijziging** daarvan. Als dood hout gebruikt wordt met een bepaalde mate van opstuwing is dat vooral in natuurgebieden en niet in landbouwgebieden. Voor dood hout volgens het protocol van Alterra, gevlochten op de bodem, is geen draagvlak, dat spoelt weg en eindigt voor een duiker. Boomstammen half ingraven in de oever, daar is meer draagvlak voer, dat blijft liggen en zorgt minder voor opstuwen.
- Er ligt ook een issue ten aanzien van **het Beheerplan Watersystemen**, op strategisch niveau staat er hoeveel begroeiing er mag staan, afhankelijk van het profiel, en daar hangt de onderhoudsfrequentie weer van af. Als de frequentie van onderhoud aangepast wordt, moeten **we dat doorvoeren in het Beheerplan Watersystemen?** Vooral als je de onderhoudsfrequentie en vorm af wil laten hangen van monitoring van de ontwikkeling in een semi natuurlijke moerasbeek zou dat wel eens tot veelvuldige aanpassingen kunnen leiden. **Zou dat dan flexibeler kunnen?**
- De wateropgaven zijn opgelegd door de provincie aan het waterschap, daarbij is wateroverlast meer in beeld dan droogte, droogte speelt nauwelijks. Vanuit het provinciale natuurbeleid bezien is **verscheidenheid aan substraat** het knelpunt om het beoogde type natuur te realiseren op een locatie. Intensief onderhoud, stroombaanmaaien en Liesgrasvegetatie, dat zijn de zaken waar insecten van profiteren en dat kan leiden tot een stap voorwaarts op de KRW maatlat. Regulier onderhoud is 2x bodem, 1x oever links, 1x oever rechts, nog intensiever zou tot verbetering kunnen leiden. Hoe dit in de moerasbeek en in het bijzonder in het beheer/onderhoud in te brengen is nog onderwerp van studie, immers extensivering lijkt eerder de keuze.
- Nu speelt er een meer fundamenteel probleem, de beek is verkeerd getypeerd, nu als een **'R5 Langzaam stromende middenloop/benedenloop op zand'**. De stroomsnelheid is echter te laag om de stroomsnelheid minnende soorten te krijgen die beoogd worden. Een **natuurtype moerasbeek met lage stroomsnelheid is nodig**. Daarnaast wordt er vlakvormige natuur langs de beek nagestreefd met kwel minnende soorten die verder versterkt kunnen worden met hogere grondwaterstanden, wat **dus tegenstrijdig** is met het profiel van de moerasbeek. Naast het natuurdoeltype van de beek speelt dus ook dat de natuurontwikkeling van de beek de beoogde van de omringende vlak-dekkende natuur niet ondersteunt. Vlak dekkende natuur is niet gebaat bij een natuurlijke Moerasbeek.

In het planvormingsproces moeten waterschap en de provincie het hier over hebben, een natuurtype moerasbeek met lage stroomsnelheid is nodig, ook de vraag wat dit betekent voor het natuurtype van de omringende vlak-dekkende natuur moet worden geadresseerd. Wat vindt je belangrijker, ecologie in het water of ecologie aan de kant? De provincie heeft daar een rol in, in de natuurbeheersplannen. Nou daar moet dus over gepolderd worden en een keuze maken. Daar moeten provinciale collega's van het programma natuur bij betrokken worden, van conserveren naar ontwikkelen, dat ontstijgt het projectuitvoeringsniveau.

- Hoe vanuit de nieuwe moerasbeek de bodem 'opgekropen' kan worden is de uitdaging. **GGOR** gaat over oppervlaktewater en stuwtjes, oppervlaktewater, daar kruip je niet de bodem mee op. Aa en Maas heeft wel een eigen **grondwaterinstrumentarium**, vroeger via externe partijen, waarmee bijvoorbeeld berekend wordt of het baggeren een verdrogingseffect heeft op omgeving. Daar kruip je een beetje de bodem mee op. ZLTO heeft 'Wel goed water geven', gericht op vasthouden en hergebruik, er is een subsidieschema voor bodemverbetering aan gekoppeld, er wordt met profielkuilen en afspoelingskaarten gewerkt, dat kan op basis van resultaten mogelijk opgeschaald worden via ZLTO. ZLTO geen tijd voor minisymposium, dus blijft het liggen, dat is wat tempo betreft vergelijkbaar met Deltaplan waterbeheer wat nutriënten betreft. Met de bodem heb je de sleutel in handen voor hoogwater, ZLTO weet dat, waterschap, provincie kan meewerken, wellicht de gebieden rond de beek die natter moeten worden zelf kopen of als niet intensief grasland gebruiken, wellicht kan ruilverkaveling rond de beek een instrument zijn. GGOR met kansen en knelpunten liggen bij de onderzoekers bewuste bodem om naast de afspoelingskaarten en de kuilen te leggen om de meest kansrijke percelen te identificeren.
- Ook bekend is dat om aan de wateropgave te voldoen ook gebaggerd gaat worden tot aan Grave, een OGOR (optimaal grondwater en oppervlaktewaterregime) is er nog niet. Het grondwaterinstrumentarium maakt het al mogelijk 'de bodem op te kruipen', als de varianten beekherstel en daarbuiten stuwstanden bekend is, kun je uitrekenen wat de grondwaterstand wordt en of het aan de OGOR voldoet.

9. Geïstitutionaliseerde vormen van samenwerking om doelen te verbinden en hulpbronnen te poolen

Regels en kaders vanuit rijk en EG zorgen ervoor dat doelambities en probleempercepties van actoren op regionaal en lokaal niveau uiteenlopen. Dat vraagt om governance van samenwerking in de regio. Over werkvormen om in de praktijk een voldoende integrale aanpak te realiseren, doelen te verbinden en middelen optimaal in te zetten en zo meerwaarde op regionaal en lokaal niveau te realiseren, melden de geïnterviewden het volgende:

- De belangrijkste instrumenten voor coördinatie zijn het **Deltaplan Agrarisch Waterbeheer** (sinds 2013), waarin LTO een belangrijke rol speelt en recent de **Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater**. Partijen stellen echter bij de uitvoering alles ter discussie. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer gaat veel te langzaam. Partijen verschuilen, duiken en gebruiken programma om te vertragen. Natuurlijk is de grote vraag hoe dit in de Delta aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater Delta-gaat bekijken. Wordt nu een slimme strategie gekozen en verbonden met andere en 'eigen' vormen van geïstitutionaliseerde samenwerking (zie onder de programmeertafels, de ontwerpafels

en de mutual gain approach), of blijft het gesubsidieerde ‘cherry-picking’ voor sommigen in combinatie met duiken en vertragen? In de Maasregio wordt als onderdeel van de Delta-aanpak een integraal joint fact finding proces uitgevoerd, inclusief zaken als overstorten, zuiveringeneffluenten, met alle criticasters waaronder Mesdagfonds en LTO. Bepalen wat nu de cruciale vragen zijn is belangrijk, aan het eind een gezamenlijk, gedragen beeld van het probleem is essentieel voor draagvlak om toereikende alternatieven te ontwikkelen. De Delta-aanpak is vrijwillig, dreiging van een stok is nodig, wordt de stok lang genoeg om de KRW doelen af te kunnen dwingen of nog verder te gaan voor natuurdoelen?

- **Programmeertafels** op provinciaal niveau is een instrument voor afspraken tussen provincie en vier waterschappen, over knelpunten op korte en lange termijn ten aanzien van opgaven van provincie en waterschappen, dat betreft dus water-, bodem- en natuurdoelen. Knelpunten op korte termijn en op lange termijn komen aan de orde, 2021 met doorkijk naar 2027. In het overleg wordt naar mogelijkheden gezocht om de opgaven weer vlottrekken. Dat gaat over het vinden van flexibiliteit om belemmeringen te navigeren en het mobiliseren van voldoende urgentie om tot een polderoplossing te komen. Op provinciaal niveau zijn Programmeertafels opgezet om te inventariseren waar de problemen liggen. Om te ervaren waar de andere bang voor is. Als de bodem opgepakt worden, treedt men buiten de eigen corebusiness, zowel de provincie als het waterschap. Met open kaarten en duidelijkheid over knelpunten is het mogelijk. Bijvoorbeeld waar problemen rond de natte parels liggen, het natuurnetwerk Brabant, iets met de grenzen spelen kan bijvoorbeeld het financieringsvraagstuk verder helpen.
- Bijvoorbeeld kijkend naar de financieringsstromen kunnen knelpunten aan de orde komen en aangepakt worden. Voor de financiering maakt het bijvoorbeeld veel uit of met de grenzen van EHS contouren gespeeld kan worden, een bijdrage van 85% maakt ook risico's die gepaard gaan met grondverwerving veel kleiner. Soms wordt het als een risico gezien om gronden met toekomstige natuurbestemming aan te kopen om die uiteindelijk door te verkopen aan een terreinbeheerder. Met een bijdrage van 85% wordt het schrikbeeld van verliezen wel wat te zwaar aangezet.
- Waterschappen werken met stakeholders en ingelanden aan **ontwerptafels** aan de inrichting van bepaalde gebieden. Waterschappen begeleiden het traject ook door in het gebied in een vroeg stadium te werken met de **Mutual Gain Approach** methode, gericht om ieders belang in kaart te brengen'. Uitgangspunt hierbij is, dat wanneer betrokken partijen voor elkaar meerwaarde kunnen en willen creëren, er een basis ontstaat voor samenwerking. Binnen deze samenwerking wordt niet naar standpunten, maar naar belangen gekeken. Conclusie is dat de Mutual Gains Approach tot prima resultaten heeft geleid. De omschakeling van

"Het samenwerken op basis van gelijkheid leverde creatieve oplossingen op, die de 'deskundigen' niet zelf hadden kunnen bedenken... Alle doelstelling van Waterschap Aa en Maas zijn gerealiseerd en dat binnen het beschikbare budget. De gekozen oplossingen hebben een duidelijke meerwaarde opgeleverd voor alle betrokkenen. Zo is de kavelstructuur voor enkele agrariërs verbeterd en zijn recreatieve routes aangelegd waardoor omwonenden van het nieuwe beekdal kunnen genieten En, zeker niet in de laatste plaats, hebben we geïnvesteerd in de relatie met onze stakeholders"

Bron: Bart Pastor en Bram Schlooz over het project Dynamisch Beekdal bij waterschap Aa en Maas, artikel in Waterschap, november 2014.

denken vanuit een specialisme naar een integrale aanpak waarbij belangen van anderen even zwaar meewegen was een leerproces volgens de geïnterviewden, maar heeft potentie. Ook voor het Gebiedsplan Raam zijn, volgend op de eerdere ervaring, schetsen gemaakt met de MGA methodiek met 21 betrokken partijen, een inventarisatie waar de knelpunten liggen wat betreft doelen en belangen, met een focus op droogte en overlast, en de GGOR als uitgangspunt. Dit is gedaan voor het hele gebied en voor deelgebieden met lokale bijeenkomsten. Inventarisatie met de streek draagt bij aan meer gelijke kennis, verbinding en creativiteit (zie ook <https://www.aaenmaas.nl/pagina-glm/schetssessies-geven-vorm-aan-gebiedsplan-raam.html>). Tegelijkertijd accentueert de MGA verschillen in een vroeg stadium, wat geen nadeel hoeft te zijn. Leerzaam was ook om de dynamiek van de besluitvorming mee te maken. Ondernemers ervaren een waterschap in die zin als zeer stroperig.

- Meer of vaker vormen van verbindend verkennen en onderhandelen zou samen met de programmeertafels (die ook dat karakter hebben, maar dan tussen publieke partijen) en de ontwerptafels waarin geconcretiseerd wordt voor een gebied een interessant, feitelijk al bestaand perspectief bieden. Verbindend verkennen en onderhandelen, gekoppeld aan het gesprek over kennis, capaciteit, financiering en juridische instrumenten aan de programmeertafel, dat komt dicht bij het concept van de **dynamische uitvoeringsagenda**.
- Dat vergt **anders werken**, in het kader van het projectmatig werken leidt dat ook tot bijstelling, moet je de doelen 100% halen of kan 70% ook, vermits er aan andere projecten bijgedragen en andere projecten weer bijdragen aan de gemiste 30%? **Project en programmamanagement raken zo verweven**.
- In huidige project en programmamanagement is er **terughoudendheid** om aan de slag te gaan als nog niet alles rond is, het komt zeker ook door verkokering. Niet alles hoeft rond te zijn ... om aan de slag te gaan. Niet alles hoeft tot iedere vierkante centimeter afgedekt te worden. De lange termijn vraag 'hoe gaat de opgave in acht jaar veranderen?', maakt al duidelijk dat die fixatie hierop een illusie oplevert, maar wel één die het proces verlamd.

