

NAAR EEN KRW-MAATREGELENPAKKET IN HET HOLLANDS NOORDERKWARTIER

SAMEN WERKEN AAN SCHOON WATER

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft tot doel om in 2027 een goede chemische en ecologische waterkwaliteit in de Europese wateren te bereiken. Daartoe is in het Hollands Noorderkwartier een proces opgezet dat per waterlichaam tot een verantwoord en effectief maatregelenpakket moet leiden. Om dat te bereiken, zijn maatregelen via een multicriteria-analyse gescoord op dertien aspecten. Dit instrument is opgezet om bestuurlijke keuzes helder te krijgen, maar ook om draagvlak te verwerven. In dit artikel wordt dit proces beschreven en geëvalueerd, met tips voor de toekomst. [Maarten Verkerk](#), [Michiel Schreijer](#) en [Marianne Hilders](#)

22

TOETS 01 08

Een waterlichaam is de rapportage-eenheid voor de KRW en het niveau waarop doelstellingen en maatregelen gerapporteerd worden naar Brussel. Het is een onderscheiden watermassa van aanzienlijke omvang, zoals (een deel van) een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier of een kanaal. Nationale en lokale overheden dienen conform de KRW in de regio afspraken te maken over waterkwaliteitsdoelstellingen en maatregelen tot – in eerste instantie – 2015. De partners in het beheergebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) hebben ervoor gekozen om verder te kijken dan waar de KRW strikt om vraagt. Daarom zijn alle maatregelen in beeld gebracht die de waterkwaliteit in het gebied ten goede kunnen komen. Derk Jan Marsman, als senior beleidsmedewerker verantwoordelijk voor het KRW-proces in het Hollands Noorderkwartier: “Het ontwikkelen van maatregelenpakketten voor de Kaderrichtlijn Water raakt vele belangen en doelen. Daarom heeft Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier voor een intensieve en integrale aanpak gekozen met alle relevante partners in het gebied. Door het bundelen van kennis en gezamenlijke verantwoordelijkheid streven hoogheemraadschap, gemeenten en provincie naar een echte verbetering van de waterkwaliteit in het hele beheersgebied.”

Procesarchitectuur

Het schaalniveau van het Hollands Noorderkwartier is te groot om in deze fase van het KRW-proces maatwerk te leveren. Om van de KRW een werkbaar proces te maken met een transparant en breed gedragen eindproduct is het beheersgebied van HHNK opgedeeld in vier regio's: West-Friesland, Noord-Kennemerland, Laag Holland en Kop van Noord-Holland & Texel. Per

deelgebied is een regionale projectorganisatie opgezet, bestaande uit leden van gemeenten, hoogheemraadschap en provincie. De projectorganisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de regionale aanpak. Zo is de participatie en de bestuurlijke betrokkenheid op regionaal niveau vormgegeven en zijn lokale aspecten en kansen beter op waarde geschat. Hierbij is waar mogelijk aangesloten bij bestaande overlegstructuren.

