

KRW na 2027 – interview Lambert Verheijen

## ‘Als kind heb ik het schuim op de Dommel bij Eindhoven nog meters hoog zien staan’

*In een serie interviews blikken (voormalige) bestuurders, adviseurs en andere betrokkenen terug op hun rol bij 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 eerste gesprekspartner is Drs. Lambert H.J. Verheijen, voormalig dijkgraaf van waterschap Aa en Maas in Oost-Brabant, PvdA-senator in de Eerste Kamer en (tot 1 januari 2024) interim dijkgraaf voor Limburg.**

‘Ik kom niet uit de techniek of de ecologische wereld, maar ben opgeleid als socioloog en sociaal historicus. Via de politiek kwam ik eind jaren '80 terecht in de wereld van het waterbeheer. Een mooie periode. Het was de tijd van nieuw elan in de waterkolom, met mensen als minister Pieter Winsemius en Hans Alders en een brede actualisatie van het milieubeleid. De tijd van de conferentie van Rio de Janeiro. Toen kwamen ook de eerste integrale waterbeheerprogramma's, zoals ‘Anders omgaan met water’. In dat toenemende milieubewustzijn ontstonden nieuwe plannen en initiatieven. Er was een besef van maatschappelijke participatie. Het idee was: vanuit Den Haag kunnen wij wel sturen en regisseren, maar ook burgers, consumenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben een aandeel. En er was een besef dat je integraal en gebiedsgericht milieubeleid moest voeren, waarin water, bodem, lucht samenhangen. Dat was in strijd met de Nederlandse traditie van verkokerd, sectoraal beleid.

Ik deed toen ook natuurbeleid, heel interessant. Minister Gerrit Brax had net zijn plan gepresenteerd voor de ecologische hoofdstructuur. In Brabant moest 30.000 hectare nieuwe natuur komen en we hadden grote discussies met de landbouw over de plek waar die moest gaan landen. Ik heb over die hectares honderden inspraakavonden met boeren gedaan. En dan ging het niet alleen over die natuurhectares, maar ook over het mestbeleid, over het bodemvraagstuk en over water.

Tien jaar later koos ik voor het waterschap. Waterschappen waren in die tijd helemaal niet zo populair, zeker niet bij de Partij van de Arbeid. Die werden gezien als statische colleges, gedomineerd door conservatieve oude mannen. Ik vond het een mooie opgave. We kregen in Brabant in de jaren 90 te maken met de varkenspest en maakten voor heel Brabant integrale reconstructieplannen. De ambtenaren op het provinciehuis zeiden: ‘Neem waterbeleid niet op in de reconstructieplannen, want dan gaat het ten onder aan het gepolder.’ Ik heb toen besloten dat toch te doen. Zo

hebben we in die reconstructieplannen veel wensen kunnen opnemen over groene verbindingen, zones en waterbuffergebieden.

En toen, rond 2002-2003, kregen we te maken met de Kaderrichtlijn water. Oude kaders vervielen en er kwamen allerlei nieuwe protocollen en nieuwe termen die geïmplementeerd moesten worden. Maar we hadden nog niet het besef dat de KRW zó kaderstellend zou zijn voor het milieubeleid. We dachten: *'Dit is een kans het waterbeleid in Europa hoger op de agenda'*. We waren eurofiel en zijn enthousiast begonnen, ook vanwege de stroomgebiedbenadering. Nederland worstelde destijds nog met de effecten van de Kalimijnen in de Elzas en de Sandoz ramp uit 1986, toen de Rijn 3 dagen helemaal dood was. Dat was ook een vorm van bewustwording. Minister Smit-Kroes was in de jaren '70 al begonnen met 'De zalm terug in de Rijn'. Er zat bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat al een denktank die zei: *'Als wij dit gaan doen, dan moet het stroomgebiedgewijs gebeuren.'* Wij zijn in Nederland afhankelijk van Frankrijk en Duitsland en België. Dus de stroomgebiedbenadering, de kern van de integrale gebiedsaanpak, zat begin 2000 al in de pocket. We beschouwden onszelf toen als het schone jongetje van Europa. Wij keken naar wat er bij ons langs kwam drijven richting Noordzee, niet wat wij zelf aan het water toevoegden.'

### Ging het toen ook al over de governance?

'Bij de start van de KRW was er een bestuurlijke discussie over de aansturing. Een adviesclub Bodem bij het ministerie van Landbouw adviseerde dat je om het grondwater en oppervlaktewater integraal te benaderen een ander bestuursorgaan zou moeten oprichten. Maar we kwamen niet los van de bestaande Nederlandse bestuursstructuur. Ten tijde van de implementatiewet en de Regionale Beheerorganisaties (RBO's) was Brussel in 2005-2007 al bezig met de richtlijn Bodem. Dat zusje van de KRW werd in Nederland gezien als een grote bedreiging voor de Nederlandse landbouw en de gemeenten. Zozeer zelfs, dat het kabinet Balkenende-Bos met Jacqueline Cramer als minister in Brussel bepleitte dat die richtlijn er niet zou komen. Dat was zeer tegen de zin van een aantal technische adviseurs. Maar gevestigde belangen en structuren gingen voor.'