10. Observaties over samenwerking in Beekherstelprocessen en de Raam regio

- In Noord Brabant speelt de provincie **een actieve rol** en wil de **EHS doorzetten** wat betreft de doelen in het NNB. Dat betekent niet dat de provincie **automatisch de gelden** regelt. De budgetten zijn echter meestal niet het probleem, belemmering in tempo en uitvoering zit hem in capaciteit, in grondverwerving en soms in omstandigheden die het nakomen van afspraken moeilijk maakt.
- Het **nieuwe kabinet** heeft aangegeven dat overheden waar zij meer ambities hebben dan Nitraatrichtlijn en NAP, zij daar **samen vorm aan moeten geven**. Dat betekent dat de overheden ook **samen de rekening moeten betalen**. We moeten de doelen gezamenlijk halen. Dat kan tot ellenlange discussies leiden. Kennis, capaciteit, financiering en juridische instrumenten. Als deze vier gevinkt zijn, dan kan de schop in de grond. Dan begint het bij vertrouwen.
- Op het relationele vlak wordt soms (te) weinig geïnvesteerd. Bijvoorbeeld bij beekdalen wordt eerst het hele plan ontwikkeld en daarna wordt pas naar de ingelanden gegaan, ook al belijden we met de mond en met ingezette methodieken soms iets anders. 'We hebben niet geluisterd naar de boer, we zijn nummer 49 die zijn erf opkomen die ook iets

van ze willen. We moeten daarin veel meer investeren en dat is heel erg moeilijk voor overheden'. In een beekdal kan het voor de hand liggen om een boer op het laagste punt weg te halen, maar dan heb je met politieke achtergronden te maken, met die boodschap al vroeg naar buiten treden...dat is lastig. Voor alle boeren moet de vraag uiteindelijk worden uitgewerkt hoe we nu samen stappen kunnen zetten in gezondheid van jouw bodem? Ook voor water en natuurdoelen. Misschien moeten we subsidiëren om rode klaver na de oogst te zaaien...of wellicht iets anders, een gedifferentieerd menu waaruit gekozen kan worden.

- Projectmatig werken, opdrachtgever - opdrachtnemer relaties, harde doelen en randvoorwaarden, dat heb je ook nodig, maar daar breng je de opgave niet verder mee. De governance van samenwerken vraagt is die naar welke competenties bij medewerkers nodig zijn om anders te denken en te werken. Je hebt in de samenwerking een ander soort mensen nodig. Ieder keer dat menselijke aspect terug te laten komen, voldoende redundantie in te bouwen zonder inefficiënt te worden, dat is van belang. Met vertrouwen erbij kun je zo'n proces draaien. De relationele kant wordt vaak vergeten, het personele aspect de competenties, deel van het HRM belang.
- Met de boeren is de relatie met de 7 juli stallendiscussie wel belast op bestuurlijk niveau, op ambtelijk niveau wordt echter weinig gemerkt van verstoring van de relatie door het stallenbesluit.
- Bestuurlijk zijn er soms gevoeligheden. Bij een waterschap zijn de relaties AB-DB en DB-ambtenaren van belang, bij een provincie PS en GS en gedeputeerde-ambtenaren. Tussen waterschap en provincie samenwerken is dus al niet zo eenvoudig, voeg de ingelanden toe en het wordt duidelijk dat inertie op de loer ligt. Soms heeft een bestuurder een portefeuillebepaalde of politiek bepaalde genuanceerd beeld op één van de betrokken sectoren landbouw, natuur en water. In interactie zijn de meeste bestuurders op samenwerking gericht maar in de bestuursakkoorden staan soms andere vakjes die gevinkt moeten worden. Het Stallenbesluit ligt nog in vers in het geheugen.
- Bij het maken van afspraken op bestuursniveau moet liefst wel het ambtelijke apparaat meegenomen worden, die wens wordt niet altijd ingevuld. Ook externe omstandigheden zoals de wateroverlast vorig jaar juni, zet soms druk op het systeem en dat leidt tot zich terugtrekken op de corebusiness. Dat zie je terug in de realisatie. Bestuurders zeggen altijd 'dat gaan we doen', en de klus wordt dan vaak breed geformuleerd. Maar op ambtelijk volgt soms het geluid dat, gezien de omstandigheden, het niet kan. De uitdaging is dan of we het lef hebben om buiten onze corebusiness te treden, zowel binnen onze eigen organisatie, als tussen organisaties, om samen de klus te klaren.
- Waterschappen, hoewel er per waterschap verschillen zijn, zijn terughoudend in grondaankopen en met name waar het strategisch noodzakelijke grondaankopen betreft. Als iets een natuurstatus krijgt verliest het aan marktwaarde. Waterschappen zijn bang om met de grond te blijven zitten. In vergelijking met paragraaf 9 wordt duidelijk dat geïnterviewden hier verschillend over denken. Provincie dekt dit risico soms af. Aa en Maas zet ook een stap in strategische grondaankopen worden in door het bestuur. Aa en Maas is enthousiast, anderen zijn soms wat terughoudender. Heeft met cultuur te maken, verschillen tussen vier waterschappen. Wat dat betreft zijn waterschappen verschillend als de ingelanden.

Bijlage 3: Deelrapport 2

Bijlage 3 betreft de tweede projectrapportage en doet verslag van de tweede fase. Bijlage 3 doet verslag van de analyse met behulp van de Governance Assessment Tool. Deelrapport 2 *Governance analyse en Bouwstenen voor Governance-scenario's* is verschenen in mei 2018.

Inhoudsopgave bijlage 3

1	Introductie	30
2	De Governance Assessment Tool	30
3.	Samenvatting GAT analyse	33
4	Governance dimensie Schalen en Lagen	35
4.1	Criterium Omvattendheid	
4.2	Criterium Samenhang	
4.3	Criterium Flexibiliteit	
4.4	Criterium Veranderdruk	
4.5	Overzicht plus bouwstenen governance scenario's	
5	Governance dimensie Actoren en Netwerken	39
5.1	Criterium Omvattendheid	
5.2	Criterium Samenhang	
5.3	Criterium Flexibiliteit	
5.4	Criterium Veranderdruk	
5.5	Overzicht plus bouwstenen governance scenario's	
6.	Governance dimensie Probleempercepties en doelen	45
6.1	Criterium Omvattendheid	
6.2	Criterium Samenhang	
6.3	Criterium Flexibiliteit	
6.4	Criterium Veranderdruk	
6.5	Overzicht plus bouwstenen governance scenario's	
7.	Governance dimensie Strategieën en Instrumenten	50
7.1	Criterium Omvattendheid	
7.2	Criterium Samenhang	
7.3	Criterium Flexibiliteit	
7.4	Criterium Veranderdruk	
7.5	Overzicht plus bouwstenen governance scenario's	
8.	Governance dimensie Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen	53
8.1	Criterium Omvattendheid	
8.2	Criterium Samenhang	
8.3	Criterium Flexibiliteit	
8.4	Criterium Veranderdruk	
8.5	Overzicht plus bouwstenen governance scenario's	

1 Introductie

In dit rapport wordt verslag gedaan van de analyse van de governance van duurzaam water, bodem en beekdalbeheer in Noord-Brabant. Daarbij is gebruik gemaakt van de governance analyse tool (afgekort GAT). De duurzaam water, bodem beekdal beheer opgave vergt afstemmen en verbinden over relevante bestuurlijke, geografische en hydrologische schalen en niveaus; vergt het realiseren van productieve samenwerking tussen vele organisaties en actoren in omvangrijke netwerken.

Leeswijzer

Eerst wordt in paragraaf 2 de essentie van de GAT gepresenteerd, in paragraaf 3 worden de uitkomsten van de analyse samengevat, vanaf paragraaf 4 wordt per element van governance en daarbinnen per governance kernkwaliteit de analyse beschreven, de beoordeling verricht en bouwstenen voor het verder uitwerken van governance scenario's gepresenteerd. Oordelen (bevorderend, neutraal of beperkend) hebben betrekking op de relatie met doelbereiking. De vragen die de rapportage structureren zijn afgeleid uit de GAT.

De resultaten zijn voorlopig in de betekenis dat de governance assessment is uitgevoerd met een methode die zich leent voor iteratie, gebaseerd op verrijking en verfijning van de analyse en de daarop gebaseerde scenario's.

2 De Governance Assessment Tool

De doelen en vragen van het project maken dat belemmeringen uit regelgeving, bevoegdheden, en beschikbaar juridisch instrumentarium gekeken wordt op een wijze die rekening houdt met de interactie met andere elementen van governance. In een governance benadering wordt er van uitgegaan dat meerdere elementen van governance elkaar wederzijds beïnvloeden en een complexe context rond concreet handelen vanuit de overheidsorganisatie vormt, figuur 1 vergelijkt zo'n governance-benadering met een mono centrisch beleidsmodel:



Figuur 1: De onderdelen van een mono-centrisch beleidsmodel en een poly-centrisch governance-model (Bron: Bressers, inleiding op GAT tijdens workshop 12 juni 2018 in Den Bosch)

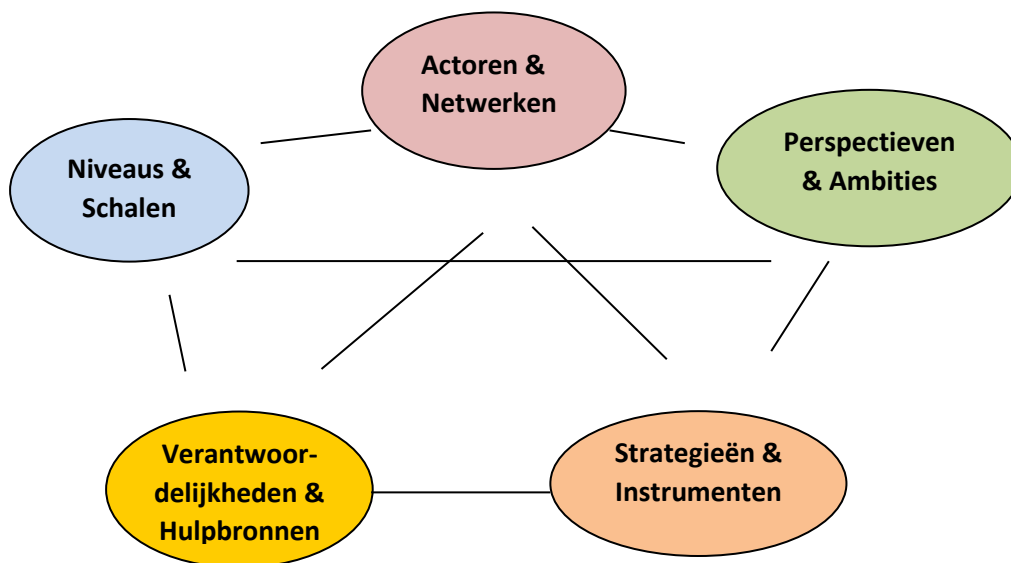
Gedurende een "governance assessment" wordt gezien in hoeverre de betrokken organisaties en hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zienswijzen, middelen en instrumenten een

bevorderende dan wel beperkende invloed hebben op de mogelijkheden om tot een aanpak te komen om ambities en doelen te bereiken.

Er worden vijf elementen van governance onderscheiden:

1. *Niveaus- en schalen*: governance veronderstelt dat er verschillende bestuurlijke niveaus betrokken zijn van Europees tot lokaal en dat verschillende geografische, hydrologische en ecologische schalen relevant zijn.
2. *Actoren en netwerken*: governance veronderstelt een gevarieerd landschap aan actoren als kenmerk van relevante processen.
3. *Probleempercepties en doelambities*: governance veronderstelt meervoudige perspectieven op problemen en ambities.
4. *Strategieën en instrumenten*: governance veronderstelt een pluriform landschap van instrumentele strategieën van actoren.
5. *Hulpbronnen en verantwoordelijkheden*: governance veronderstelt veelsoortige hulpbronnen zoals capaciteit, kennis en geld en de noodzaak tot verdeling van taken en verantwoordelijkheden als basis voor uitvoering.

Figuur 2 schetst de complexe onderling gerelateerde vijf kernelementen van zo'n multi layer, multi actor, multi perspective, multi instrument, multi resource governance model welke de context van een plan, programma of project vormt:



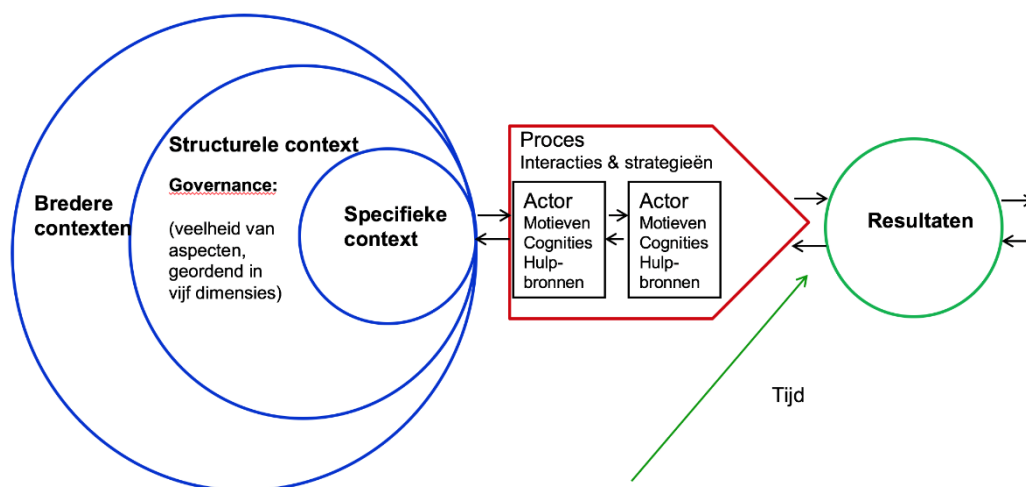
Figuur 2: Vijf onderling gerelateerde dimensies van governance (Bron: De Boer & Bressers 2013)

De werkdefinitie van “governance” voor een bepaald domein, in dit geval klimaatrobuust water en vitaal bodembeheer, luidt de combinatie van veelvormigheid van verantwoordelijkheden en hulpbronnen, instrumenten, ambities en doelen, actornetwerken en schalen die tezamen een context vormen, een context die de mogelijke acties en interacties in zekere mate beperkt en in zekere mate verruimt. De beschrijving en analyse van deze vijf dimensies leidt tot bewustwording van de complexiteit van de context, waarvan de wetten en regels, bevoegdhedenverdeling en het juridisch instrumentarium slechts onderdeel vormen, alsmede de samenhang tussen onderdelen daarvan. Dat projectleiders en beleidsmedewerkers sommige belemmeringen uit incoherenties weten te hanteren valt eenvoudig te begrijpen uit de notie dat governance meerdere handvatten kent. Ieder van de vijf invalshoeken belicht een gedeelte van de complexiteit. Deze elementen van governance bepalen in onderlinge interactie de kernkwaliteiten van het governance-proces, deze

kernkwaliteiten die de mogelijkheden om doelen te bereiken bevorderen of beperken. De kernkwaliteiten in een governance systeem die het bereiken van ambities doelen bevorderen zijn de volgende:

1. Volledigheid: zijn alle relevante aspecten meegenomen of worden er aspecten genegeerd?
2. Samenhang: is er voldoende afstemming en/of interactie tussen verschillende aspecten?
3. Flexibiliteit: is er voldoende ruimte om aspecten aan te passen om zo opdoemende hindernissen te navigeren?
4. Veranderdruk: zijn er voldoende sterke krachten die bijdragen aan verandering/doorbreken van de status quo?

