

Anticiperen op de KRW na 2027 – interview Frank van de Bolt

## ‘Zoeken naar een ander verdienmodel voor de landbouw’

*In een serie interviews praten (voormalige) bestuurders, adviseurs en andere betrokkenen over de Kaderrichtlijn water (KRW). De gesprekken maken deel uit van het project ‘KRW: bestuurskundig-juridische bouwstenen voor het verhogen van doelbereik’ van de faculteit Geowetenschappen en Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht en RIVM. Van elk interview publiceert STOWA een ingekorte versie.*

**De vijfde gesprekspartner is ir. Frank van der Bolt, onderzoeker bij het team Duurzaam bodemgebruik van Wageningen Environmental Research (WENR) en adviseur bij het waterschap Aa en Maas. In 2003 was hij een van de auteurs van Alterra-rapport [Aquarein](#): Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij.**

‘Ik heb gisteren even met Chat GPT gezocht op de vraag: ‘*Wat is de politiek-bestuurlijke en economische impact van het Aquarein-rapport?*’ En toen kwam er een hele waslijst waarvoor de studie is gebruikt en dingen waarop *Aquarein* invloed heeft gehad. Daar werd ik wel verlegen van.’

### Wat was de start van Aquarein?

‘We hebben eigenlijk zelf de vraag gegenereerd. In 2003 waren we bij Alterra natuurlijk bezig met allerlei milieustudies, gekoppeld aan landbouw. En we wisten van de KRW, maar hoorden daar maar niks over. Toen zijn we naar Rijkswaterstaat en LNV gegaan. Rijkswaterstaat zei: ‘*We zijn ermee bezig*’, een gesprek van 10 minuten geloof ik. Ook LNV voelde geen urgentie. We hebben toen zelf via interviews met betrokkenen verkend wat er wel en niet gebeurde rond de KRW en wat er ons inziens aanvullend nodig zou zijn. Daarna zijn we opnieuw naar LNV gegaan met de boodschap dat het helder leek dat de implementatie van de KRW-gevolgen voor het mestbeleid zou moeten hebben. We hebben dat verhaal gehouden voor een man of 20, op donderdag. En de volgende ochtend ging om half negen de telefoon. ‘*Kom maandagochtend langs. Jullie moeten aan de bak.*’ De studie is in een half jaar uitgevoerd. We begonnen vlak voor de zomer en in december werd het rapport opgeleverd. Maar na de zomervakantie hadden we de tussenresultaten en kwamen we in politiek en bestuurlijk vaarwater.’

### Wat gebeurde er dan aan LNV kant?

‘Op het Ministerie kwam een circuit op gang. In eerste instantie moesten wij in het directeurenoverleg komen. Van tevoren zeiden ze: ‘*Denk eraan, je krijgt 10 minuten*

*spreektijd en dan moet je je punt maken, want daarna kappen ze je af en heb je je kans gehad.’ Nou, ik kwam na 50 minuten naar buiten en toen stonden ze op de gang wel te kijken. Wat is hier gebeurd? Wat heb jij nou gedaan? Dat was heel grappig. Daarna kwamen de DG’s en de SG’s en werden VROM en V&W betrokken. Steeds een trapje hoger, tot aan de staatssecretarissen en de ministers.’*

### **En toen kwam dat rapport**

*‘De aanbieding werd georkestreerd, met een afgehuurde zaal vol journalisten. Toen ik binnenkwam, zeiden de beleidsmedewerkers van V&W en LNV: ‘Er zijn al Kamervragen gesteld.’ Na afloop van de presentatie moest ik mee en hebben we een halfuur in een hok gezeten om die vragen te beantwoorden. Op dat moment stonden de reacties van LTO en andere partijen al op internet.*

*Achteraf gezien hadden we voor de juiste doorvertaling naar de bestuurlijke context dit rapport in onderdelen moeten opknippen, of in artikelen moeten uitwerken. Er staat heel veel in en ik denk dat maar weinig mensen het volledige rapport hebben gelezen. En we hadden ook moeten beginnen met een managementsamenvatting waarbij die bestuurlijke gevoeligheden meer duiding kregen. Nu werd de nadruk gelegd op de bedreigingen. Dat was de boodschap in de krantenkoppen: de Nederlandse landbouw gaat op slot. Dan wordt de rest van je bevindingen met het badwater weggegooid.’*