### In hoeverre belemmeren beide het halen van de KRW doelen?

'Bij de start van de KRW is afgesproken dat er kalibratie zou zijn. Dat is een mooi woord voor afstemming tussen de stroomgebiedsplannen van bijvoorbeeld Vlaanderen en Nederland, of Frankrijk en Duitsland. Maar daar is nooit serieus invulling aangegeven. Er werden plannen naar elkaar gestuurd en soms werd er geïntervenieerd. Dat had vaak te maken met Vlaanderen en Nederland, rond mestbeleid of de Westerschelde. En met Duitsland, over de Rijn en de chemie. Maar verder is daaraan geen gevolg gegeven. Het was een koude douche, als je op regionaal

niveau probeerde tot afspraken te komen. Al zijn er verschillende regionale initiatieven geweest om het weer op de agenda te krijgen, in Oost-Nederland en later in Limburg.

Bij de start van de KRW dachten we: *'Dat gaat het ministerie verzorgen.'* Maar toen in 2014 bleek dat ze daar niets aan hadden gedaan, hebben wij het zelf geagendeerd in Brabant, met zoveel medestanders als we konden vinden. We hebben in Brabant te maken met vier waterschappen en hadden ook veel contact met Limburg. We hadden een Brabantse waterschapsbond met een secretariaat waar we brede, gezamenlijke opdrachten konden neerleggen. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat waren er die dat best fijn vonden, vanwege de verkokerde portefeuilles in Den Haag. In Nederland moet je als minister een speciaal daarvoor bestemde 'blauwe brief' naar je collega sturen, wil je aandacht krijgen. Als een minister van LNV aan ambtenaren vraagt: *'Wat kan ik doen?'*, dan zeggen de juristen: *'Wij kunnen alleen maar iets doen met de Natura 2000 regelgeving. Want die is van ons, van Landbouw. Als we méér willen, moeten we bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn.'* En dat is het hele probleem. Als je bij de start van zo'n kabinet niet afspreekt dat je met twee of drie ministers samen zo'n dossier moet doen, dus niet alleen infrastructuur en water, maar ook milieu en natuur en landbouw, dan ben je daarna alleen maar bezig elkaar te beconcurreren.'

### **Kijkend naar je bestaan als dijkgraaf. Wat kun je als bestuurder doen met de KRW?**

'Als bestuurder zoekt je. Je denkt: *'Die waterkwaliteit, daar krijgen we echt mee te maken. Laten we bij ons waterschap maar eens een experiment doen met zelf meten van mestgift in oppervlaktewater.'* Want als we dat nu qua meetsysteem neerzetten, kunnen we het ministerie van Landbouw uitnodigen om daar fors in te investeren, zodat we structureel optrekken met het Rijk over het mestbeleid, de mestregels en de waterkwaliteit. Dat heeft als nadeel dat het ministerie - en dat doen ze ook - kan zeggen: *'U bent ook verantwoordelijk voor die waterkwaliteit en dus ook voor de mestregels.'* Maar dat was een fase waarvan ik dacht: zover zijn we nog niet. Ik zag aankomen dat wij als waterschappen ooit de zwarte Piet zouden krijgen voor de slechte waterkwaliteit en ik wilde het ministerie medeverantwoordelijk maken voor een meetsysteem. Wij zeiden: investeer mee in de regionale analyses, zodat je mét ons kunt zien wat er wel of niet nodig is.'

### **En dat gebeurde?**

'Nee, juist niet! Ik zei: *'Jongens, wij zijn bereid een gebiedsgericht meetsysteem te implementeren waar jullie op kunnen bouwen.'* Dus wij dachten: als dat meetsysteem er nou komt, dan weten zij wat wel en niet kan en dan moeten zij de norm ook maar stellen. Maar Den Haag zei nee. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en een

adviescommissie van Hans van der Vlist hebben ook nog geadviseerd waterschappen meer verantwoordelijkheid te geven voor waterkwaliteit. Maar het is niet gebeurd. Ook de omstandigheden speelden daarbij een rol. Als gedeputeerde heb ik met minister van Aartsen, landbouwminister in Paars 1, een regionaal mestbeleid ingevuld waarbij de provincie en de gemeente meer verantwoordelijkheid kregen voor het mestbeleid. Dat was nog vóór de varkenspest. Nou, we hadden een goede ontvangst op het ministerie van Landbouw. Het ministerie had ook de nota 'Sturing op Maat' geschreven die vroeg om meer decentrale sturing. En plotseling brak de varkenspest uit en kwam er een herstructureringswet waarbij de varkensstapel met 25% zou krimpen. De juristen van Landbouw zeiden: *'Dit is een betere weg naar inkrimping van de veestapel dan als we dat proberen via 300 gemeenten, 12 provincies en 50 waterschappen.'*