Daar waar de situatie (de kwaliteiten) het bereiken van ambities en doelen belemmerd kan oordeelvorming gevolgd worden door het verkennen van verbetermogelijkheden. En dat als er een knelpunt optreedt dit niet automatisch betekent dat de oorzaak weggenomen moet worden, soms kan eenvoudig om het knelpunt heen 'gehandeld' worden. In het analysekader zijn wet- en regelgeving en de daarin begrepen liggende bevoegdhedenverdeling aspecten governance waarvan de implicaties in het kader van het hele governancestelsel, de vijf elementen en de vier kernkwaliteiten, worden gezien. Figuur 3 geeft de plaats van de vijf elementen van governance aan in de structuur van de Contextuele Interactie Theorie.¹⁶ Dat maakt duidelijk hoe de elementen van governance verruimend en beperkend kunnen werken voor de actoren die in het proces werken aan aspecten van de ambities.



Figuur 3: De structuur van de Contextuele Interactie Theorie (Bron: Bressers, *inleiding op GAT tijdens workshop 12 juni 2018 in Den Bosch*)

Naast de structurele context en de vijf elementen spelen ook altijd specifieke kenmerken van de casus en diens historie een rol (de specifieke context) en bredere economische-, politieke sociaal-

¹⁶ De Governance Assessment Tool is ontwikkeld met als oogmerk diagnostiserende en ontwerpende praktijkvragen te beantwoorden met een wetenschappelijk analysekader. Voor een toelichting zie H. Bressers, N. Bressers, S. Kuks and C. Larrue, *The Governance Assessment Tool and Its Use*, in: H. Bressers et al. (eds.), *Governance for Drought Resilience*, DOI 10.1007/978-3-319-29671-5_3, pp. 45-65, online: https://www.researchgate.net/publication/302973485_The_Governance_Assessment_Tool_and_Its_Use De Governance Assessment Tool is ontwikkeld op basis van de Contextuele Interactie Theorie. Voor een toelichting zie bijvoorbeeld: Cheryl de Boer and Hans Bressers, *Complex and dynamic implementation processes Analyzing the renaturalization of the Dutch Regge river*, 2011, pp 57-98 (tekst boek online beschikbaar).

maatschappelijke en sociaal politieke omstandigheden (en veranderingen daarin) een rol, deze werken uiteindelijk ook door op de elementen in de structurele context zoals die zich openbaren. Dit model geeft aan hoe betekenis wordt gegeven aan optredende gebeurtenissen, bijvoorbeeld belemmeringen waar al dan niet ‘omheen gehandeld’ kan worden door projectleiders en beleidsmedewerkers.

3. Samenvatting GAT analyse

Zo is de governance assessment tool methode gebruikt om na te gaan of incoherenties in deze aspecten (wet- en regelgeving, inclusief de daarin begrepen liggende bevoegdheidsverdeling, en instrumenten) leidt tot beperking van de mogelijkheden om de doelen van duurzaam water, bodem en beekdalbeheer te bereiken, en om na te gaan wat de interactie met andere (aspecten van) elementen is (versterken of verzwakken zij elkaar) en om te inventariseren welke ingrepen (handvaten) tot verbetering kunnen leiden. Op deze wijze is een beeld verkregen van de kwaliteiten van de governance van de complexe sturingsopgave. De situatie is dat aspecten van verticale en horizontale sturing samenkomen, dat verschillende instrumenten en hulpbronnen gebruikt worden en dat vele actoren betrokken zijn, elk met eigen verantwoordelijkheden, perspectieven en ambities.

De uitkomsten van de analyse staan in tabel 1.

	Criteria			
Dimensies	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Veranderdruk
Niveaus en schalen		Lokaal tot provinciaal		↑
		Landelijk en Europees	Landelijk en Europees	
Actororganisaties en netwerken		Gebiedsplan Raam ↑		
		Verkokerde netwerken		
Probleempercepties en doelambities		Inrichting	Overheden ↑	↑
		Gebruik	Markt	
Instrumenten en strategieën			Overheden	Overheden
	Handhaving		Markt	Markt
Hulpbronnen en verantwoordelijkheden			Overheden ↑	
			Markt	

Kleuren **Rood**: belemmerend; **Oranje**: neutraal; **Groen**: bevorderend

↑:positieve trend; ↓ negatieve trend

Tabel 1: Uitkomsten governance analyse

Hoewel dat eigenlijk ‘te kort door de bocht is’ in zo’n complex kader toch een poging de belangrijkste ‘kleuren’ (wat belemmerend is en wat niet) en hot spots in Tabel 1 kort toe te lichten:

Niveaus en Schalen: Het bewustzijn van de samenhang tussen droog-stedelijk, droog-landelijk, het watersysteem, bodemgebruik en vitale bodem is voldoende aanwezig. Een daarop gebaseerde integrale aanpak wordt echter niet vanuit hogere bestuursniveaus gefaciliteerd. Sectorale verkokering is alom aanwezig. Dat vermindert het gevoel van urgentie en de flexibiliteit is beperkt. 'Duiken' wordt gemakkelijker waardoor bodem (nog) niet integraal verbonden wordt aan water en natuur. Bodem en vitale bodem is vooral belegd bij provincie en gemeente (Ruimtelijk kader). De EG ziet de relevantie wel, heeft natuurbeleid geprioriteerd, maar in het landelijk gebied daarvan afgezien (voorbereiding Richtlijn bodem stopte in 2014). In Nederland heeft de minister van LNV op 23 mei 2018 een brief Bodemstrategie aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, deze brief schetst op hoofdlijnen aanzetten tot een vitale bodem beleid tot 2030, zie voetnoot 6 in §6.1 voor de kern. Deze brief arriveerde nadat de governance analyse was afgerond, en is niet in tabel 1 verwerkt.

Actoren en netwerken: Een indrukwekkend aantal actoren is regionaal betrokken, zowel uit publieke als private hoek. Iedereen wordt wel meegenomen, in gebiedsprocessen naar ook in beleid en uitvoering. Informeren, consulteren, meedenken over oplossingen en maatregelen is veelvuldig en veelvormig aanwezig. Vaak worden (gebiedsgericht) belangen en ambities evenwichtig meegenomen, maar vitale bodem is daarbij wel een 'stiefkindje'. In de vitale bodemnetwerken (bijvoorbeeld uitvoering provinciaal Milieu en Waterplan) zijn vooral koplopers uit de private sector actief, ligt de focus vaak op 'kennis en showcase'; het peloton neemt geen veranderdruk waar en weet zich gesteund door in meststoffenregelgeving gegunde 'harde' gebruiksruimte, dat remt het tempo.

Probleempercepties en doelambities: Wat betreft integratie van ambities in bemesting van bodems, waterkwaliteit, en natuur werkt belemmerend dat er ruwweg drie ambitieniveaus in het veld aanwezig zijn wat betreft de rol van nutriënten in integrale sturing. Daarbij worden wateropgave, waterkwaliteit en natuurdoelen wel vaak gebundeld en afgestemd in beleid, geregeld ook vanuit gedeeld probleem-eigenaarschap. Decentrale overheden beseffen wel dat de waterkwaliteit en natuurdoelen zeer afhankelijk zijn van de schakel bodemgebruik en vitale bodem, maar voortgang is afhankelijk van het ambitieniveau in nutriënten in de agrosector en stappen in inrichting en gebruik. Dat vereist transitie in de Agrosector, verbinden met het laagste ambitieniveau in nutriënten is problematisch voor de overheden die hogere ambities nodig hebben voor waterkwaliteit en natuur. De agrosector kent ook meerdere geledingen en maakt zich zorgen over een gelijk speelveld, beperkingen en heeft nog weinig oog voor mogelijke voordelen.

Strategieën en instrumenten: Er wordt een breed scala ingezet waar het wateropgave, waterkwaliteit en natuur betreft, vaak ook behoorlijk afgestemd en waar mogelijk gebiedsgericht. Daar blijkt ook geregeld synergie mogelijk, mede ook door interne strategieën in de publieke sector gericht op het samenbrengen van ambities en tegengaan van verkokering. De angel betreft het feit dat de strategieën in de private sector veelal gericht zijn op uitstellen (behoudens koploperbedrijven) en dat de publieke sector de positie mist om hierin ferm op te treden. Deels ontbreekt het instrumentarium (bijvoorbeeld meststoffen is exclusief en uitsluitend op nationaal niveau geregeld), er wordt ook geworsteld met de strategie ten aanzien van grondbeleid en grondposities, sinds het decentraliseren van DLG moeten provincie, waterschap en gemeente het stellen zonder centrale regie. De strategie gericht op vitale bodem en transitie van de agrosector is vooral provinciaal, het instrumentarium vooral stimulerend en vrijblijvend van aard, er is echter in het ruimtelijk kader beweging.

Hulpbronnen en verantwoordelijkheden: De kennis over interactie tussen vitale bodem maatregelen en wateropgave, waterkwaliteit, natuuropgaven is nog ontoereikend wat betreft de beste maatregelen en de opbrengsten van bepaalde maatregelen, daarnaast is er onzekerheid. Ook ontbreekt het aan een expliciete ferme bevoegdheid inzake vitale bodem. De bevoegdheid inzake

vitale bodem is niet expliciet bij de provincie gelegd, de normstellende bevoegdheid voor inrichting en gebruik ligt wel bij de provincie, waarbij de gemeente de uitvoerende bevoegdheid heeft (inrichting en gebruik van ruimte).

Rode of oranje vakken in de matrix in tabel 1 betekenen dus niet dat iets als negatief wordt beoordeeld, het duidt aan dat de situatie belemmerend is om de doelen van duurzaam water, bodem en beekdalbeleid te realiseren.

4 Governance dimensie Schalen en Lagen

Nu wordt per element van governance de volledige analyse gerapporteerd. De in de hoofdttekst opgenomen vragen zijn samenvattingen van een meer uitgebreid lijstje vragen dat bij het element aan de orde is, vergelijk de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst.

4.1 Criterium Omvattendheid

1. Op welke geografische (en hydrologische) schalen wordt aan duurzaam beheer van water, bodem en beekdal gewerkt en zijn dit de juiste schalen? (En welke rol spelen bevoegdheden en regelgeving?)

Voor water en natuur is het evident dat op verschillende schalen moet worden. Voor wateropgave en waterkwaliteit gebeurt dit, zie het voorbeeld van de Raam in de tekst box. Een zelfde meerschallige aanpak doet recht aan de eigenschappen van het grondwatersysteem. Wat betreft natuur en biodiversiteit omvat het Natuurnetwerk Brabant heel Brabant en raakt aan Natuurnetwerk Nederland, een nog groter schaalniveau is, soortenrijkheid en migratie vraagt hier nadrukkelijk om. Voor bodem wordt wat bodemsanering en bodembescherming betreft vooral lokaal gewerkt, wat betreft vitale bodem en de relatie met de agrosector wordt in veel mindere mate meerschallig gewerkt. Er wordt in een meer vrijblijvend verband wordt gewerkt met wie wil, dikwijls koploperbedrijven. Wat betreft bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn Europese en nationale regels voor water en natuur duidelijk dat meerschallig gewerkt moet worden, voor vitale bodem ontbreekt dit regelkade.

Bijvoorbeeld de Raam is hydrologisch gezien één beekstelsel. De Graafsch Raam, afwaterend op de Maas via her Gemaal van Sasse, en meer stroom opwaarts Lage Raam en Sint Antonisloop en Balkloop en het Pealkanaal en het water aanleverende gebied en haarvatenstelsel wordt als één samenhangend beheersgebied beschouwd.

3. Welke bestuurslagen zijn betrokken en wordt er met alle benodigde bestuurslagen gewerkt? (En welke rol spelen bevoegdheden en regelgeving?)