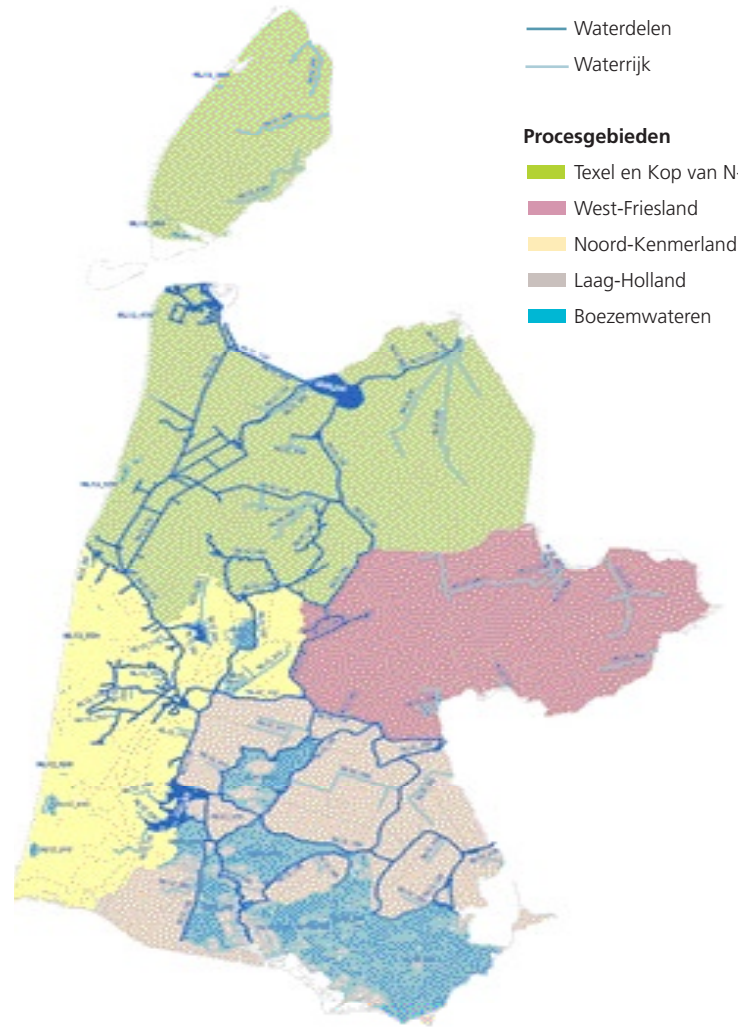
Om samenhang tussen de regio's te waarborgen, is naast de regionale projectorganisatie een centrale procesgroep actief. Voor de boezemwateren is een aparte werkgroep ingericht. Daarnaast is een Werkgroep Afwegingskader ingesteld, die de gezamenlijke kaders heeft ontwikkeld voor het bepalen van significante schade aan functies en kosteneffectiviteit van maatregelen. In de centrale procesgroep is de analyse afgestemd tussen de regio's, met inbreng vanuit Rijn-West, provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat Noord-Holland. In klankbordgroepen, zowel regionaal als overkoepelend, hebben maatschappelijke organisaties hun ideeën en initiatief getoond.

DE AUTEURS

Maarten Verkerk (06- 46283148, maarten.verkerk@dhv.com) en Marianne Hilders (033-4683170, marianne.hilders@dhv.com) zijn beiden adviseur waterbeheer bij DHV, Michiel Schreijer (0299-663000, m.schreijer@hnhk.nl) is strategisch beleidsmedewerker bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

- Boezem
- Waterdelen
- Waterrijk

- Texel en Kop van N-Holland
- West-Friesland
- Noord-Kennemerland
- Laag-Holland
- Boezemwateren



Marsman: “Er is veel aandacht geweest voor kennisontwikkeling bij zowel-overheden als maatschappelijke organisaties. Door hierin veel tijd te stoppen, zijn alle partijen stap voor stap door het KRW-proces geleid. Hierdoor komt het uiteindelijk voorgestelde maatregelenpakket niet uit de lucht vallen. Het resultaat is niet alleen een breed gedragen maatregelenpakket voor zowel KRW-waterlichamen als voor het achterliggende poldergebied. Door de open werkwijze zijn er goede bestuurlijke relaties die een stevige basis vormen voor de uitvoering in de toekomst.”