### **Hoe was het voor jullie in die periode, direct na die presentatie?**

*‘Het politieke proces, daar zaten we volop in. Eigenlijk waren wij op dat moment de enigen met een overzicht van wat er inhoudelijk speelde bij de KRW speelde, wat de mogelijke consequenties waren en welke kant het op zou moeten. Dezelfde vrijdag of de week erna, half december in elk geval, lag er een wetsvoorstel voor de juridische verankering van de KRW. Dat moest voor 1 januari geregeld zijn. De Kamer zei: ‘Dat gaan we niet behandelen, want de consequenties zijn niet duidelijk.’ Dus lag die juridische verankering er niet op 1 januari en volgde er een ingebrekestelling van de EU. De kamer vroeg de minister van V&W een visie en uitvoeringsplan om het besluit te kunnen nemen over de juridische borging van de KRW. Want dan was die ingebrekestelling weg. Toen moest Verkeer en Waterstaat aan de bak. Daar werden we ook weer bij gevraagd. En zo is in januari 2004 het ‘Haalbaar en betaalbaar’ uit de hoge hoed gekomen. De KRW is prima, maar het moet wel betaalbaar zijn.’*

### **De KRW was in beeld. Hoe keek jij toen aan tegen de Richtlijn?**

*‘Ik zag de KRW als een kans. Maar dat is mijn persoonlijke mening, de boodschap van het rapport was: Dit heeft consequenties. We moeten nadenken over maatregelen in en voor het watersysteem. Maar die brede boodschap is ondergesneeuwd door de boodschap: dit gaat de landbouw raken.’*

### Bij de KRW spelen meer factoren.

'Strikt genomen is het niet alleen maar landbouw. We hebben in ons rapport ook de impact op natuur, visserij, recreatie, landschap en cultuurhistorie meegenomen. We zagen wel in dat de nadruk op nutriënten en gewasbeschermingsmiddel voor problemen zouden kunnen zorgen. Maar we hebben keuzes moeten maken om de studie uit te kunnen voeren. De eerste reactie van Verkeer en Waterstaat was dat er veel meer factoren waren die de ecologische waterkwaliteit bepalen en nog twee jaar later deden nutriënten er hoegenaamd niet toe, met morfologische inrichtingsmaatregelen zouden we aan de KRW gaan voldoen. Dat heeft Verkeer en Waterstaat een paar jaar volgehouden, tot er een rapport van het Planbureau van de Leefomgeving verscheen dat concludeerde dat zonder verbetering van de waterkwaliteit de doelen ten aanzien van nutriënten niet gehaald zouden worden. Zo is het eigenlijk nog steeds. Het laatste dat ik de trekker van IenW, Diederik van de Molen, heb horen zeggen is dat er geen probleem is omdat wij voldoen aan onze administratieve verplichtingen.'

### Diederik van de Molen zegt: 'Als je op een andere manier kijkt, valt het mee met de waterkwaliteit'

'Voor mij is dat de ambtelijke vertaling van een bestuurlijke wens. De vraag is: *wat is je intentie? waar wil je naar toe? Wil je je beperken tot administratief voldoen aan alle verplichtingen en je rapportages op tijd inleveren?* Het probleem waar we het met stikstof over hebben, is vergelijkbaar. Daar wordt de kritische depositiewaarde (KDW) als maat gehanteerd en vervolgens wordt bij vergunningverlening voor iedere gebruiker juridisch bekeken of die significant bijdraagt. Zo nee, dan is er geen probleem. Maar daar gaat het niet om. Het moet gaan over de som van alle belastingen. Iedere gebruiker, ook de hele kleine, heeft impact en moet maatregelen nemen. Dat is voor mij de essentie van het probleem. Ik begrijp heel goed dat al die verschillende bronnen, de uitstoters, er moeite mee hebben. Maar je zult met elkaar een besluit moeten nemen. Wat willen wij nu en waar en hoe zorgen we dat we aan de KRW-doelen kunnen voldoen? Uiteindelijk moet je als maatschappij op basis van de feiten knopen doorhakken. Dat hebben we 40 jaar lang niet, of onvoldoende gedaan. Mijn voorgangers hebben rond 1976 al een rapport geschreven over de door hen toen al voorziene mestproblematiek dat ergens in een la terecht kwam. Uiteindelijk is er eind jaren 80 een eerste mestwet gekomen, in 1991 gevolgd door de Europese nitraatrichtlijn. Maar Nederland heeft feitelijk steeds vertraagd en de effecten naar de lange termijn doorgeschoven. Zo hebben we kansen laten liggen om op tijd en met minder pijn bijstellingen te doen. Als je maar blijft groeien, wordt het steeds lastiger in te grijpen.'