Bij de inzet op duurzaam beheer van water, bodem en beekdal zijn de EG, het rijk, de provincie, het waterschap en de gemeenten de betrokken bestuursniveaus. Echter elk voor bepaalde sectoren en aspecten. De EU is aanwezig voor waterkwantiteit en kwaliteit, natuur en meststoffengebruik, het rijk volgt maar laat natuur aan de provincies. Regionaal ligt water bij waterschap en natuur en bodem bij provincie. In de projectuitwerking en in het beheer van ruimte is ook het lokale bestuur betrokken. De bevoegdheden zijn verdeeld over provincie (natuur, water en milieu), waterschap (water) en gemeenten (ruimte inclusief milieu). Wat wateropgave en waterkwaliteit en natuur betreft trekken provincie en waterschap de kar, elk vanuit de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de gemeente speelt een rol bij inrichten en beheer van ruimte. Waar voor water, natuur en de meststoffen de regels hoofdzakelijk van EG en Rijk komen, hebben de lokale overheden een zekere discretionaire ruimte vanuit hun eigen regulerende bevoegdheden.

Conclusie omvattendheid schalen en lagen:

De voor duurzame inrichting en gebruik van water, bodem en beekdal noodzakelijke *geografische en hydrologische schaalniveaus* en de noodzakelijke *bestuurslagen* zijn aan boord en dus is omvattendheid **bevorderend**.

4.2 Criterium Samenhang

Nu is aan de orde of de relaties tussen schaalniveaus en bestuurslagen de afstemming coördinatie en synthese van belangen, doelen, instrumenten en hulpbronnen bevorderen of belemmeren.

1. Zijn de bestuurslagen afhankelijk van elkaar voor het realiseren van integrale duurzaam water, bodem en beekdaldoelen en wordt er vruchtbaar samengewerkt? (En welke rol spelen bevoegdheden en regels?)

Er is sprake van een ‘mandje’ relevante ambities en doelen vanuit verschillende posities, belangen en ten aanzien van verschillende sectoren. Bij de vaak innovatieve projecten ingeval van herstel van een (semi-) natuurlijk karakter van beken en oevers zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld over waterschap en provincie terwijl de natuuropgave bij de provincie belegd is. Met vernieuwende benaderingen wordt tegelijkertijd gewerkt aan wateropgave, waterkwaliteit en natuur tegelijkertijd. Daarbij is men sterk onderling afhankelijk, inrichting van gebied op lokaal niveau heeft consequenties elders, en de wijze van inrichting bepaalt of er slechts één of meerdere ambities gediend worden. Er wordt geregeld over de strikte grenzen van de eigen verantwoordelijkheid samen gewerkt, bijvoorbeeld als een beekherstelproject met omringende natuur wordt verbonden en zo ‘de oever opkruipt’. Met uitzondering van de strook naast het water zijn de gemeente en de provincie de partijen die aan zet zijn (naast de agrosector en natuurterreinbeheerders als gebruikers van ruimte).

2. Wordt er vruchtbaar samengewerkt tussen de lagen?

Tussen waterschap en provincie wordt intensief samengewerkt, daarbij wordt gezocht naar de synergie tussen ieders rol, verantwoordelijkheden, ambities en middelen. De provincie heeft de EHS taakstellingen van het rijk tot uitgangspunt van het eigen NNB beleid gemaakt sinds het rijk zich heeft teruggetrokken, en zet daar waar nodig ook geld in. Ook kruipt het waterschap de oever op door initiatieven te steunen gericht op een duurzamere agrarische sector en duurzame en vitale bodem, vooral ook om de uitstoot van nutriënten te beperken, en het mestoverschot en de verwerking daarvan te beheersen. De provincie is hier, in samenwerking met gemeenten, ook mee bezig. Ook wat robuuste en vitale bodem betreft is er een focus op begeleiding van de agro sector naar een toekomst waarin een florierende sector wordt gecombineerd met een vitale bodem. Dat betreft aanzetten ontwikkelen tot perceelstructuur en bodemstructuur en –kwaliteit bevorderende maatregelen.

De hogere bestuurslagen EG en Rijk bieden het provinciale en lokale bestuur geen coherent en afgestemd regelsysteem maar kaders die diversiteit in opvattingen en ambities stimuleert. De voor duurzaam water, bodem en beekdal relevante regels worden op rijks en EG niveau niet afgestemd. Dat betreft de bekende situatie dat de eisen uit de Nitraatrichtlijn en het nationale Nitraatactieprogramma en de waterkwaliteitseisen en de uit de Kaderrichtlijn water en de nationale invoering en doorvoering niet afgestemd zijn. De meststoffenwetgeving laat meer toe dan vanuit waterkwaliteitsperspectief en natuur wenselijk is. Vanuit de regio en het belang van duurzaam water bodem en beekdalbeheer bezien wordt dus zeker niet tussen alle bestuursniveaus productief samengewerkt.

2. Is er vertrouwen tussen de lagen?

Er is vertrouwen tussen provinciaal, regionaal (water) en lokaal bestuur dat er gezocht wordt naar synergie, naar mogelijkheden om agenda's samen te voegen en taak- en doelstellingen van meerdere partijen samen te brengen. Er is ook vertrouwen dat er collegiaal gezocht wordt naar mogelijkheden om elkaar te versterken en elkaars belemmeringen weg te nemen. Maar wel met erkenning van elkaars eigenstandigheid, onvermijdelijk soms ook leidend tot situaties waarin aan de eigen doelen en programma's prioriteit gegeven moet worden. Veelal gaat het dan om een politieke agenda van één of meer bestuurders, de ambtelijke samenwerking en focus op samenwerking op de langere termijn blijft dan overigens gewoon bestaan. Er is voldoende vertrouwen om te erkennen dat partijen wel eens iets aan de achterban 'weg moeten geven' of 'temporiseren'. Er is echter minder vertrouwen in de EU en de nationale overheid dat er op afzienbare termijn beter afgestemde sectorale regels zullen komen die alle doelen in het duurzaam water, bodem en beekdal in gelijke mate ondersteunen.

Conclusies samenhang schalen en lagen:

De bestuurslagen op provinciaal, regionaal en lokaal niveau werken samen en er is voldoende vertrouwen tussen de bestuurslagen om onder erkenning van de eigen taken op en over uiteenlopende schaalniveaus te zoeken naar de synergie in taakuitoefening en doelbereiking. Dit wordt beoordeeld als **bevorderend** voor het bereiken van duurzaam beheer van water, bodem en beekdal.

Dit is evenwel niet geval voor de interactie met het Rijk en de Europese gemeenschap. De vraag om afstemming en éénduidigheid is voorsnog niet in vruchtbare aarde geplant. Dus vanuit het provinciale, regionale en lokale perspectief beoogde duurzaam water bodem en beekdalbeheer wordt zeker niet met alle lagen productief samengewerkt gewerkt. Dat werkt **belemmerend**.

4.3 Criterium Flexibiliteit

Flexibiliteit heeft betrekking op het vermogen om hindernissen te navigeren door schaalgrootte of bestuursniveau te veranderen.

1. Is het mogelijk om, waar wenselijk, op te schalen of af te schalen al naar gelang de issues?

Afschalen is altijd mogelijk, vanuit de provincie of het waterschap is het goed mogelijk om met het lokaal bestuur of lokale besturen te zoeken naar opties om de boven lokale doelen te realiseren in gebiedsgerichte en projectgewijze aanpakken. Opschalen van lokaal naar regionaal en provinciaal niveau behoort zeker ook tot de mogelijkheden. Waterschap en provincie staan open voor het proces van makelen en schakelen om programma's en projecten te realiseren met meervoudige doelen. Opschalen naar het nationaal of Europees niveau is niet goed mogelijk, pogingen om de gewenst sterkere afstemming tussen verkokerde rijk kaders te bewerkstelligen heeft nog geen resultaat gehad.

2. Is het mogelijk bevoegdheden van meerdere bestuursniveaus af te stemmen of zelfs te delegeren?

Zonder moeite is dat mogelijk gebleken, maar dat blijft beperkt afstemming tussen provincie, waterschap en gemeenten, met Rijk en de Europese unie valt tot nu toe weinig te bereiken, de focus is daar enkel op het stellen van kaders voor wat als een regionale opgave wordt gezien. En die kaders zijn sectoraal, verkokerd en gefragmenteerd, het werkt eerder tegenstelling in de hand. De bevoegdheden delegeren is niet aan de orde, terwijl meer discretionaire bevoegdheid om rekening te houden met lokale omstandigheden in de rede zou liggen in EG en rijksregels. Doordat provincie,

waterschap en gemeenten samen vormgeven aan opgaven worden op die niveaus bevoegdheden afgestemd (maar niet gedelegeerd).

Conclusies flexibiliteit schalen en lagen:

Vanuit EG en Rijksniveau naar provinciaal niveau en kleiner is de flexibiliteit die geboden wordt gering tot afwezig. Op landelijk en Europees niveau wordt met uitzondering van de sector natuur in sectorregels maar beperkt de gelegenheid geboden om in relatie tot de omgevingskenmerken tot differentiatie te komen. Tussen provinciaal, waterschap en lokaal bestuur of lokale besturen is de flexibiliteit veel groter. Binnen de provincie zoekt en vindt men de flexibiliteit om agenda's en doelstellingen te verbinden en het gesprek aan te gaan hoe provincie en waterschap elkaar voort kunnen helpen, het blijft vooralsnog wel 'roeien met de riemen die er zijn dan wel die men weet te vinden'. Met name voor een krachtige aanpak van vitale bodem zijn wat betreft bevoegdheden en weerstand bij (delen van) de doelgroep stappen nodig die een grotere flexibiliteit vergen dan nu aanwezig. De flexibiliteit scoort daarom **neutraal**, de aanwezige ruimte voor flexibiliteit is genoeg om de status quo te doorbreken op water en natuur.

4.4 Criterium Veranderdruk

Dit heeft betrekking op de vraag of er druk is om te komen tot verandering in de wijze waarop schalen en niveaus interacteren rond duurzaam water, bodem en beekdal beheer.

1. Is er een sterke impuls vanuit een bestuurlijk niveau om de verdeling tussen lagen te veranderen?

Vanuit de waterschappen is er een pleidooi voor meer afstemming op rijks en internationaal niveau. Dat betreft met name de Nutriënten-richtlijn en de Kaderrichtlijn water. Een dergelijke harmonisatie en coördinatie op landelijk niveau in het institutionele kader zou zeker doorwerken op provinciaal en lokaal niveau. De Europese Commissie lijkt recentelijk ook dergelijke signalen af te geven aan de Rijksoverheid om haar rol hierin te versterken. Als de Rijksoverheid hierin in de nabije toekomst volgt ontstaat er een grotere regierol van de rijksoverheid. Dat lijkt een weinig ingrijpende verandering maar zal op lagere niveaus doorwerken in de verhoudingen tussen bestuur NGOs en stakeholders. Ook zijn er recentelijk signalen dat de Europese commissie inziet dat op nationaal niveau coördinatie tussen meststoffenregels en waterkwaliteitsregels en natuurregels wenselijk is. Een in ontwikkeling zijnde bodemrichtlijn is echter in 2014 gestaakt.

Conclusies veranderdruk:

De veranderdruk bouwt langzamerhand op wat betreft afstemming van bestaande verkokerde sectorregels. Maar het essentiële onderdeel, een éénduidige verantwoordelijkheid voor vitale bodem met bijbehorende regels is niet in zicht.

De *veranderdruk* scoort nu nog **neutraal**, maar er is een toenemende druk waarneembaar.

4.5 Overzicht plus bouwstenen governance scenario's

In ieder van de paragrafen 4 tot en met 8 wordt afgesloten met een partiële weergave van tabel 1 (beperkt tot één rij, net element van governance met de scores op de kernkwaliteiten), gevolgd door een eerste overzicht van mogelijke bouwstenen voor governance scenario's. De gevolgde werkwijze is dat eerst nagedacht is over de hotspots (de belemmeringen, de rode cellen) en vervolgens aan aanvullende bouwstenen die daar niet op gericht zijn maar complementair wel kunnen helpen om de belemmering 'te omlopen'.

Tabel 2: Niveaus en schalen, scores en bouwstenen governance scenario's

	Criteria			
Dimensies	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Veranderdruk
Niveaus en schalen		Lokaal tot provinciaal		
		Landelijk en Europees	Landelijk en Europees	
Kleuren Rood : belemmerend; Oranje : neutraal; Groen : bevorderend				
↑ :positieve trend ; ↓ negatieve trend				
Krachtiger optreden gemeenten op kader ruimte provincie	Naast natuur en landbouwbodems aandacht voor bebouwde bodems	Afstemmen verkokerde sectorregels mest, water, natuur, zuivering	Regionale en lokale differentiatie sectorregels mest, water, natuur, zuivering	Steviger lobby inzake sectorregels mest, water, natuur, zuivering

5 Governance dimensie Actoren en Netwerken

Nu wordt per element van governance de analyse gerapporteerd. De in de hoofdttekst opgenomen vragen zijn samenvattingen van een meer uitgebreid lijstje vragen dat bij het element aan de orde is, vergelijk de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst.

5.1 Criterium Omvattendheid

1. Zijn alle relevante actoren betrokken of zijn er die niet betrokken zijn of zelfs uitgesloten (relevant = wiens bevoegdheden nodig zijn en wiens belangen gediend of geschaad worden)?

Bij het duurzaam beheer van water, bodem en beekdal zijn vele actoren betrokken. In de eerste plaats de provincie Noord Brabant en de Brabantse waterschappen. En binnen deze organisaties ambtenaren als voorbereiders, adviseurs en projectleiders en bestuurders met verschillende portefeuilles, in de gebruikelijke geledingen en rollen in de processen van agenderen van opgaven en voorbereiden, bepalen en uitvoeren van beleid. Tenslotte natuurlijk toezichhouders en handhavers. Ook worden vertegenwoordigers van akker- en tuinbouwers, veeteeltbedrijven en (natuur-)terreinbeheerders betrokken. En waar het particuliere belangen raakt zijn individuele land en tuinbouwers en terreinbeheerders en burgers betrokken. Dit naast de in planprocedures

voorgeschreven inspraakmomenten en daartoe georganiseerde bijeenkomsten. Zo is voor de ontwikkeling en uitvoering van een gebiedsplan Raam is een netwerkorganisatie gevormd waarin 21 partijen actief zijn, naar dit netwerk wordt gerefereerd als de Verborgten Raamvallei (vergelijk de tekst-box).

