

DATUM	10 juni 2026	CONTACTPERSOON	Cees Jongejan
UW BRIEF VAN	4 mei 2026	TELEFOONNUMMER	088 974 34 29
UW KENMERK	--	E-MAILADRES	c.jongejan@wshd.nl
ONS KENMERK	WSHD-2026-781	AANTAL BIJLAGEN	--
INGEKOMEN NR.	--		
ONDERWERP	Bestuurlijk wederhoor rapport sturing KRW		



waterschap
**Hollandse
Delta**

Waterschap Hollandse Delta
t.a.v. de Rekenkamer
Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk

Geachte Rekenkamer,

Op 4 mei jl. ontvingen wij, in het kader van het bestuurlijk wederhoor, uw onderzoeksrapport naar sturing op de KRW. De aanbidding in de meivakantie en de direct daarop volgende Hemelvaart- en Pinksterperiode hebben ertoe geleid dat het voor ons niet mogelijk was binnen de daartoe in onze samenwerkingsafspraken gestelde termijn (vier weken c.q. twee reguliere collegevergaderingen) te reageren. Tevens constateren wij dat u het rapport heeft aangeboden, voorafgaand aan een reeds eerder gepland gesprek tussen u en onze portefeuillehouder watersysteem, secretaris-directeur en KRW-beleidsadviseur.

Hieronder treft u onze reactie in het kader van het bestuurlijk wederhoor aan. Conform uw verzoek beperken wij ons tot een reactie op de conclusie en beide aanbevelingen.

Reactie op conclusie

U concludeert dat de VV in de periode 2021-2025 meer over de voortgang van de KRW-maatregelen is geïnformeerd, dan over de bestuurlijke risico's bij de KRW. Hierover merken wij het volgende op.

Zoals u in paragraaf 2 van de Bestuurlijke nota stelt, is WSHD verantwoordelijk voor de uitvoering van de door de VV vastgestelde KRW-maatregelen. Het ligt naar onze mening dan ook voor de hand om in onze rapportage aan de VV (i.c. Waterwerken) de nadruk te leggen op de vraag in hoeverre de uitvoering van de KRW-maatregelen op schema ligt. Dat is immers waar men WSHD uiteindelijk op mag 'afrekenen'. Samen met de maatregelen van andere partijen, dragen onze eigen maatregelen bij aan het bereiken van de KRW-doelen.

Ten aanzien van het in beeld brengen van en rapporteren over de bestuurlijke risico's, merkt u in de Bestuurlijke nota op dat het weinig zin heeft de VV te belasten met risico's die zich grotendeels buiten het handelingsperspectief van het waterschap bevinden. Dat zijn wij met u eens. Wel vonden wij het van groot belang om inzichtelijk te maken of WSHD risico's loopt bij datgene waar we wel zelf verantwoordelijk voor zijn, zoals het aanwijzen en begrenzen van de KRW-waterlichamen, het doen van voorstellen voor de doelafleiding (de provincie stelt de doelen uiteindelijk vast) en het opstellen van deugdelijke maatregelpakketten. Naar het antwoord op deze vraag hebben wij – binnen het KRW-samenwerkingsverband Rijn-West – onderzoek laten doen door de Universiteit Utrecht. De risico's die in dit rapport zijn gesignaleerd, hebben tot diverse aanbevelingen geleid die wij onverkort hebben overgenomen en die voor ons mede aanleiding waren om tot een zogenaamde 'KRW-Impuls' te komen. Deze impuls, bestaande uit diverse beleids-

Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk
postadres
Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
088 974 3000
wshd.nl
info@wshd.nl



waterschap
**Hollandse
Delta**

en uitvoeringsmaatregelen, is uiteindelijk opgenomen in de Programmabegroting 2026.