### **Ben je teleurgesteld?**

'In de BV Nederland wel, ja. Dat zijn wij, met elkaar. Maar het ligt ook wel in de menselijke natuur zo te denken.'

### **Karin Sluis, een van de andere geïnterviewden zegt: 'De KRW is geen kwestie van weten, maar van willen.'**

'Ja, dat noem ik de ethische keuze. *Waar ga je voor?* Dat vinden we moeilijk. Omdat wij maar zijn doorgezwommen in die fuik van uitstellen omwille van economische groei. De noodzakelijke keuzes worden steeds harder, hebben steeds meer impact en worden dus ook steeds moeilijker. Dat hebben we recent bij stikstof ook duidelijk kunnen ervaren.

### **Naast je werk voor WUR ben je ook als adviseur actief bij Waterschap Aa en Maas. Je ziet hoe je wetenschap in de beheerpraktijk wordt gebruikt.**

'Bij het waterschap doe ik vooral hydrologie en in Wageningen hou ik me bezig met de emissies van nutriënten en zware metalen uit de bodem naar grond- en oppervlaktewater. Bij het waterschap zijn collega's bezig met de advisering. De wetenschappelijke onderbouwing van ecologie is daarbij minder hard dan de hydrologie, die bestaat uit natuurwetten. De ecologische advisering is dan ook subjectiever en erg praktisch. Er wordt bijv. geadviseerd hoe een natuurvriendelijke oever eruit moet zien, of waar vistrappen moeten worden aangelegd.

Ik werk met collega's aan de hydrologische onderbouwing binnen het waterschap. Een paar jaar geleden hebben we een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid van de voor de realisatie van de huidige doelen benodigde ecologische sleutelfactoren. Kunnen we via maatregelen bewerkstelligen dat de vereiste sleutelfactoren worden gerealiseerd? En wat is de doorwerking van klimaatverandering op deze sleutelfactoren?'

### **Van vistrappen en hermeandering hoor je wel: 'Mooie maatregelen, maar je pakt het probleem niet aan bij de bron.'**

'Vistrappen lossen het probleem van vismigratie op: de vissen zijn beter af. En dat helpt misschien de waterkwaliteit te verbeteren. Maar toegegeven, maatregelen zijn toch vaak instrumenteel. We zijn dat bij het waterschap nu aan het herprioriteren om de meest effectieve maatregelen als eerste te realiseren voor 2027. En als we dan niet alles blijken te kunnen realiseren, wat gaan we dan nog wel doen? De maatregelen waarvan we de grootste effecten verwachten willen we met prioriteit realiseren.'

### **Dus jullie zitten ook echt op een 2027 planning.**

'De uitvoering is gericht op 2027, maar tegelijkertijd kijken we ook naar de verantwoording en naar de periode daarna. Als we onze doelen niet halen, moet je uitleggen waarom. En als je al die maatregelen wel hebt genomen en je doelen niet haalt moet je een ander verhaal houden dan wanneer je zegt: 'Ik heb maatregelen beloofd, maar niet gerealiseerd.'

### **In het gesprek met Diederik van er Molen kwam ook artikel 4, punt 5 van de KRW aan de orde. De uitzonderingsgronden. Hij vertelde dat er al wordt gekeken of die kunnen worden toegepast, om ons in te dekken.**

'Ik weet niet wat de EU gaat doen, maar de kans dat we hoge boetes krijgen acht ik niet erg groot. Omdat dan alle landen boetes moeten krijgen. Dus daar zal de EU wel heel voorzichtig mee zijn. Tegelijkertijd zou het mij verbazen als ze niet toch een statement willen maken.'

### **Is de KRW destijds te ambitieus geformuleerd?**

'Dan komt die ethische vraag weer: wat wil je? Ik denk dat die ambities, of de doelen niet te ambitieus zijn. Bovendien zijn de doelen van de KRW in overleg met de lidstaten tot stand gekomen en ook de uitwerking ligt uiteindelijk bij de lidstaten zelf. De invulling door Nederland is misschien wel te ambitieus geweest. Aan de andere kant is de opgave natuurlijk ook heel groot, om systemen op orde te brengen die niet op orde waren. Dat is niet zo makkelijk en kost tijd. Maar de prioriteit die daaraan is gegeven, daar kun je van alles van vinden.'