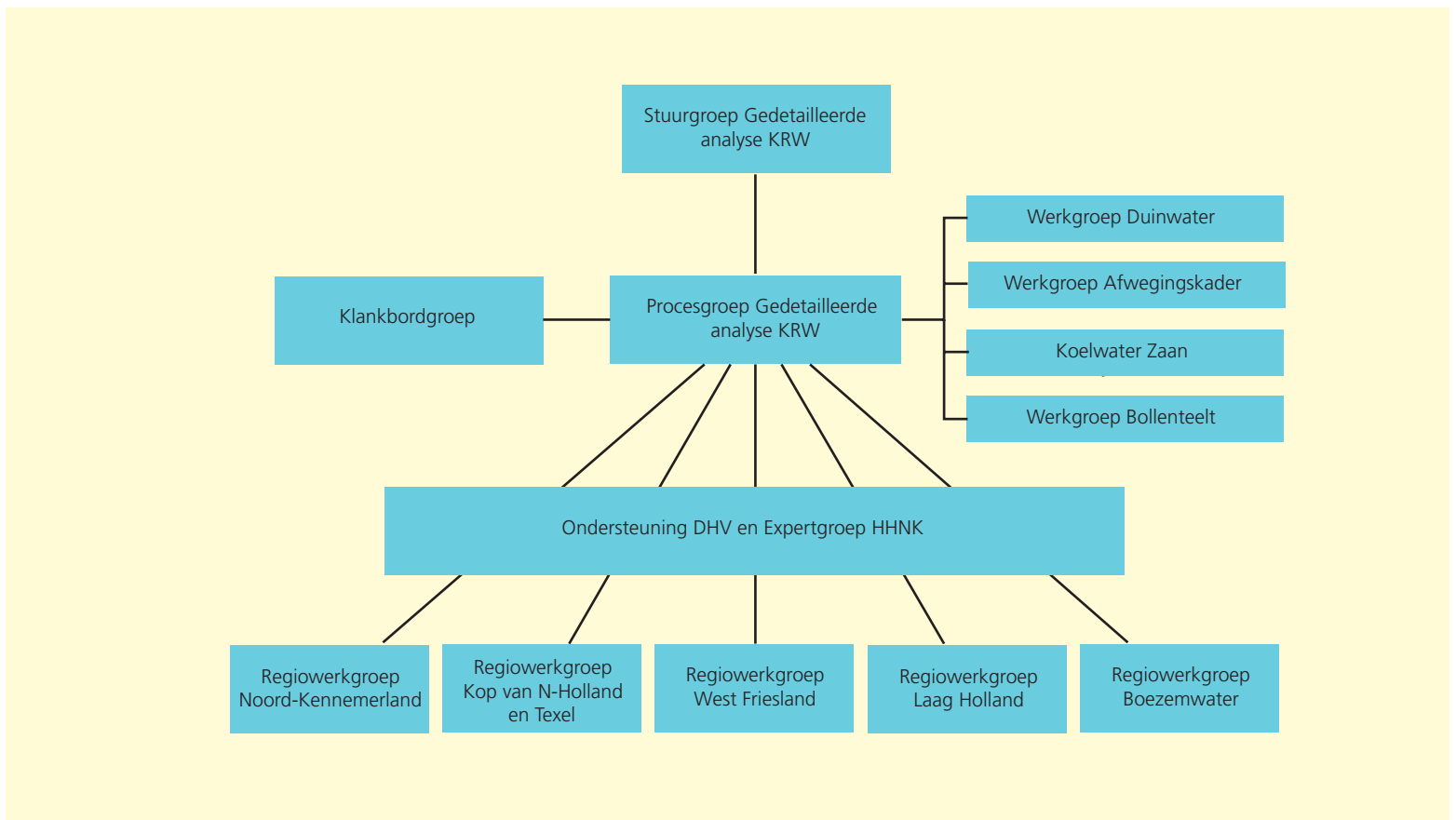
Wat is een ‘goede’ maatregel?

De maatregelenpakketten zijn ontwikkeld met behulp van een pragmatische aanpak. De methode bestaat uit drie stappen:

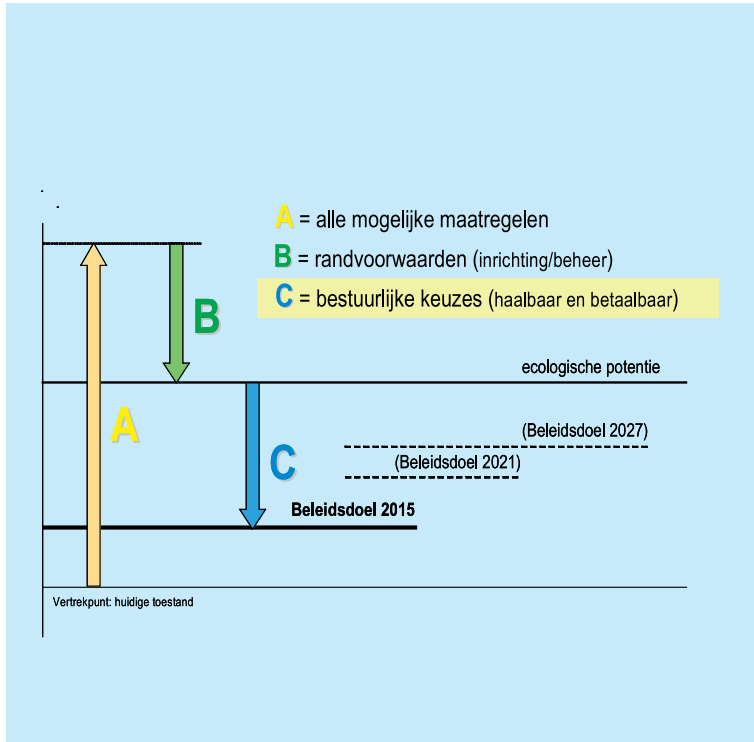
- Stap A: Inventarisatie van alle mogelijke maatregelen.
- Stap B: Eerste schifting – beoordeling van beheer- en inrichtingsmaatregelen op onacceptabele schade aan functies en milieu in brede zin (KRW-term: significante schade).
- Stap C: Tweede schifting – voorstel tot een maatregelenpakket met behulp van een multicriteria-analyse.