Het onderzoeksrapport van de Universiteit Utrecht is op 7 februari 2025 met de VV gedeeld, op 11 maart 2025 gevolgd door een toelichtende bestuurlijke informatiebrief (nr. 2025-05). Ook is door de Universiteit Utrecht een bijeenkomst georganiseerd, waaraan alle AB-leden van de betrokken waterschappen konden deelnemen. Wij menen daarmee voldaan te hebben aan onze actieve informatieplicht zoals genoemd in artikel 89 van de Waterschapswet.

Reactie op aanbevelingen

In uw rapport doet u de volgende twee aanbevelingen, waarop wij hieronder in samenhang zullen reageren:

- aanbeveling 1: draag D&H op jaarlijks een bestuurlijke KRW-risicoanalyse aan de VV voor te leggen;
- aanbeveling 2: draag D&H op jaarlijks de bestuurlijke KRW-risicoanalyse uit te werken, zodat de VV beheermaatregelen kan kiezen.

Het creëren van een nieuwe, separate informatiestroom richting de VV over één specifiek onderwerp, in dit geval de KRW, heeft niet onze voorkeur. Liever nemen wij de strekking van deze aanbevelingen ter hand door deze te integreren in reeds bestaande processen en producten. Denk hierbij, wat de aanbeveling over de bestuurlijke KRW-risicoanalyse betreft, bijvoorbeeld aan Waterwerken – de 'Check' in onze beleidsmatige PDCA-cyclus – waarin we dieper in kunnen gaan op mogelijke risico's ten aanzien van de KRW.

Bij het uitwerken van en uiteindelijk besluiten over eventuele beheermaatregelen kunnen we, vanuit de analyse in Waterwerken, de koppeling leggen met de Kadernota – de 'Act' en (deels) de 'Plan' in onze beleidsmatige PDCA-cyclus – en vervolgens in de reguliere P&C-producten.

Kanttekening hierbij is dat de KRW-cyclus een vaste, wettelijk bepaalde zesjarige cyclus betreft, waardoor het doen van een jaarlijkse risicoanalyse wellicht iets te veel van het goede is. Denkbaar en werkbaar is om deze analyse zowel voorafgaand aan als halverwege deze zesjaarlijkse cyclus uit te voeren.

Hoogachtend,

dijkgraaf en heemraden,

V. Bergsma
secretaris-directeur

J.F. Bonjer
dijkgraaf

DATUM 16 juni 2026

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONS KENMERK

INGEKOMEN NR.

ONDERWERP

Nawoord Rekenkamer onderzoek KRW

CONTACTPERSOON

TELEFOONNUMMER

E-MAILADRES

AANTAL BIJLAGEN

A. Hengeveld

a.hengeveld@wshd.nl



waterschap
**Hollandse
Delta**

Aan de Verenigde Vergadering van
Waterschap Hollandse Delta

Geachte leden van de Verenigde Vergadering,

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college van dijkgraaf en heemraden (D&H). Zij begrijpt de voorkeur van het college om aan te sluiten bij bestaande processen en producten en bij het ritme van de zesjarige KRW-cyclus. De bestuurlijke reactie van D&H, en het daaropvolgende VV-voorstel, maakt echter niet inzichtelijk hoe de gevraagde stuurinformatie binnen die reguliere cyclus zal worden verwerkt.

De reactie van D&H beweegt zich vooral op het niveau van de uitvoering van maatregelen en de communicatie daarover naar de VV. Het onderzoek richtte zich echter op een andere vraag: de bestuurlijke positie van de VV en de duiding van bestuurlijke risico's. Op die vraag gaat de reactie van D&H maar ten dele in. Daarmee blijft voor de VV de kern onbelicht: haar autonomie en de beheersing van bestuurlijke risico's.

In het verlengde daarvan neigt de reactie van D&H naar een inspanningsverplichting, terwijl onder de KRW voor Nederland een resultaatsverplichting geldt. De opgave zelf, een goede toestand in 2027, dan wel zo spoedig mogelijk daarna, blijft daarbij onbenoemd. Ook wanneer de resultaatsverplichting op Nederland als geheel rust, vertaalt zij zich voor WSHD in een bestuurlijke keuze: welk aandeel het waterschap in die opgave levert, en welke risico's het aanvaardt wanneer dat aandeel achterblijft. Juist die afweging hoort bij de VV thuis.