### **Zijn wij dankzij de KRW wel opgeschoten in de goede richting?**

'Als je het mij persoonlijk vraagt, is Nederland de afgelopen jaren landschappelijk veel mooier geworden. Dat proces is al 30-40 jaar geleden begonnen, maar heeft door de KRW zeker een impuls gehad. De waterkwaliteit is ook echt aantoonbaar verbeterd, al gebeurde ook dat al eerder door de bouw van RWZI's. Er is veel veranderd ten opzichte van de jaren 60-70. Maar het is de vraag of de veranderingen snel genoeg gaan voor herstel van de ecosystemen en behoud van de biodiversiteit.'

### **Nederland is mooier geworden, maar de belasting van de natuur is ook gegroeid.**

'Landschappelijk is Nederland mooier geworden, maar qua diversiteit is het tegelijkertijd enorm verschaald. En daarom stel ik de vraag of de veranderingen voldoende snel en rigoureuze genoeg zijn gegaan om ook die biodiversiteit te behouden, voor zover die er nog is, of te herstellen. Ik denk dat we daarom nog steeds

een tandje bij moeten zetten en er dus inderdaad iets moet gebeuren met onder andere ook de landbouw.'

### **Wat zou er moeten gebeuren?**

'In de landbouw moeten we toewerken naar een ander verdienmodel. De huidige landbouw is gebaseerd op onbeperkte aanvoer van nutriënten, op een onbeperkte beschikbaarheid van water en op het kunnen voorkomen van ziektes en plagen met chemicaliën. Voor de industrie moet een zero-emissie beleid voor stoffen gaan gelden. Voor onttrekkingen heeft de industrie al veel gedaan. En burgers zullen zelf minder water moeten gaan gebruiken. De waterschappen zullen de peilen systematisch moeten verhogen om het watersysteem en de natuur te herstellen en om de effecten van droogte te verkleinen. Of regenwater opvangen en grijs water gebruiken. In het kort: de oppervlaktewaterpeilen omhoog, de onttrekkingen omlaag en de emissies naar nul.'

### **Denken jullie ook na over het aanpassen van de doelen, zoals aanpassing van watertypen?**

'Dat is één van de dingen die ik heb geagendeerd. We hebben een studie liggen van vier of vijf jaar geleden. Die kwam bestuurlijk wat vroeg en herhalen we volgend jaar, met betere instrumenten en data. En misschien publiceren we daar een artikel over als onderbouwing naar de EU. De teneur is dat we met de kennis en de ambities van destijds doelen hebben vastgesteld. Ondertussen hebben we meer data en kennis beschikbaar en zien we dat een deel van de doelen niet realistisch was. Met de klimaatverandering komen ze nog meer onder druk te staan. Dat is de lijn waarop wij denken het niet halen van doelen mede te kunnen verantwoorden. Maar ook daarvan hebben we gezegd: we zouden wel gek zijn dat in ons eentje te doen. *Wat gebeurt er in het stroomgebied van de Maas? Wat is het landelijke beeld? En, in het spoor van Diederik: Wat wordt er gevraagd en hoe gaan we rapporteren?*

### **Is de KRW nu een vloek of een zegen?**

'Hoe dan ook een zegen. De Richtlijn maakt dat je over waterkwaliteit praat en erover nadenkt. En ja, het dreigt een vloek te worden als we er niet bijtijds op anticiperen en niet op tijd de benodigde maatregelen nemen. Het moet dan ook gaan over de intentie van de KRW. Er zit een doel achter de kaderrichtlijn. Dat is het eerste artikel van de KRW en het staat er keurig in. Dáár moet je naartoe werken. Het instrumentele deel is ondergeschikt en moet helpen dat doel te realiseren. Wij draaien het altijd om en gaan het instrumenteel benaderen. En dan worden de middelen tot doelen. Maar dat is volgens mij een breder maatschappelijk probleem. In 2003 dachten we niet zo. De

politieke impact hadden we helemaal niet voorzien. We dachten: de KRW biedt kansen en bedreigingen, dit gaat impact hebben voor Nederland. Daar moeten we iets mee.'

**Jullie kregen meer gelijk dan je had durven dromen.**

Achteraf misschien wel, maar op dat moment was niet iedereen blij met onze studie. 'Jaren later zat ik aan tafel bij Verkeer en Waterstaat voor iets heel anders. En toen kwam na het voorstelrondje iemand naar me toe: 'Dus jij bent die man die ons toen die ingebrekestelling heeft bezorgd'. Ja: blijkbaar zijn er ook mensen die daar nog lang heel ongelukkig over waren.'