Op deze wijze zijn vertegenwoordigers van cultuurhistorische belangen, agrarische belangen, milieu en landschapsbelangen, grondeigenaren en de overheden vertegenwoordigd. Voor het gebiedsplan Raam en de Lumbricus proeftuin zijn dit belangrijke netwerken.

Bij het gebiedsplan Raam zijn onder andere de Provincie Noord-Brabant, gemeenten Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Brabants Landschap en de ZLTO zijn onderdeel van dit netwerk, evenals de Agrarisch natuurvereniging (ANV), de terreinbeheerders, eigenaren, dorpsraden en vertegenwoordigers van recreatie. Voor het gebiedsplan Raam zijn de partners Waterschap Aa en Maas, provincie Noord-Brabant, Gemeente Landerd, Gemeente Mill & Sint Hubert, Cuijk, Grave, Toeristisch Platform Land van Cuijk/RBT, Myllesheem/Sporen van de Oorlog, ZLTO Landerd, ZLTO Grave-Mill, Stichting Brabants Landschap, Milieuvereniging Land van Cuijk, Landgoedeigenaren Beers, ANV Raamvallei.

Maar en zijn andere netwerken, niet exclusief rond dit gebied die evenzeer van belang zijn: Zoals een vitale bodem netwerk dat onder de uitvoering van het Milieu- en Waterplan Noord Brabant wordt gerund. Diverse professionals op het gebied van water en bodem, zoals waterschappen, de provincie, de WUR, ZLTO, Staatsbosbeheer, Brabants landschap, Brabantse milieufederatie werken samen aan de realisatie van een vitale bodem in Brabant. Het Bodemnetwerk Brabant is een platform waar agrariërs, onderzoeksorganisaties, bodemexperts, gemeenten en andere geïnteresseerde partijen kennis en ervaring over het onderwerp robuuste en vitale bodem kunnen delen. Voorbeelden en best practices worden gepresenteerd en bediscussieerd. Thema's onder het Provinciale Milieu- en Waterplan zijn onder meer duurzame en vitale bodem, groene groei, waterkwaliteit en klimaatverandering. Een thematische benadering waarbij aan elk thema wordt samengewerkt in netwerken.

Het AgriFood Capital netwerk waarin de provincie Noord-Brabant vertegenwoordigd is bestaat uit kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheden en kent als missie van Noordoost Brabant de topregio in agrifood te maken. Waarbij de kwaliteit van de agrifoodketen hoogwaardig dient te zijn en in overeenstemming met de principes van een duurzame leefomgeving.

En ook ontstaan (gedeeltelijk of geheel overlappende) nieuwe netwerken als gevolg van nieuwe programma's zoals de Delta aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater.

2. Zijn zij op de goede momenten/in de goede fasen betrokken?

Doordat er op verschillende opgaven gestuurd wordt vanuit verschillende overheidsorganisaties (verschillende rollen) is er sprake van meerdere speelvelden. Het wateropgavespoor, het waterkwaliteitsspoor, het natuurspoor en het vitale bodem en duurzame landbouwspoor zijn voorbeelden van relatief eigenstandige trajecten waar meekoppel-kansen bestaan. Dat maakt het voor de vertegenwoordigende organisaties al lastig om betrokken te zijn, voor belanghebbenden wiens belangen geschaad of gediend worden met maatregelen of ingrepen is het ondoenlijk om overal in een vroeg stadium bij betrokken te zijn.

Maar waar het concrete plannen voor (inrichting en gebruik van) gebieden betreft, zoals het gebiedsplan Raam, wordt getracht ieders belang vroegtijdig in kaart te brengen in een 'Mutual Gain Approach'. Waarbij voor het gebiedsplan Raam en de realisatie van water- en natuuropgaven daarin het Verborgten Raamvallei netwerk en de gebiedsplan Raam zeker stellen dat de actoren op de goede momenten en in de goede fasen betrokken zijn.

Conclusie omvattendheid netwerken en actoren:

De omvang en complexiteit van netwerken en interacties rond (sporen in het) duurzaam water, bodem en beekdal beheer is indrukwekkend. De omvattendheid werkt **bevorderend** voor een gebiedsplan en een gebiedsproces (bijvoorbeeld Raam en Raamvallei) waarin integratie van water, bodem en beekdal ondersteund wordt. Ook in de overige netwerken werkt de samenwerking **bevorderend** voor de oogmerken van dat netwerk.

5.2 Criterium Samenhang

1. Wat is de kracht van de interacties tussen overheden, maatschappelijke organisaties en belanghebbenden?

De kracht van de interacties is in de sporen wateropgave, waterkwaliteit en natuur en biodiversiteit aanzienlijk, de partijen zetten in op onderlinge mee-koppelkansen en integrale ontwikkeling en weging. Relatief zijn het bodem en agrospoor minder verweven met de overige waardoor deze een wat sectoraal karakter hebben. Maar ook dan zijn processen, en dus interactie, een voorwaarde voor uitwisseling, creëren van vertrouwen en agendavorming, daaraan wordt gewerkt..

Gebiedsgericht, bijvoorbeeld in het Verborgene Raamvallei netwerk en het werk aan het gebiedsplan Raam is de kracht gelegen in het vroegtijdig in kaart brengen van belangen, posities , toekomstscenario's in de Mutual Gains Approach en in het gebiedsgericht samenbrengen van de water en natuuropgaven van provincie en waterschap, wat een overgang van specialisme en verkokering naar integraliteit met zich meebrengt. Hoewel het toekomstperspectief van individuele agro-sector ondernemers in relatie tot inrichting en gebruik van ruimte en dus ook ten aanzien van het vitale bodem aspect, ook hier beperkt blijft.

Hierbij speelt de beperkte bevoegdheden wel een rol, wat ruimtegebruik betreft is er de provinciale verordening ruimte en de uitvoering door gemeenten in hun taken, maar dat leidt niet tot een gevoel van urgentie dat hier iets te gebeuren staat, zoals dat ten aanzien van wateropgave, waterkwaliteit en natuur wel het geval is, daar vindt de interactie plaats onder de schaduwwerking van krachtige instrumenten. Het verschil tussen vrijblijvende en niet vrijblijvende interactie tussen overheden, maatschappelijke organisaties en met name belanghebbenden.

2. Zijn de interacties tussen actoren geïnstitutionaliseerd, werken zij ook buiten een project samen?

Samenwerken is onafwendbaar en onvermijdelijk volgens de betrokken overheden, de samenwerking is geïnstitutionaliseerd, niet in juridische zin, wel in de zin dat er een convenant is tussen de samenwerkende overheden over de dynamische uitvoeringsagenda voor het Provinciale Milieu- en Waterplan Noord Brabant in noordoost Noord-Brabant. De meeste, ook de private, actoren beseffen en erkennen de onderlinge afhankelijkheid, en behoren tot de coalitie van de welwillenden voor het aangaan van samenwerking. Er zijn ook spelregels vastgelegd over hoe de actoren in het Raamvallei netwerk en het gebiedsplanproces Raam met elkaar samen werken. Tussen gemeenten, waterschap en provincie bestaat intensieve samenwerking rond de wateropgaven en de natuuropgaven en de mee-koppel-mogelijkheden. De betrokken private partijen zijn vertegenwoordigers van belangen van terreinbeheerders en grondeigenaren, welke elk geacht worden de contacten met hun achterban te onderhouden.

3. Hebben de actoren/stakeholders ervaring in met elkaar samenwerken?

Partijen hebben ruime ervaring in met elkaar samenwerken. Wel is er een verandering in de aard van de samenwerking waarneembaar. Meer dan voorheen staat inventarisatie van belangen, posities en

perspectieven in een vroeg stadium voorop, proberen overheden elkaar te ondersteunen bij realisatie van gebiedsopgaven, en staat samenwerken met maatschappelijke organisaties en burgers centraal, zowel in de gebiedsprocessen als in de processen rond de individuele sporen.

4. Vertrouwen en respecteren zij elkaar?

De partijen respecteren elkaar zeker, maar er is ook erkenning dat een ieder zijn eigen rol en agenda kent. De afhankelijkheden tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van waterschappen en provincie hebben tot langjarige samenwerking geleid die vertrouwen en respect hebben doen groeien tot een niveau waarop met tot op zekere hoogte mede-eigenaarschap wordt getoond voor elkaars agenda's. Daarbuiten willen actoren in hun onderlinge samenwerking en netwerken 'on speaking terms' blijven, in situaties waarin achterliggende (korte termijn) belangen overeenstemming niet vanzelfsprekend is.

Tussen de agrosector en de overheden is soms weinig vertrouwen. Hoewel de lange termijn visies niet zozeer verschillen is er in relatie tot de korte en middellange termijn wel wantrouwen. Wat betreft de beoogde vitale bodem staan streefbeelden vrij ver af van wat de agrarische sector vooralsnog haalbaar acht. Dat leidt er toe dat er vrees is voor het ontstaan van een ongelijk speelveld. Omgekeerd is ook twijfel, en er wordt gewezen op geconstateerde overtredingen in de bedrijfsvoering in agrarische bedrijven in (noordoost) Noord Brabant. Vertrouwen kan dan toch een fragiel karakter blijken te hebben.

Ook zijn sommige burgers argwanend jegens het waterschap inzake hoe de wateropgave wordt ingevuld. En er is soms wantrouwen tussen ingelanden en het waterschap over de mate waarin voldaan kan worden aan wateropgaven met gereconstrueerde meer natuurlijke beken, een overgedimensioneerde beek met kunstwerken en intensief maai en baggerbeleid biedt meer zekerheid in perspectief van sommige burgers. Vanuit dat perspectief bestaat argwaan tegen nieuwe concepten zoals de Moerasbeek.

5. Waar liggen de rivaliteiten?

De rivaliteiten liggen niet zozeer in het lange termijn toekomstbeeld, de rivaliteiten liggen in de route naar de realisatie van dat toekomstbeeld. Hoe groot de stappen in één keer kunnen zijn, en in welke volgorde deze genomen kunnen en moeten worden.

Duurzame inrichting van beken leidt bijvoorbeeld nog niet tot de gewenste waterkwaliteit, dat komt binnen bereik als ook gewerkt wordt aan een duurzame en vitale bodem en groene vernieuwing van de landbouw.

Welk ontwerp van het beekstelsel, aanpalende oever en achterliggend land het moet worden, welke aanvullende inrichtingsmaatregelen en gebruiksvarianten daar op de oever bij horen, en wie wat voor zijn rekening moet nemen of moet compenseren, dat vormt de kern waarover rivaliteit kan ontstaan.

Die op zijn beurt kan overigens ook bijdragen aan het bereiken van de wateropgave. Naarmate de bodem vitaler wordt en duurzaam gebruikt wordt ontstaat er synergie met natuurlijke beken (de moerasbeek) zowel in verwerken van veel neerslag alsook in verminderen van droogteschade. Op korte termijn, in de lopende processen, zijn die rivaliteiten soms herkenbaar:

Soms willen burgers meer zekerheid dat wateroverlast niet zal optreden, en verwachten een afvoercapaciteit met een ruime marge, eigenlijk willen zij een grotere afvoercapaciteit dan genormeerd. Klimaat-robuste natuurlijke beken zijn daarentegen minder gericht op het zo snel mogelijk afvoeren, waarbij deels ook het water op land en in de bodem vastgehouden wordt.

Wat betreft de beoogde vitale bodem staan de nog in ontwikkeling zijnde beelden vooralsnog vrij ver af van wat de agrarische sector wenselijk en haalbaar acht. Op waterkwaliteitsgebied kiest de agrarische sector voor de meststoffenwetgeving als ijkpunt, het waterschap voor de KRW en sommige natuurbeheerders voor nog strengere kwaliteitseisen wat betreft nutriënten.

De agenda van de agrarische sector wat betreft gebruik is gebaseerd op de meststoffenwetgeving en de Nitraatrichtlijn, het vermijden van hogere kosten en behouden van derogatie bepaling met betrekking tot uit te rijden hoeveelheden mest. Dat is een agenda die zich niet geheel verhoudt tot de agenda in waterkwaliteit die het waterschap nastreeft en ook niet met de agenda in natuurwaarden die de provincie nastreeft.

In waterschaps-geledingen verschillen de opvattingen tussen de beleidsmakers en de beheer- en onderhoud afdeling wat betreft de natuurvriendelijke inrichting en onderhoudsschema's.

In de afvalwaterbehandeling hikt men aan tegen eisen die strikter zijn dan de EU stedelijk afvalwater richtlijnen inhouden. De rivaliteiten en de opgave is evenzeer bij de provincie zichtbaar.

Conclusies samenhang Netwerken en Actoren:

De actoren werken samen en er is voldoende vertrouwen en respect om de samenwerking in stand te houden. De samenhang is dan ook **bevorderend** in netwerken waar langdurig gewerkt wordt aan afstemming en integratie van verschillende doelen, zoals bijvoorbeeld in de kern tussen waterschap en provincie, en in de Raamvallei en het projectplan Raam. Overigens zijn sommige netwerken en actoren ook sectoraal georganiseerd en gericht op een topic of issue, daaruit volgen geen grote stappen wat betreft samenhang en luidt het oordeel **neutraal**.