Het college wijst op het delen met de VV van het rapport van de Universiteit Utrecht, een informatiebrief en een bijeenkomst als invulling van de actieve informatieplicht van artikel 89 Waterschapswet. De Rekenkamer erkent dat deze stappen verder gaan dan het enkel doorsturen van een document. Voor de bestuurlijke positie van de VV zou het echter moeten gaan om het vertalen van de WSHD-specifieke bevindingen in een bestuurlijke risicoduiding, op grond waarvan de VV keuzes kan maken. Die risicoduiding is geen aanvulling op de uitvoering, maar de grondslag waarop de VV haar kaderstellende en controlerende rollen uitoefent.

Het rapport van de Universiteit Utrecht (december 2024) stond niet op zichzelf. In dezelfde periode lieten ook de Europese Commissie (7e implementierapport, februari 2025), de provincie Zuid-Holland (tussenbalans, maart 2025) en het Rijk (Koepelrapport) zich kritisch uit over de KRW-aanpak. In de informatieverstrekking aan de VV blijven deze samenlopende signalen buiten beeld, en daarmee ook de strategische discussie waarin de VV een rol heeft te spelen.

Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk
postadres
Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
088 974 3000
wshd.nl
info@wshd.nl



waterschap
**Hollandse
Delta**

Daarbij valt op dat de reactie van D&H de eigen Strategie Waterkwaliteit en Watervisie 2050, en het strategische doel "schoon en gezond water", niet noemt en vooral verwijst naar het uitvoerings-, begrotings- en middeleniveau. De reactie blijft daarmee overwegend in het operationele register van D&H en organisatie, waar het onderzoek het strategische register van de VV aan de orde stelt.

De aanbevelingen zijn gericht aan de VV en raken een breder palet aan bestuurlijke risico's bij het KRW-vraagstuk voor WSHD - verlies van autonomie, maatschappelijke, financiële, reputatie- en juridische risico's - dan de eigen-taakrisico's waarop D&H zich richt.

Het is aan de VV om te bepalen welke stuurinformatie zij verlangt en hoe zij de afweging tussen vrijwilligheid en dwang maakt. Hiervoor heeft de Rekenkamer praktische aanbevelingen aangereikt. De Rekenkamer handhaaft haar conclusie en beide aanbevelingen en adviseert de VV deze over te nemen.

Omdat de reactie geen aanzet bood voor de verwerking van de gevraagde stuurinformatie in de reguliere cyclus, geeft zij de VV in overweging de strategische discussie te verankeren door middel van een jaarlijkse expliciete risicoanalyse KRW.