De stappen A en B resulteerden in een lijst met denkbare maatregelen per waterlichaam die een positief effect zouden kunnen hebben op de ecologische en chemische waterkwaliteit. Er ontstond ‘Fingerspitzengefühl’ voor

Schema 1. De Procesorganisatie.



Schema 2. Stappenschema van de analyse.



24

welke maatregelen mogelijk effectief konden zijn in de waterlichamen. Alle betrokkenen hadden de behoefte om aan dit gevoel een kwantitatieve onderbouwing te koppelen. Het vergelijken van maatregelen onderling of prioriteren van waterlichamen had veel weg van het vergelijken van appels met peren.

Johan Heymans, senior adviseur en projectleider namens DHV: “Het hoogheemraadschap zat in een spagaat. Enerzijds moest het proces zo eenvoudig mogelijk zijn, zodat gemeenten en belangenorganisaties aan boord zouden blijven. Anderzijds was er behoefte aan een gedegen onderbouwing voor het uiteindelijke maatregelenpakket. De KRW vereist ook een dergelijke verantwoording. We hebben een multicriteria-analyse uitgevoerd, in nauwe samenwerking met het hoogheemraadschap. Door dit instrument gezamenlijk te ontwerpen en toe te passen, zijn alle partijen nauw betrokken geraakt bij het gehele proces.”

De multicriteria-analyse was opgezet als instrument om bestuurlijke keuzes helder en transparant te laten plaatsvinden. Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zijn in een multicriteria-analyse vergelijkbaar. Met behulp van criteria wordt een prioritering bepaald van de maatregelen. Welke maatregelen hebben bijvoorbeeld het meeste draagvlak en zijn ook nog betaalbaar?

De uitgevoerde multicriteria-analyse dient de volgende doelen:

- een structuur geven voor het kwantificeren van relevante aspecten van maatregelen;
- vergelijkbaar maken van kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van maatregelen;
- vergelijkbaar maken van maatregelen in verschillende wateren;

- een goed onderbouwd en breed gedragen pakket aan voorkeursmaatregelen voorleggen aan de overkoepelende stuurgroep.

De uitkomsten van de uitgevoerde multicriteria-analyse sluiten goed aan bij de bestuurlijke wensen. Gedurende de analyse stuitten we wel op enkele hobbels. Onzekerheid in de inputvariabelen en een grote mate van complexiteit maken van de multicriteria-analyse een minder robuust model. De onzekerheid was vooral groot in moeilijk in te schatten ecologische effecten van maatregelen. De complexiteit ontstond door de grote hoeveelheid aan criteria.

Probleemgerichtheid

De KRW biedt lidstaten de ruimte om maatregelen te programmeren op basis van hun ‘kosteneffectiviteit’. In dit begrip komen doelen (effectiviteit) en middelen (kosten) samen. De bestuurders hebben bij de stuurgroepvergaderingen aangedrongen op het gebruik van kosteneffectiviteit in de afweging. Een veelbelovend begrip, maar in de praktijk van de KRW zeer weerbarstig.

Marsman: “We hebben de kosten van maatregelen met een redelijke mate van accuratesse kunnen bepalen. Voor de ecologische effectiviteit ligt dit anders. Bij de opzet van de analyse was de verwachting dat de effectiviteit van de maatregelen met de nationaal opgezette KRW-verkenner zou kunnen worden ingeschat. Dit bleek gedurende het traject niet haalbaar, omdat er niet voldoende gegevens beschikbaar waren om het model goed te laten draaien.”

Voor de betrokken ecologen bleek het niet mogelijk om de effecten van maatregelen kwantitatief te schatten. Volgens de gekozen aanpak kon wel worden bepaald welke maatregelen de grootste problemen aanpakten. Het is daarom beter om niet te spreken van de effectiviteit van een maatregel, maar over de probleemgerichtheid ervan; dus hoe groot het probleem is dat de maatregel aanpakt. Hoe groter een probleem dat wordt aangepakt, hoe groter de probleemgerichtheid.

Hoe groot het effect van de uit te voeren maatregelen is, moet in de praktijk blijken. Dát de maatregelen effect zullen hebben, staat niet ter discussie. Er is nog weinig ervaring met de voorgestelde maatregelen om de ecologische effecten te kunnen schatten. In sommige gevallen is de effectiviteit afhankelijk van de omvang van de maatregelen. Hoeveel kilometer natuurvriendelijke oever is nodig om de vereiste waterkwaliteit te bereiken? En soms laat de natuur zich simpelweg niet sturen. HHNK hecht er dan ook veel waarde aan om de komende jaren de ecologische kennis te versterken met solide monitoringresultaten uit het Toestand en Trend monitoringprogramma. Op die manier kan ook na 2015 kosteneffectief gewerkt worden aan een goede chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem.