5.3 Criterium Flexibiliteit

1. Is het mogelijk dat nieuwe actoren/stakeholders toetreden of zelfs de leiding in andere handen overgaat ?

Zonder beperking is het mogelijk dat nieuwe actoren toetreden. Dat is in gebiedsuitwerking ook onvermijdelijk, immers op het moment dat plannen gespecificeerd worden wat locatie en uitvoering betreft komen individuele terreinbeheerders, grondeigenaren en ondernemers in beeld. Onder het provinciale water en natuurplan ligt in het concept van de dynamische uitvoeringsagenda begrepen dat er alle ruimte is voor nieuwe organisaties en individuen en nieuwe ideeën en initiatieven. Dat betekent vooralsnog niet dat de leiding en de regie in andere handen overgaat.

2. Is er 'sociaal kapitaal' dat het voor actoren mogelijk maakt om elkaar te ondersteunen?

Ja dat is er tussen provincie en waterschap in de Raamvallei nadrukkelijk, de overheden hebben elkaar gevonden in een zoektocht naar synergie tussen water- en natuuropgaven. Dat sociaal kapitaal is op ambtelijk niveau sterk aanwezig. En wordt gevoed door een toekomst agenda waar vanuit het water het land opgewerkt wordt en op het land aan een vitale bodem en duurzame landbouw. Op bestuurlijk niveau balanceren bestuurders tussen eigen agenda's en die van de natuur- en milieuorganisaties, de vertegenwoordigende organisaties van de agrarische sector. Zo verkoelde de relatie tussen ZLTO en de provinciale bestuurders in de tweede helft van 2016 en eerste helft van 2017. Een voorgenomen aanscherping van de eisen ten aanzien de veeteelt zorgde daarvoor (het 'stallenbesluit'). De relatie met natuur en milieuorganisaties verbeterde daarentegen

Tussen waterschappen en provincie wordt gewerkt aan het vinden van flexibiliteit om bij te dragen aan elkaars agenda's. Er wordt provinciaal aan de dynamische uitvoeringsagenda gewerkt waar doelbereiking over programma's voorop staat, en enige uitruil tussen projectdoelen bespreekbaar is.

De positionering van verschillende netwerken ten opzicht van elkaar en de interactie tussen de netwerken is een punt van aandacht in het perspectief van synthese.

Conclusies flexibiliteit Actoren en Netwerken:

Flexibiliteit scoort **neutraal**, maar er is een trend naar meer flexibiliteit die is ingezet met het koppelen van wateropgavedoelen, waterkwaliteitsdoelen en natuurdoelen. .

5.4 Criterium Veranderdruk

1. Is er een sterke impuls om hier (actoren en netwerken) verandering in aan te brengen?

Nee, ten aanzien van Actoren en Netwerken ontbreekt die druk.

2. Is er de afgelopen tijd hierin verandering aangebracht of gaat dit gebeuren?

Nee, vanuit de betrokken actoren en netwerken wordt niet verwacht dat de veranderdruk toeneemt. Hoewel de Europese commissie begin 2017 de positie ingenomen heeft dat de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater beter moet, maar Karmenu Vella, EU-commissaris van Milieu meldt dat Nederland het goed doet, ondanks de genoemde uitdagingen. Van die kant dus niet veel druk te verwachten. Vanuit het rijk wordt geen aanscherping op het terrein van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en antibioticagebruik verwacht. De aandacht voor de handhaving van regels, de ondergrens, die ten aanzien van de meststoffen en het aantal melkkoeien in de afgelopen tijd bespeurbaar was, betreft geen sterkere veranderdruk in de richting van de opgaven.

Conclusies veranderdruk Actoren en Netwerken:

De veranderdruk scoort **neutraal**.

5.5 Overzicht plus bouwstenen governance scenario's

In ieder van de paragrafen 4 tot en met 8 wordt afgesloten met een partiële weergave van tabel 1 (beperkt tot één rij, net element van governance met de scores op de kernkwaliteiten), gevolgd door een eerste overzicht van mogelijke bouwstenen voor governance scenario's. De gevolgde werkwijze is dat eerst nagedacht is over de hotspots (de belemmeringen, de rode cellen) en vervolgens aan aanvullende bouwstenen die daar niet op gericht zijn maar complementair wel kunnen helpen om de belemmering 'te omlopen'.

Tabel 3: Actoren en netwerken, scores en bouwstenen governance scenario's

	Criteria			
Dimensies	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Veranderdruk
Actoren en netwerken		Gebiedsplannen (zoals Raam)		
		Verkokerde netwerken 		
Kleuren Rood : belemmerend; Oranje : neutraal; Groen : bevorderend  : positieve trend;  : negatieve trend				
Verkennen potentie gebiedsnormering (OW-PV) Sterkere regie op verbinden netwerken en aansturing Geleidelijk de druk opvoeren tav de onhoudbaarheid huidige agrofood-sector in netwerken				

6. Governance dimensie Probleempercepties en Doelen

Nu wordt per element van governance de analyse gerapporteerd. De in de hoofdstekst opgenomen vragen zijn samenvattingen van een meer uitgebreid lijstje vragen dat bij het element aan de orde is, vergelijk de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst.

6.1 Criterium Volledigheid

1. In welke mate worden verschillende (alle) probleem perspectieven in ogenschouw genomen?
2. Welke worden niet meegenomen (meestal aan actoren of belangen verbonden)?

In het veld van duurzaam water, bodem en beekdalbeheer gaat het om perspectieven en doelen op het gebied van de wateropgave, de waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit, een robuuste en vitale bodem, een goed woon en leefklimaat en een florerende landbouw, akkerbouw en veeteelt. Op ieder van deze perspectieven wordt ingezet, er zijn analyses verricht, notities geschreven, programma's en beleid gemaakt. Wellicht is binnen vitale bodem de aandacht sterk gericht op agrarische bodems en de natuurbodems terwijl ook de bebouwde bodems evenzeer relevant zijn voor het vasthouden van water en waterkwaliteit. Overigens agenderen sommige betrokkenen aanvullende (bestuurs-)doelen die er op gericht zijn om niet alleen alle probleem perspectieven en doelen in ogenschouw te nemen maar deze ook in sterkere mate te verbinden en daarbij integraliteit en multifunctionele oplossingen na te streven. Naast bevoegdhedenverdeling spelen ook gedachten over publieke en private verantwoordelijkheden een rol. Deze maken samen dat de probleem perspectieven en doelen wel allen in ogenschouw genomen worden maar dat deze niet in gelijke mate op alle speelborden meegenomen worden.

Aan actoren en netwerken toegeschreven doelen:

Natuurlijke inrichting van beken, betere waterkwaliteit die aan de eisen voldoet, reductie toevoer nutriënten, biodiversiteit bevorderen, gefragmenteerde natuurgebieden verbinden, passende natuurtypen realiseren, level playing field in de agrarische sector handhaven, gefragmenteerde bevoegdheden afstemmen, integratie in gebiedsgerichte uitwerking, levensvatbaarheid agrarische sector, transitie agrarische sector, mestverwerking verbeteren, handhaving verbeteren, Structuurverbetering agrarische sector, agrifood versterken, vitale en toekomstbestendige bodem.

Conclusies volledigheid probleem percepties en doelambities:

De volledigheid in probleem percepties en doelambities is **bevorderend**.

6.2 Criterium Samenhang

1. In welke mate ondersteunen verschillende perspectieven en doelen elkaar?

Het is dus niet zo dat bepaalde probleem perspectieven en doelen niet onder ogen worden gezien en meegenomen worden, iedereen weet wel wat er zo speelt. Zo worden probleem percepties en doelen van grondeigenaren en gebruikers ook in beschouwing genomen door overheden. Wel is er sprake van dat bepaalde probleem perspectieven en doelen de overhand hebben al naar gelang het onderwerp en de arena waarin gewerkt wordt (bijvoorbeeld inrichting versus gebruik). Dat kan ook gekarakteriseerd worden als het begrijpen waar op korte termijn vooruitgang kan worden geboekt en waar dat voorlopig nog moeilijk blijft.

Doordat de overheden zich slechts ten dele de probleemeigenaar voelen van de beoogde toekomstige agrosector, een weg die aanzienlijk innovatie vergt, en de agrosector ook niet voortrekker voor de publieke doelen blijkt, is er wat afstemming betreft nog ruimte. De ambitie een meer vitale bodem te realiseren door bezinning op inrichting en gebruik staat niet breed op de agenda van de individuele agrosector ondernemers, op de agenda van de overheden staat dit onderwerp wel maar is er geen duidelijke bevoegdheid en leidraad hoe ver men mag gaan. Overigens is de discussie ook nog volop gaan hoe ver men van overheidszijde hierin wil gaan. Nu is de synthese tussen de agenda van de waterbeheerders en de agrariër en de relaties met bodemparameters en bodemgebruik ook nog slechts ten dele ontgonnen (zie tekstbox), te vergelijken met het schieten op een bewegend doel.

De mate waarin een verbeterde bodemstructuur bijdraagt aan de levensvatbaarheid van het agrarisch bedrijf en aan waterdoelen doelen op het gebied van waterkwaliteit is een recent topic, gekeken wordt onder meer naar de bovenlaag, de diepe ondergrond, agrarische bodems, de ontwateringsdiepte, drainage, piekafvoer, watervasthoudend vermogen, compost en andere vormen van groenbemesting en gehalte organische stof, bodemberoering/wijze van grondbewerking, gebruik diep wortelende gewassen.

Overigens spelen vraagstukken rond bijeenbrengen van doelen en creëren van synergie niet enkel tussen organisaties, er zijn voorbeelden waarin deze binnen een enkele organisatie tussen geledingen tot verschillen leiden. In het eerste deelrapport van dit project is bijvoorbeeld verhaald over uiteenlopende opvattingen van beheerders van waterlopen in vergelijking met ontwerpers waar het de noodzaak en wenselijkheid tot baggeren of een bepaald beekontwerp, bijvoorbeeld de moerasbeek, betreft. Dat wordt mede verklaard door signalen van ingelanden die anders aankijken tegen de wateropgave en de realisatie van beekconcepten die de wateropgaven al dan niet zeker stellen.

2. Kunnen doelen bijeen gebracht worden en kan er synergie gecreëerd worden?

Er is veel ruimte voor synergie tussen wateropgave doelen, waterkwaliteitsdoelen, vitale bodem doelen en natuurdoelen op basis van de huidige kennis van het fysieke systeem. Maar bijeenbrengen van de doelen op korte termijn is zonder ingrijpend aangescherpt instrumentarium moeilijk denkbaar.

De opvattingen van sommige ingelanden betreffende de wateropgave zijn boven al vermeld, dat creëert een spanningsveld. Een ander knelpunt is dat de aanvliegroute naar transitie van de agrosector nog moet uitkristalliseren. De mix van technologie, extensivering en mestverwerking betreft een lopend debat. In lange termijn visies convergeren de probleempercepties en doelambities, niemand is tegen een duurzame en klimaatbestendige inrichting en gebruik, de te nemen stappen, wat zijn de regret-opties en wat niet, daar zit de uitdaging.

Een dergelijk spanningsveld is ook al gesignaleerd tussen de zuiveraars en de ecologen in het waterschap. Het effluent van waterzuiveringen moet soms schoner, niet omdat de richtlijn voor de behandeling van stedelijk afvalwater dat vereist maar omdat die eis niet stringent genoeg is om een waterkwaliteit te realiseren die voldoet om de natuurdoelen te realiseren. Ook tussen de onderhoudsmensen en de ontwerpers in het waterschap zijn ook uiteenlopende probleem perspectieven en doelen die aandacht verdienen.

Conclusies samenhang Probleempercepties en Doelambities

De score voor inrichting is **neutraal**. De score voor gebruik is **belemmerend**. Enkel voor makelen en schakelen van probleempercepties en doelambities tussen provincie en waterschap en natuurbeheerders zou een meer positief oordeel op zijn plaats zijn.

6.3 Criterium Flexibiliteit

1. Kunnen doelen herijkt worden?

2. Kunnen verschillende doelen in package deals geoptimaliseerd worden?

Dat kan op verschillende manieren maar slechts in beperkte mate. Het proces van gelijk-optrekken in het programmeren en uitvoeren van programma's en projecten in wateropgave, waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit door provincie en waterschappen is een voorbeeld van een package deal binnen kaderafspraken. Uitgesproken en vaak ook opgeschreven intenties om mede-eigenaar te zijn van elkaars probleem perspectieven, zijn gebaseerd op de wetenschap hoezeer de bij verschillende overheden belegde verantwoordelijkheden uiteindelijk onderling afhankelijk zijn.

Er is een ontwikkeling naar een focus op programmamanagement naast de gebruikelijke focus op projectmanagement. Het volledig bereiken van alle doelen per project is dan niet de maatlat, daar mag enige variëteit en onderlinge uitwisseling in zitten, als over de programma's bezien de doelen maar wel bereikt worden.

Wat betreft de afhankelijkheid van een vitale bodem om andere doelen te bereiken is de flexibiliteit zeer beperkt. Met de agrosector is geen sprake van een gedeeld probleem eigenaarschap. Knelpunten uit inrichting en gebruik op de oever zijn niet gemakkelijk te navigeren. Temporiseren en regisseren lijken de opties die in overweging zijn.