Met vriendelijke groet,

namens de Rekenkamer

André Hengeveld
voorzitter

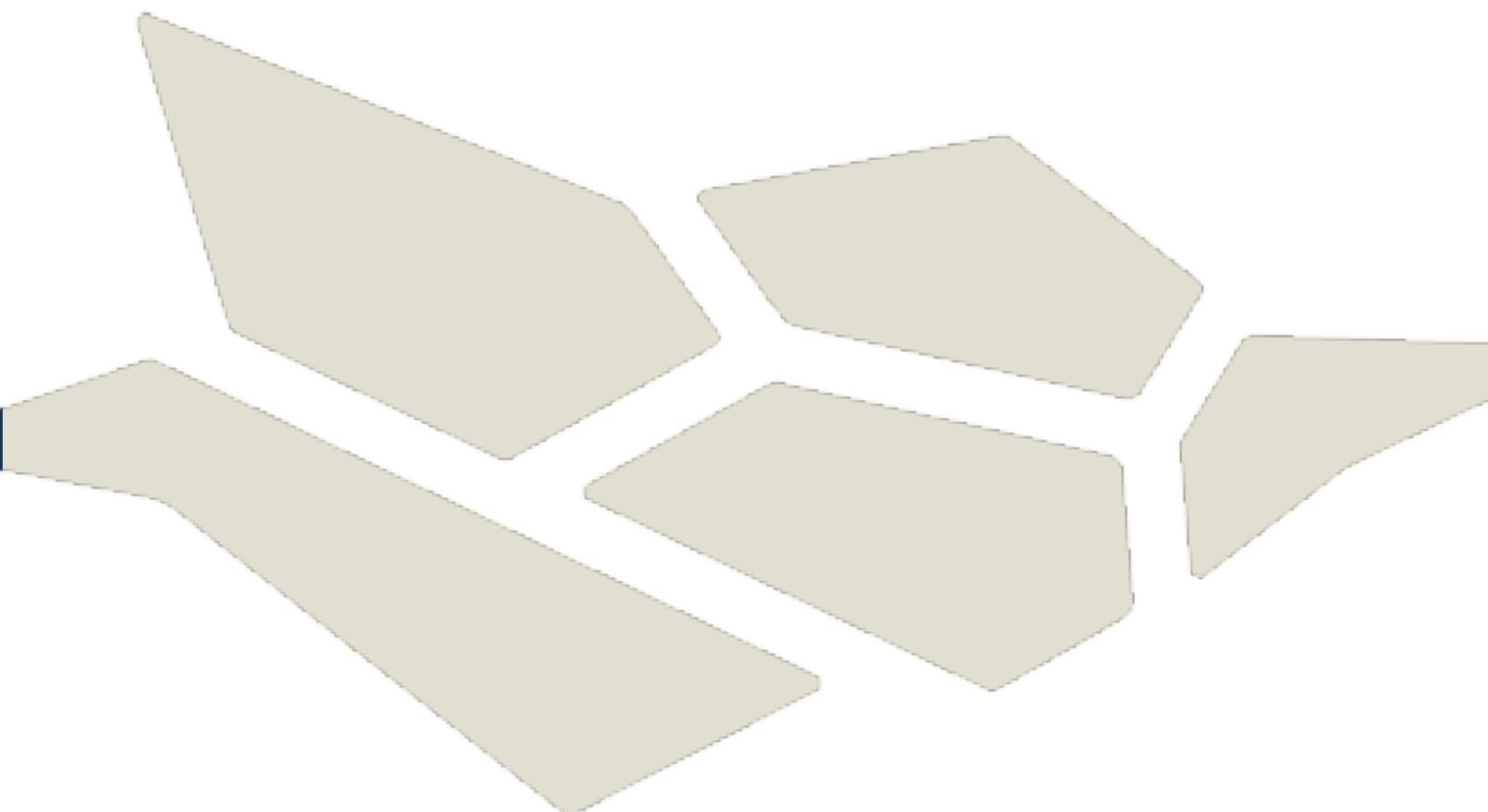


waterschap
**Hollandse
Delta**

Datum: 12 juni 2026
Status: Definitief

Bestuurlijke nota behorende bij het onderzoek naar sturing op de KRW

Rekenkamer waterschap Hollandse Delta



Verantwoording

Waterschap

waterschap Hollandse Delta
Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk

Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
t 088 974 33 00
i www.wshd.nl

Afdeling

Rekenkamer waterschap Hollandse Delta

Auteur/coördinatie

drs. K. van Rietschoten k.vanrietschoten@wshd.nl
dr. ir. W. van Riel w.vanriel@wshd.nl

Versie

12 juni 2026
Definitief

Inhoudsopgave

Verantwoording	2
1 Inleiding	4
2 KRW-opgave van WSHD	5
3 Bevindingen	6
4 Conclusie	7
5 Aanbevelingen aan de VV	8

1 Inleiding

De Rekenkamer waterschap Hollandse Delta onderzocht in welke mate de VV in staat wordt gesteld te sturen op de KRW-opgave. Het onderzoek wil de bestuurlijke positie van de VV verduidelijken en versterken. Het onderzoek draagt daarmee bij aan een beter bestuurlijk begrip van de KRW-opgave en ondersteunt de VV bij de besluitvorming over doelen, maatregelen en verantwoording over de KRW.