Gezond verstand

Voor alle waterlichamen zijn de geïnventariseerde maatregelen gescoord op dertien verschillende criteria. Sommige variabelen zijn kwantitatief gescoord, zoals de hierboven beschreven probleemgerichtheid en de kosten. Andere hebben een kwalitatieve score gekregen, zoals de mate van synergie, draagvlak of de mogelijkheden tot medefinanciering. Dit tijdsintensieve traject heeft veel informatie opgeleverd. De kunst was om uit al deze informatie tot een synthese te komen.



Gedurende het traject bleek het te complex om door middel van wegingsfactoren tot een voorkeurspakket te komen. Er was wel behoefte om te kijken welke maatregelen boven zouden komen drijven als slechts één criterium bepalend zou zijn. Hierop zijn voor de vier verschillende regio's en voor de boezemwateren drie scenario's opgesteld, gesorteerd op basis van één criterium:

1. kosteneffectiviteit;
2. draagvlak;
3. synergie (inclusief mogelijkheden tot medefinanciering en het koppelen aan andere ruimtelijke-orderingsprojecten).

Op deze manier kregen bestuurders gevoel voor waar draagvlak (haalbaar), kosteneffectiviteit en synergie (betaalbaar), overlap vertonen of elkaar juist belemmeren. Met gezond verstand is vervolgens een voorkeurspakket opgesteld, dat een combinatie was van maatregelen uit alle drie de scenario's. De keuze is daarmee meer inzichtelijk en kan weloverwogen worden gemaakt.

Investering in de toekomst

Het in 2007 doorlopen KRW-proces in het Hollands Noorderkwartier heeft veel tijd en energie gevraagd van de betrokkenen bij overheden en maatschappelijke organisaties. Het is legitiem om de vraag te stellen wat al deze moeite oplevert. Willem van Douwen, als ambassadeur van de gemeenten nauw betrokken bij het proces: "Bedenk dat gemeenten zich begin 2007 nog nauwelijks een voorstelling konden maken van wat de KRW voor hun gemeente ging betekenen. Nu, een jaar later, is er momentum gecreëerd dat in 2008 een vervolg krijgt door de toegezegde samenwerking van provincie, gemeenten en hoogheemraadschap. Die samenwerking is in twee opzichten

van groot belang. Ten eerste is zo de basis gelegd om in de komende jaren voortvarend aan de slag te gaan met de daadwerkelijke uitvoering van de KRW. Ten tweede kunnen de gelegde contacten gebruikt worden om te werken aan een wateragenda, die breder is dan enkel de KRW. Een fantastische opbrengst in deze fase."

Het doorlopen proces had versterkt kunnen worden door meer te investeren in een logisch verhaal. De KRW is een bijzondere wetgeving als het gaat om het bepalen van doelen, knelpunten en maatregelen. De betrokken projectmedewerkers moesten hun uiterste best doen om zich de gevulde methodiek eigen te maken. Dit was essentieel, omdat zij op hun beurt de logica moesten verantwoorden in klankbordgroep- en stuurgroepoverleggen. Wanneer we meer tijd hadden geïnvesteerd in het operationaliseren van de doelen en iets minder tijd aan het bepalen van een maatregelenpakket, had dat veel energie kunnen besparen.

Daarnaast hadden we energie kunnen winnen door van tevoren goed na te denken over wat de essentiële criteria zijn om tot een maatregelenpakket te komen. We hebben alle mogelijke maatregelen in ruim zestig waterlichamen gescoord op dertien criteria. Dit resulteerde in een brei aan informatie die de analyse onnodig complex heeft gemaakt; uiteindelijk hadden bestuurders interesse in ongeveer vier criteria. In de eenvoud toont zich de meester.

De gedeelde verantwoordelijkheid en de ambitie om het KRW-proces te plaatsen in een brede analyse van de waterkwaliteit in het Hollands Noorderkwartier, is een aanpak die uniek is in Nederland. De KRW is daarmee een katalysator gebleken voor regionale processen op het gebied van waterkwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling. De huidige samenwerking schept hoopvolle verwachtingen voor de uitvoeringsfase. ■