Voor de uitvoering van het Provinciale Milieu- en Waterplan Noord Brabant in noordoost Noord-Brabant wordt uitgegaan van een dynamische uitvoeringsagenda. Dat leest tegelijkertijd als een poging tot regie alsook als erkenning dat voor de uitvoering geen blauwdruk voorhanden is, dat de inhoud en dus de keuzes en route gemaakt worden.

Nieuwe vormen van samenwerken, elkaars knelpunten openlijk benoemen en elkaar helpen, de dynamische uitvoeringsagenda zorgt ervoor dat er een beweging in de goede richting ontstaat. Daar staat tegenover dat voor een duurzaam water, bodem en beekdalbeheer enkele cruciale doelen en spelers buiten deze sfeer van gedeeld probleem eigenaarschap blijven.

Conclusies flexibiliteit probleem perspectieven en doelambities:

6.4 Criterium Veranderdruk

1. Hoe verschillend zijn de doelen van de status quo or business as usual?

2. Is er de afgelopen tijd hierin (probleem percepties en doelambities) verandering aangebracht of gaat dit gebeuren?

Bewustwordingsmaatregelen, innovatieprogramma's, overdragen van kennis doen geen veranderdruk ontstaan. Voor akkerbouw, tuinbouw en veeteelt neemt de veranderdruk toe als regels ambitieuzer worden en handhaving strikter. Een ander scenario is dat veranderende marktsomstandigheden (consumentenpreferenties) transitie afdwingt, die beweging gaat te traag om daar op te vertrouwen.

Conclusies:

De mogelijkheden om beperkingen het hoofd te bieden door aan de probleempercepties en doelambities van actororganisaties en netwerken te schaven is zeer beperkt. Zolang er geen gebiedseisen geformuleerd kunnen worden die het hele mandje doelambities noodzakelijk voor beheer score **neutraal**. Wel neemt de veranderdruk langzaam toe.

6.5 Overzicht plus bouwstenen governance scenario's

In ieder van de paragrafen 4 tot en met 8 wordt afgesloten met een partiële weergave van tabel 1 (beperkt tot één rij, net element van governance met de scores op de kernkwaliteiten), gevolgd door een eerste overzicht van mogelijke bouwstenen voor governance scenario's. De gevolgde werkwijze is dat eerst nagedacht is over de hotspots (de belemmeringen, de rode cellen) en vervolgens aan aanvullende bouwstenen die daar niet op gericht zijn maar complementair wel kunnen helpen om de belemmering 'te omlopen'.

Tabel 4: *Probleempercepties en doelambities, scores en bouwstenen governance scenario's*

	Criteria			
Dimensies	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Veranderdruk
Probleempercepties en doelambities		Inrichting	Overheden ↑	↑
		Gebruik	Markt	
Kleuren Rood : belemmerend; Oranje : neutraal; Groen : bevorderend ↑: positieve trend; ↓: negatieve trend				

Opvattingen ingelanden over water-opgave verbreden

Opvattingen zuiveringsrendement oplijnen

Uiteenlopende opvattingen over onderhoud watergangen oplijnen

Bewustwording relevante vitale bodem voor toekomstperspectief levensvatbare Agrofood

Bewustwording diverse vormen en tijdshorizonnen in agrarisch grondgebruik

KRW deadline

Consumenten

Aandacht voor bodem

7. Governance dimensie Strategieën en Instrumenten

Nu wordt per element van governance de analyse gerapporteerd. De in de hoofdttekst opgenomen vragen zijn samenvattingen van een meer uitgebreid lijstje vragen dat bij het element aan de orde is, vergelijk de in de bijlage opgenomen vragenlijst.

7.1 Criterium Volledigheid

1. Wat voor typen instrumenten worden ingezet om de ambities te bereiken en ontbreken er typen instrumenten?

Een veelheid aan strategieën en instrumenten wordt ingezet. Er wordt gebiedsgericht gewerkt aan gebiedsplannen en gebiedsinrichting, daarbij worden instrumenten ingezet als de Mutual Gain Approach. Provincie en waterschap bundelen de krachten hierin en wisselen soms rollen uit. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van een juridisch instrumentarium waarin de bevoegdheden tot handelen begrepen liggen. In de uitwerking en realisering van projectplannen wordt ook een economisch instrumentarium ingezet, om projecten te financieren maar ook om tot overeenstemming te komen met eigenaren en gebruikers van grond. Daarbij kan eigendomsrecht overgaan maar ook kunnen gebruiksrechten beperkt worden en multifunctioneel gebruik gerealiseerd worden. Dit gebeurt veelal in de schaduw van een op hiërarchie gebaseerd instrumentarium. Natuurlijk is ook sprake van communicatie, voorlichting en participatie als ingrediënten in de instrumentenmix. De mutual gain approach is inventariserend, maar er zijn ook consultatie, meedenk en inspraak momenten. Soms wordt gebruik gemaakt van instrumenten zoals ontwerptafels.

Verder zijn is er uitvoering van het provinciale milieu en waterplan gericht op bewustwording, activatie, innovatie te realiseren, als randvoorwaarde voor zowel inrichting alsook gebruik van water, bodem en beekdal. Dat instrumentarium is te uitgebreid om in alle details te bespreken. Speciale verdient het kader ruimte, waaronder de verordening Ruimte vermelding als een juridisch instrumentarium waarmee geleidelijk de druk op de agrosector wordt opgevoerd. Zo wordt aan gemeenten een kader gegeven om vorm te geven aan haar bevoegdheid inrichtingen en gebruik van ruimte te reguleren en te monitoren. Dit levert een aanzet tot een instrumentarium gericht op de agrofoodsector, echter het instrumentarium met betrekking tot de beoogde vitale bodem en de agrofoodsector is nog beperkt.

2. Zit er monitoring en handhaving/correctie in?

Monitoring, toezicht en handhaving van relevante regelingen en gedragingen ligt in handen van regionale partijen zoals provincie, gemeente en waterschap, provincie en gemeenten waar het algemene regels, meldingen en vergunningen over inrichting en gebruik van water, bodem en beekdal betreft. Dit betreft ook grondverzet, (aantasting van) bodem, grondwater en saneringsprojecten. De provincie heeft drie regionale Omgevingsdiensten die hiermee belast zijn, het waterschap heeft een handhavingsstrategie, de gemeenten ook. Instrumenten die ingezet worden zijn risico-analyses, ontwikkelen van handhaving strategieën, preventief toezicht en repressief toezicht. Daarbij wordt deels ingezet op meldingen uit de burgerij. Afstemming van handhaving tussen provincie, waterschap en gemeente maakt onderdeel van de handhavingsstrategie uit. De crux in relatie tot monitoring en handhaving zit in dat de handhaving op de meststoffenwetgeving bij de NVWA.

Conclusie volledigheid Strategieën en Instrumenten:

Bevorderend voor inrichting maar **neutraal** voor gebruik.

7.2 Criterium Samenhang

- 1. In welke mate zit daar een strategische gedachte achter hoe te beïnvloeden/te realiseren? (regulerend, incentives, communicatief, technisch/fysisch etc.)?*
- 2. Zorgen de instrumenten voor een incentivesysteem dat synthese, synergie en consent bespoedigd?*
- 3. Hoe wordt omgegaan met de verdeling van kosten en baten?*
- 4. Zitten er conflicten in bestaande incentives volgend uit beleidsinstrumenten?*

Binnen afgesproken kaders wordt gemakeld en geschakeld door provincie en waterschap tussen verschillende opgaven, waterafvoer, waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit en ook met de ingelanden. Waar belemmeringen optreden worden deze bespreekbaar gemaakt in de 'programmeertafel ruimte, water en natuur'. Door net anders om te gaan met contouren van natuurgebieden kan soms een oplossing gevonden worden voor bijvoorbeeld een financieringsknelpunt. Samen met de inventarisatie van belangen en toekomstbeelden van eigenaren en gebruikers worden zo noodzakelijke ingrediënten voor synthese, synergie en consent samengebracht. Met de kanttekening dat makelen en schakelen met de eigenaren en gebruikers resultaten oplevert die afhankelijk zijn van hun probleempercepties en doelen. Grondaankopen is ook niet perse de meest gunstige optie, streven naar multifunctioneel ruimtegebruik kan veel gunstiger zijn beperkingen, in zekere mate is dit het in zekere mate loslaten van het absolute eigendom, meervoudig ruimtegebruik is een strategie. Zo ook het aanbieden van een regeling in ruil voor aanvaarding van beperking van gebruik.

De strategieën en instrumenten leiden tot stappen in de goede richting, maar meer is nodig voordat duurzaam water, bodem en beekdal beheer kan worden bereikt. De noodzakelijke transitie van de agrosector wat betreft inrichting, bodemgebruik, bemesting, mestverwerking en gebruik van bestrijdingsmiddelen blijft een vergezicht. De gemeenten beschikken over een instrumentarium om enige stappen te zetten, met de verordening ruimte en instrumenten van de provincie als ondersteuning, het wordt echter niet overal en zeker niet eenduidig ingezet. De normen wat betreft bodeminrichting, en gebruik (gewassen, meststoffen, mestverwerking, gewasbeschermingsmiddelen) maar ook bedrijfsvoering in agrosector (antibiotica) zijn echter zodanig dat deze niet voldoende is voor wat voor duurzaam water, bodem en beekdal nodig is, ook met de provinciale verordening Ruimte. Er worden aanvullend ook andere instrumenten ingezet zoals informatie- en kennisoverdracht, subsidieprogramma's voor (onderzoek naar) innovaties, experimenten en proeftuinen in de agrofoodsector (bijvoorbeeld POP3).

Deze instrumenten blijven inzake de vitale bodem een vrijblijvend karakter houden, richten zich op koplopers, maar zijn wel gericht op bredere beïnvloeding van de probleempercepties en doelen in de agrosector. Soms wordt gedacht dat de koplopers bevoordeeld worden, terwijl het peloton in de agrofoodsector het wellicht als een mogelijkheid kan zien tot uitstel. Er ligt overigens ook een mogelijk conflict in, provincie en waterschappen willen niet investeringen in de normale bedrijfsvoering van agrosector, enkel in kennis en innovatieprojecten. Overigens heeft ook de private sector zich over instrumenten gebogen in de Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA), deze zijn gekoppeld aan de doelen van de 'Transitie naar zorgvuldige veehouderij' van de provincie.

Daarbij is de vizier gericht op de agrarische sector en de noodzakelijk geachte transformatie daarvan. Dat is vooralsnog schieten op een bewegend doel, de agrarische sector is verdeeld of de beoogde transformatie vooral door technologische ontwikkeling bereikt kan en moet worden of dat extensivering de weg is die gegaan moet worden.

Conclusie samenhang:

De observatie is dat de strategieën en instrumenten van de provincie en de gemeente en goeddeels ook van de gemeenten **bevorderend** zijn. Voor het instrumentarium gericht op vitale bodem is de samenhang nog in ontwikkeling, **neutraal**.

7.3 Criterium Flexibiliteit

1. Zijn er mogelijkheden om instrumenten te combineren of van verschillende instrumenten gebruik te maken?

2. Is er keuze, zijn er alternatieven?

Als al uiteengezet is de strategie gebaseerd om zo goed mogelijk instrumenten te combineren voor wat betreft zowel inrichting en gebruik. Er zijn wel beperkingen met betrekking tot regels vastgesteld op EG en rijksniveau die een one size fits all karakter hebben en soms niet passen op de situatie in een regio.

Conclusies flexibiliteit Strategieën en Instrumenten :

Waar het de publieke sector betreft **neutraal**, wat betreft de private sector **belemmerend**.

7.4 Criterium Veranderdruk

1. Hoe afwijkend is het beoogde gedrag van huidige praktijk en hoe sterk sturen instrumenten dit en dwingen ze dit af?

2. Is er de afgelopen tijd hierin (strategieën en instrumenten) verandering aangebracht of gaat dit gebeuren?

Het beoogde gedrag (inrichting en gebruik) dat past bij duurzaam water, bodem en beekdal beheer staat op aspecten nog ver van de huidige praktijk. Wijzen naar de agrosector en bodem inrichting en gebruik is op zijn plaats, maar ook in natuurlijke beken, oevers, natuur en biodiversiteit zijn nog meters te maken. In planning en inrichting maar ook in afvalwaterverwerking en zelfs in beheer en onderhoud. Dat staat overigens allemaal op de agenda. Voor wat betreft de rollen van provincie en waterschap neemt de veranderdruk toe omdat de waterkwaliteitsdoelen (KRW) urgenter wordt. Naar verwachting zal geleidelijk ook de veranderdruk op de agrosector toenemen, daarin kan de provincie een rol spelen in aanreiken van regelkaders, de gemeenten moeten voor de toepassing zorgen vooraleer de druk daadwerkelijk gevoeld wordt.