De centrale vraag is: *In hoeverre wordt de VV in de gelegenheid gesteld om te sturen op het KRW-vraagstuk binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water en wat is het handelingsperspectief van de VV om de bestuurlijke risico's rondom de KRW te beheersen?*

Deze hoofdvraag is verdeeld in de volgende onderzoeksvragen

1. Welke doelen zijn door de VV vastgesteld?
2. Welke risico's onderkent het waterschap voor doelbereik bij de KRW binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water?
3. Welke risicobeheersmaatregelen treft het waterschap? Welke instrumenten zijn beschikbaar en zijn deze toereikend?
4. Hoe wordt de VV geïnformeerd over doelbereik, risico's en beheersing daarvan?
5. Welk handelingsperspectief heeft de VV bij het KRW-vraagstuk?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord in de nota van bevindingen, die als bijlage is gevoegd bij deze bestuurlijke nota en die op ambtelijk niveau is geverifieerd tijdens het ambtelijk wederhoor.

Voor dit onderzoek gelden de volgende afbakeningen.

- We richten ons op de strategische rol van de VV.
- We richten ons niet op de inhoud van het maatregelenpakket om de waterkwaliteit te verbeteren en de (verwachte) effectiviteit ervan.
- We kijken naar de bestuurlijke risico's na 2027 en eventuele verwachte onmogelijkheden bij de realisatie van de bestuurlijke opgave.
- We steunen op actuele externe analyses van de Universiteit Utrecht, Provincie Zuid-Holland, het ministerie van I&W en de Europese Commissie.

De Rekenkamer heeft het onderzoek langs drie lijnen uitgevoerd. Een documentenanalyse van kaderstellende documenten van WSHD (Waterbeheerprogramma, Waterwerken, Watervisie 2050, Strategie Waterkwaliteit, Programmabegrotingen) en van vier externe analyses: het rapport van de Universiteit Utrecht, de tussenbalans van de provincie Zuid-Holland, het Koepelrapport van het Rijk en het 7e Implementatierapport van de Europese Commissie. De Rekenkamer heeft interviews gehouden met interne en externe sleutelfunctionarissen. Daarnaast heeft de Rekenkamer een enquête gehouden onder de klankbordgroep van VV-leden. De uitkomsten zijn vervolgens besproken in een gezamenlijk gesprek.

2 KRW-opgave van WSHD

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als wettelijk doel al het oppervlakte- en grondwater in de EU te beschermen, te herstellen en duurzaam te beheren, zodat uiterlijk in 2027 een goede chemische en ecologische toestand is bereikt en verslechtering van de waterkwaliteit wordt voorkomen. Voor Nederland geldt een resultaatsverplichting: het Rijk is als systeemverantwoordelijke eindverantwoordelijk richting de Europese Commissie.

WSHD beheert 43 KRW-waterlichamen, ongeveer tien procent van het totale oppervlaktewater in het beheergebied. WSHD ligt in het uitstroomgebied van Europese rivieren. Naast deze fysieke omstandigheid, is het waterschap ook onderdeel van een bestuurlijk en maatschappelijk netwerk: voor effectieve bronbestrijding is het afhankelijk van Rijk, provincie, gemeenten en economische sectoren zoals landbouw, industrie, glastuinbouw en woningbouw.