### Opkopen

'Er kwam toen een opkoopregeling eigenaren van een boerderij in Brabant het recht gaven een paar huizen te bouwen op z'n voormalige terrein als hij de boerderij verkocht. De *'steen-voor-steen regeling'* heet die. Die bestaat nog steeds. Het geld dat toen is besteed aan de opkoop van varkens moest worden terugverdiend via die regeling. En dan krijg je heel andere mechanismen. Uiteindelijk zijn er vijf provincies die de opkoopregeling hebben gebruikt, als onderdeel van de regionale reconstructieplannen na de varkenspest. Met een blijvend effect. Je ziet dat in zandgebieden het idee van een integraal gebiedsplan makkelijker ligt dan in de veenweidegebieden. In het zuiden en het oosten is dat veel meer *accepté*. Dat komt door die regeling, al is de situatie van destijds niet helemaal vergelijkbaar met de KRW van nu.

De werelden van deskundigen, politici en populistten lopen steeds verder uit elkaar. Omdat men elkaar niet verstaat, of niet luistert. De waterkwaliteit en de Kaderrichtlijn water werden door veel bestuurders lang niet serieus genomen. Men zag de KRW als een hobbyonderwerp voor groene bestuurders die iets wilden. Dat is wel voorbij. De dwingendheid van de Europese richtlijnen hebben veel bestuurders doen inzien dat de Richtlijn allesbehalve flauwekul is, of een hobbyonderwerp. Ze zullen iets moeten. Maar dan moet je wel bestuurders hebben met respect voor de technische inhoud. Ik ben er erg voor dat we die technocratische kennis beschermen en koesteren. En daar een politieke richting aan geven. Wat dat betreft ben ik een oude Verlichtingsdenker in de school van Saint-Simon (1760-1825), een optimistische denker die gelooft in de combinatie van technologische kennis, maatschappelijke idealen en een planmatige aanpak.'

### Over die plannen: de KRW-richtlijnen moeten uiterlijk in 2027 zijn bereikt.

'Ik heb meegewerkt aan het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), over de vraag waar we staan in 2027. Duidelijk is dat we de Richtlijn niet op tijd halen. En misschien halen we die niet in de komende 40 jaar. Dat

dacht ik al eerder. Toen ik in 1992 begon met de Ecologische Hoofdstructuur had ik wel 100 inspraakavonden als jonge gedeputeerde. Je zegt dat: *'Dit beleid moet ervoor zorgen dat we in 25 jaar de natuur op orde hebben en we hebben een aankoopbeleid etcetera-etcetera en in 2018 moet het klaar zijn.'* En iedereen in de zaal denkt: *'Het zal wel'*. Je gaat bestuurlijk aan de gang. Als bestuurder zit je vast aan afspraken. En als techneut geloof je erin. Maar als historicus en socioloog weet ik dat dat allemaal zo flexibel is wat. Soms heb je meewerkende krachten die onverwacht helpen. Kijk maar hoe het is gegaan met zonnepanelen in Nederland. En soms heb je tegenwerkende krachten. Het is niet zo dat je denkt: *'Dat gaat hem niet worden.'* Je denkt: *'2018 is arbitrair'*. We hebben in Brabant natuurprojecten met enorm ecologische succes. Het idee van vismigratie, met honderden van die vispassages, heeft een enorm effect. Al weten we dat je daar de oorlog niet mee wint. Zo'n maatregel vergruist tegen de achtergrond van de algemene tendens: dat de oppervlaktewaterkwaliteit niet genoeg verbetert.'

#### **Is de Kaderrichtlijn water alles overziend dan een goed idee?**

'Oh ja. Alleen al vanwege het watersysteem zelf, dat zich niet aan grenzen houdt. De stroomgebiedbenadering is een heel interessant concept en een voorbeeld van 'Vanuit de grote bak denken.' Maar ik ben een ouwe verlichtingsfilosoof die gelooft in een planmatige aanpak. Wat ik achteraf anders zou hebben gedaan is die rationele planmatige aanpak niet laten verhullen dat er historische en sociale verschillen zijn waarmee je rekening moet houden. Je kunt de techniek en de planning niet laten bepalen wat wel en niet kan. Er moet bestuurlijk-politiek en maatschappelijk worden onderhandeld. Je moet luisteren, en zorgen dat mensen het accepteren. De sociale acceptatie: daar kun je een heel ander wetenschappelijk debat over houden. Hoe dan ook, het zou goed zijn om wat er op het fysieke leefmilieu afkomt meer integraal te benaderen. Voor mij is dat een integraal onderdeel van de discussie over waar Nederland staat. Wie we willen zijn. Dat is de Nederlandse politieke cultuur. Want tegelijkertijd doet de natuur, en dus ook de waterkwaliteit, een enorm appèl op ons. En het is nooit af. Niet in 2027, maar ook daarna niet.'