Conclusies veranderdruk Strategieën en Instrumenten ::

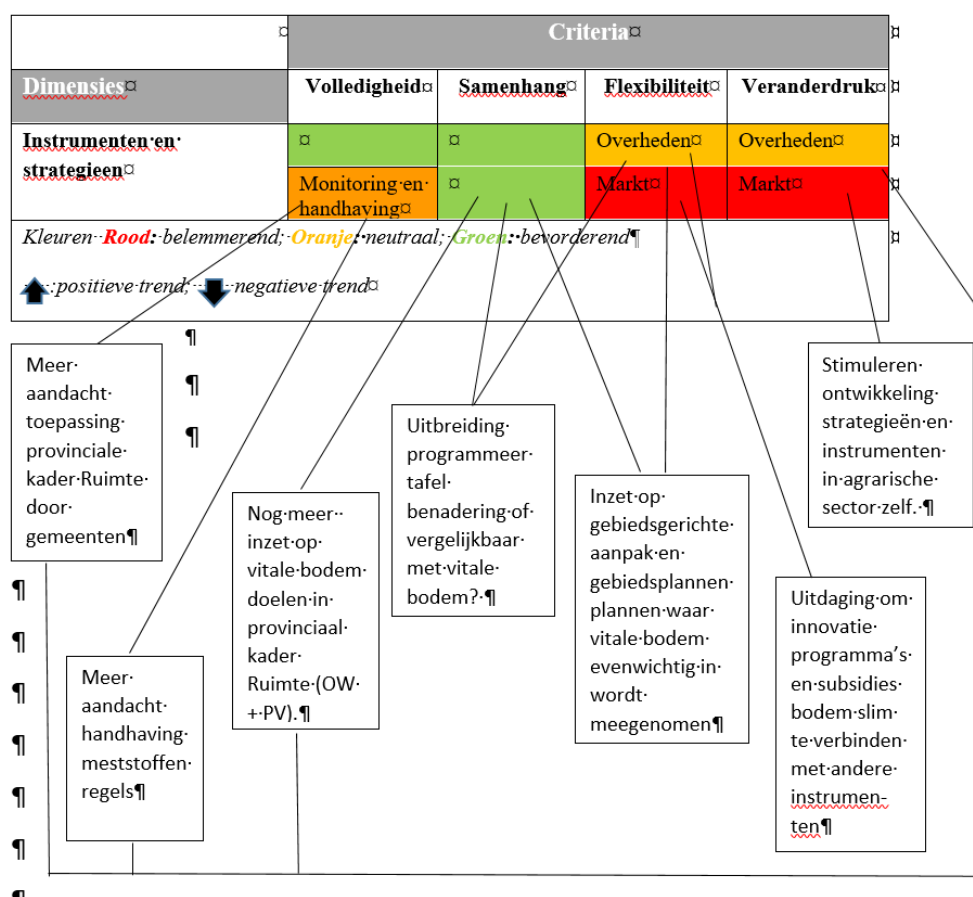
Binnen de publieke sector **neutraal**, de overheden streven wel naar verandering maar zijn tandeloos, de private sector vindt het zo wel goed, **belemmerend**, met uitzondering van een enkele bevlogen ondernemers en vaak dan ook nog die een business opportunity zien door projectsubsidiering.

7.5 Overzicht plus bouwstenen governance scenario's

In ieder van de paragrafen 4 tot en met 8 wordt afgesloten met een partiële weergave van tabel 1 (beperkt tot één rij, net element van governance met de scores op de kernkwaliteiten), gevolgd door

een eerste overzicht van mogelijke bouwstenen voor governance scenario's. De gevolgde werkwijze is dat eerst nagedacht is over de hotspots (de belemmeringen, de rode cellen) en vervolgens aan aanvullende bouwstenen die daar niet op gericht zijn maar complementair wel kunnen helpen om de belemmering 'te omlopen'.

Tabel 5: Instrumenten en strategieën, scores en bouwstenen governance scenario's



8. Governance dimensie Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen

Nu wordt per element van governance de analyse gerapporteerd. De in de hoofdstekst opgenomen vragen zijn samenvattingen van een meer uitgebreid lijstje vragen dat bij het element aan de orde is, vergelijk de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst.

8.1 Criterium Volledigheid

1. Welke organisaties hebben verantwoordelijkheid voor taken in dit beleid en uitvoering?
2. Zijn de verantwoordelijkheden en taken duidelijk verdeeld en gefaciliteerd met hulpbronnen?
3. Welke bevoegdheden hebben zij en welke hulpbronnen, of hebben zij deze al?
4. Is er voldoende kennis?

Provincie, waterschappen, gemeenten, en specifieke handhavers (NVWA) hebben duidelijk omschreven verantwoordelijkheden en taken in het beleid gericht op duurzaam water, bodem en beekdal. Partijen zijn belast met een deel van de opgave zonder dat er een belegde verantwoordelijkheid is voor het geheel. Voor de ruimte en gebruik van ruimte zijn de verantwoordelijkheden ook duidelijk belegd. Voor de bodem geldt dat echter enkel voor

bodembescherming en bodemsanering. Voor aspecten van vitale bodem zijn de verantwoordelijkheden en taken minder eenduidig belegd. Hoewel het ruimtelijk instrumentarium de bevoegdheid biedt aan provincie en gemeenten om inrichting en gebruik in het beekdal te reguleren betreft dit niet specifiek vitale bodem. Tot hoever de bevoegdheid strekt moet blijken, er wordt zeer ingetogen gebruik van gemaakt. Daarbij komt dat de gemeenten, die voor toepassing van provinciale kaders aan de lat staan de hulpbronnen (capaciteit en kennis) ontberen om dit goed te doen. Financiering is niet direct een knelpunt, als een programma en projecten veelbelovend zijn komt de financiering uiteindelijk wel rond. De kanttekening past daarbij dat als het ambitieniveau en tempo wordt verhoogd financiering wel een knelpunt kan worden. Programma's zoals Lumbricus zijn gericht op meer kennis omtrent kwaliteiten van een vitale bodem en de relaties met de wateropgave, de waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit en levensvatbare agrosector alsmede de effectiviteit van maatregelen. En inderdaad is kennis nog beperkt en onzekerheid omvangrijke en veelvormig.

Conclusies volledigheid Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen

Het oordeel **neutraal** is op zijn plaats. De achtergrond van dit oordeel is dat er voor wateropgave, waterkwaliteit weliswaar weinig op te merken valt op het pakket verantwoordelijkheden en hulpbronnen, zeker gezien er in Noord-Brabant in samenwerking, coördinatie en afstemming vorm aan wordt gegeven. Maar doordat voor vitale bodem en de inrichting en gebruik van grond als gevolg van de bedrijfsvoering van de agrosector toch veel ontbreekt of nog niet tot wasdom is gekomen wordt dit oordeel afgewaardeerd,

8.2 Criterium Samenhang

5. In welke mate leidt de verantwoordelijkheidsverdeling tot competentiegevechten in of tussen organisaties?

6. Wordt de verdeling als legitiem beschouwd door de belangrijkste stakeholder?

De verantwoordelijkheidsverdeling leidt niet tot competentiegevechten in de regio. Een competentiegevecht ontstaat daar waar verschillende regelkaders, uitgevoerd door verschillende actoren, afstemming en synthese in de weg staan. Wat betreft de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en de meststoffenwetgeving bevordert deze het bereiken van natuurdoelen en waterdoelen niet. Waterschap en provincie willen dat dit verandert. Echter ook binnen het waterschap bestaan verschillende opvattingen bijvoorbeeld tussen de zuiveraars en de waterkwaliteitsmensen, en tussen de mensen belast met wateropgave en waterkwaliteit en onderhoud (maaieren en baggeren) ook binnen de provincie komen gesprekken voor tussen mensen die meer voor luchtkwaliteit en overlast gaan in relatie tot de agrarische sector en anderen die waterkwaliteit en natuur prioriteren.

Wie de belangrijkste stakeholder is in duurzaam water, bodem en beekdalbeheer valt niet te beantwoorden. De verantwoordelijkheid is verdeeld over deelopgaven waarbij niemand expliciet de opdracht heeft alle deelopgaven af te stemmen.

Wat betreft financiering is beperkend dat er bij waterschappen weinig draagvlak is voor het verhogen van heffingen ten faveure van uitgaven die afstand hebben tot de kerntaken, de oever op kruipen is daarom wel legitiem maar de relatie met de kerntaken moet wel duidelijk zijn. De gelukkige situatie doet zich voor dat indien dit noodzakelijk en wenselijk wordt bevonden dat provinciale middelen ingezet kunnen worden die uit de verkoop van overheidsbedrijven komen, als de situatie daarom vraagt. De provincie zoekt aan de programmeertafel ook naar financiële mogelijkheden om hindernissen te navigeren. Maar schrijft natuurlijk geen blanco checks.

Belangrijker is echter constatering dat er aan de beschikbare kennis nog het nodige ontbreekt en er nog onzekerheid is over de effecten van bodemmaatregelen. Er is verder een machtsvacuüm omdat vitale bodem niet expliciet belegd is (wel indirect in het ruimtelijk kader) en er niet gewerkt wordt in de schaduw van regelgeving. Van een soepel samengaan van preek, zweep en peen is gezien de verdeling van verantwoordelijkheden en hulpbronnen nog geen sprake.

Conclusies: samenhang Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen

De samenhang werkt **beperkend**. Natuurlijk in relatie tot de doelen van duurzaam Water, Bodem en Beekdal beheer. Een oordeel over samenhang tussen enkel wateropgave, waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit zou positiever uitvallen.

8.3 Criterium Flexibiliteit

1. In welke mate is het mogelijk om verschillende verantwoordelijkheden samen te voegen (zolang accountability en transparantie niet gecompromitteerd worden)?

Dat is precies wat de provincie, waterschappen en soms ook gemeenten doen. De praktijk wijst uit dat dit zeer wel mogelijk is. Daartoe worden meerdere instrumenten ingezet waaronder interne zoals de programmeertafel en het co-financieringsinstrument. Aan de private kant is weinig flexibiliteit in de transitie van de agrosector bespeurbaar. Om hier toch beweging in te krijgen en om te gaan met het ontbreken van bevoegdheden worden stimuleringsprogramma's ingezet.

Conclusies flexibiliteit Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen

Publieke sector **neutraal** maar verbeterend, private sector **beperkend**.

8.4 Criterium Veranderdruk

8. Is de hoeveelheid hulpbronnen toereikend om de maatregelen uit te voeren en de beoogde verandering tot stand te brengen?

9. Is er de afgelopen tijd hierin (verantwoordelijkheden en hulpbronnen) verandering aangebracht of gaat dit gebeuren?

De hulpbronnen zijn niet afdoende om het mandje doelen te bereiken, het is wel afdoende om stappen te zetten in de gewenste richting. Voorlopig is er weinig verandering te verwachten.

Conclusies veranderdruk Verantwoordelijkheden en Hulpbronnen

Neutraal

8.5 Overzicht plus bouwstenen governance scenario's

In ieder van de paragrafen 4 tot en met 8 wordt afgesloten met een partiële weergave van tabel 1 (beperkt tot één rij, net element van governance met de scores op de kernkwaliteiten), gevolgd door een eerste overzicht van mogelijke bouwstenen voor governance scenario's. De gevolgde werkwijze is dat eerst nagedacht is over de hotspots (de belemmeringen, de rode cellen) en vervolgens aan aanvullende bouwstenen die daar niet op gericht zijn maar complementair wel kunnen helpen om de belemmering 'te omlopen'.

Tabel 6 *Hulpbronnen en verantwoordelijkheden, scores en bouwstenen governance scenario's*

	Criteria			
Dimensies	Volledigheid	Samenhang	Flexibiliteit	Veranderdruk
Hulpbronnen en verantwoordelijkheden			Overheden 	
			Markt	
<i>Kleuren Rood: belemmerend; Oranje: neutraal; Groen: bevorderend</i>				
 : positieve trend;  : negatieve trend				

Wat betreft bodem enkel voor bescherming en preventie duidelijk, vitale bodem is niet goed belegd qua bevoegdheid.

Kennis over meest effectieve maatregelen inrichting en gebruik bodem nog in ontwikkeling

Waterschap en provincie poolen bevoegdheden en hulpbronnen voor water en natuur en door verkoop overheidsbedrijven.

Capaciteit en kennis gemeenten voor toepassing provinciaal kader ruimte beperkt.

Bijlage 4



Beste,

Hierbij ontvangt u het programma van de workshop Governance van Duurzaam Water, Bodem en Beekdalbeheer.

De locatie op dinsdag 12 juni 2018 is zaal 1.09 Oost van het gebouw van waterschap Aa en Maas in den Bosch. Het starttijdstip is 13.30 uur en uiterlijk 17.00 uur ronden we af.

Het programma

13.30 Opening en kennismaking. (Harrie en Ernest)

13.40 Inleiding: 'Nut en aanpak governance analyse'. (Hans)

13.50 Toelichting: 'Stand van zaken in het project'. (Kris)

14.00 Nalopen en bespreken van de projectresultaten: (allen, olv Kris en Hans)

- Wat deugt, waar zijn twijfels over en wat wordt gemist?
- Wat moet op de actielijst?

15.00 Toekomstgericht werken aan governance scenario's: (allen, olv Kris en Hans)

- Beoordelen scenario's
- Prioriteren scenario's
- Operationaliseren scenario's + bouwstenen

16.30 Afronding, bezinning op vervolg: (regiegroep /allen)

- Waarmee aan de slag?
- Waar aan de slag?

Vorbereiding

Het programma is gericht op uitwisseling, leren van elkaar en samen een agenda met vervolgstappen specificeren. Om dat te faciliteren hebben we een projectrapportage geschreven ter voorbereiding op de workshop (bijgesloten als '*Rapport 12Juni2018*'). Het doornemen van dit document van minder dan 4000 woorden is de perfecte voorbereiding op de workshop.

Overige documentatie

In de projectrapportage wordt verwezen naar deelrapporten 1 en 2. Deze zijn als '*Bijlage Deelrapport 2 + Deelrapport 1*' in één file bijgevoegd. Lezen van dit omvangrijker document voor de workshop is niet nodig.

Met vriendelijke groet, mede namens Harrie Menning, Peter Ramakers en Hans Bressers,

Kris Lulofs