WSHD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de vastgestelde KRW-maatregelen. In het bestuurlijke KRW-netwerk steunen Rijk en provincie op de vakkennis van de waterbeheerders. Iedere zes jaar levert de VV met een KRW-maatregelenpakket een bijdrage aan twee Stroomgebiedsbeheerplannen (deelstroomgebied Rijn-West en stroomgebied Maas), die uiteindelijk worden vastgesteld door het Rijk. In 2026 en 2027 is de besluitvorming over het vierde SGBP voor de planperiode 2028–2033.

3 Bevindingen

Het 'KRW-vraagstuk' – zoals aangeduid in de hoofdvraag - heeft een technische kant en een bestuurlijke kant. De technische kant is het nemen van KRW-maatregelen. De bestuurlijke kant is de governance, die de Rekenkamer heeft beschreven in de nota van bevindingen. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer de focus gelegd op de rol van de VV in de governance op het KRW-vraagstuk.

Landelijk staat sinds 2023 vast dat Nederland de KRW-doelen in 2027 niet haalt. Voor WSHD betekent dit dat doelgaten bestaan en zullen blijven bestaan, ook na 2027. Hardnekkige problemen zijn te hoge concentraties stikstof en fosfor, overschrijding van normen voor stoffen, zoals bestrijdingsmiddelen, toenemende verzilting en een structurele afhankelijkheid van beleidswijzigingen op landelijk en Europees niveau.

Dit onderzoek gaat over de bestuurlijke positie van de VV bij de KRW. De VV is het democratisch orgaan dat op grond van de Waterschapswet toeziet op het dagelijks bestuur, kaders stelt en het algemeen belang vertegenwoordigt. Die rol kan de VV alleen waarmaken als zij beschikt over de stuurinformatie die daarvoor nodig is.

De Rekenkamer beoordeelt de informatieverstrekking aan de VV over de KRW aan de algemene norm dat het algemeen bestuur de stuurinformatie ontvangt die het voor zijn taak nodig heeft. Deze norm is verankerd in artikel 89 van de Waterschapswet: het dagelijks bestuur informeert actief en doorlopend, en het algemeen bestuur kan zelf aangeven welke stuurinformatie het verlangt.

De Rekenkamer beseft dat een dagelijks bestuur bij het KRW-vraagstuk een dilemma kan voelen: WSHD is afhankelijk van derden, de nationale situatie is in beweging, en het heeft weinig zin de VV te belasten met risico's die grotendeels buiten het handelingsperspectief van het waterschap liggen. De Rekenkamer erkent zo'n dilemma, maar het is een keuze hoe de VV te betrekken bij beleidskeuzen.

Sturing

De Rekenkamer stelt vast dat de rol van de VV in het KRW-vraagstuk in de onderzochte periode 2021-2025 vooral bestond uit het goedkeuren van KRW-maatregelen en het ter beschikking stellen van financiële en personele middelen.

De Rekenkamer stelt vast dat de informatieverstrekking aan de VV over de KRW zich vooral richtte op de uitvoering van de KRW-maatregelen.

Risico's bleven grotendeels buiten het beeld van de VV, waardoor de mogelijkheden voor sturing hierop onbenut bleven. De Rekenkamer wijst de VV op dit patroon en doet twee aanbevelingen om hierop te sturen en te controleren.

Handelingsperspectief

De Rekenkamer stelt vast dat het handelingsperspectief van de VV bij het KRW-vraagstuk op dit moment beperkt is, terwijl er bestuurlijke risico's aanwezig zijn.

Toetsing bij de klankbordgroep van VV-leden (respons 57%) bevestigt dit beeld: een meerderheid acht de KRW-opgave moeilijk te doorgronden en de informatievoorziening ontoereikend, verwacht scenario's en een proactieve benadering richting stakeholders. De Rekenkamer ziet de enquête niet als een sluitend bewijs voor de gehele VV, maar wel als een indicatie voor een verbetermogelijkheid.

Waarom aanbevelingen?

De toekomstige besluitvorming over de KRW vraagt een VV die volledig is geïnformeerd over risico's, resultaten en alternatieven; niet alleen over de voortgang en uitvoeringsstatus van maatregelen. Met de aanbevelingen wil de Rekenkamer bijdragen aan een effectievere sturing door de VV en rapportage aan de VV richting de vierde planperiode (2028-2033).

4 Conclusie

De VV is in de periode 2021-2025 meer geïnformeerd over de voortgang van de KRW-maatregelen dan over de bestuurlijke risico's bij de KRW.

Voortgang maatregelen

In de informatieverstrekking aan de VV heeft D&H in de onderzochte periode 2021-2025 het accent gelegd op de voortgang van de KRW-maatregelen. Hierbij heeft D&H systematisch gerapporteerd over de voortgang van de KRW-maatregelen. In de onderzochte periode 2021-2025 hanteerde D&H hiervoor (inspannings-)indicatoren, die over de jaren heen wisselden. Zo werd in 2025 de indicator 'maatregelen gestart' geïntroduceerd. Hiervoor ging het vooral over 'in uitvoering' en 'afgerond'. De informatieverstrekking aan de VV over de toestand van de waterkwaliteit verliep vooral via Waterwerken, dat de Rekenkamer ziet als een belangrijk en nuttig verantwoordingsinstrument voor de VV. De Rekenkamer beseft dat het voorgeschreven 'one-out-all-out' principe uit de KRW-regeling een beperkende factor kan zijn, maar het is ook een keuze hoe het bestuur hiermee wil omgaan.

De Rekenkamer ziet in de onderzochte periode 2021-2025 dat in Waterwerken meer kaartjes verschijnen met diverse ecologische parameters die iets zeggen over effecten, maar er ontbreekt nog een heldere duiding van deze presentatie. Ook wordt niet toegelicht hoe de parameters zich in de tijd ontwikkelen. Hierdoor waren bijvoorbeeld de resterende doelgaten bij de 43 KRW-waterlichamen voor de VV onvoldoende zichtbaar. De Rekenkamer ziet hier duidelijk ruimte voor verbetering in de presentatie van de effecten.

Bestuurlijke risico's

In de bestuurlijke rapportages aan de VV ontbreken de termen "risico" en "risicobeheersing" in de context van de KRW. In 2024 en 2025 hebben de Europese Commissie, het Rijk en de provincie Zuid-Holland kritiek geuit op de KRW-aanpak van Nederland. De betekenis van deze kritiek voor WSHD is niet aan de VV expliciet gemaakt.

Zo waarschuwde de Europese Commissie in haar 7^e implementatierapport Nederland (februari 2025) dat het - onder meer door WSHD gehanteerde - samenwerkingsmodel onvoldoende is en dat bindende instrumenten ontbreken. De bestuurlijke betekenis van deze kritiek voor WSHD is niet expliciet aan de VV voorgelegd. De VV heeft hierdoor niet de gelegenheid gehad te bepalen of zij dit model wil handhaven of een zwaarder accent op publiekrechtelijke handhaving wenst. De afweging tussen vrijwilligheid en dwang is een politiek-bestuurlijke keuze die bij de VV hoort.

Het rapport van de Universiteit Utrecht (december 2024) bevatte een hoofdstuk expliciet over WSHD en is in 2025 'ter kennisname' aan de VV gestuurd. De Universiteit Utrecht signaleerde onder meer een onderbenutting van eigen regelgevende bevoegdheden, een waterschapsverordening die niet is toegesneden op de KRW, een overmatige afhankelijkheid van vrijwillige samenwerking en onvoldoende KRW-gericht handhavingsbeleid. De provincie Zuid-Holland constateerde in haar tussenbalans (maart 2025) dat de ecologische toestand van vrijwel alle waterlichamen in het beheergebied ontoereikend blijft, dat de nutriëntendaling is gestagneerd en zelfs omslaat in een stijging van fosfor, en dat vergunningen zijn verouderd en de toezichtcapaciteit ontoereikend is. Deze WSHD-specifieke bevindingen zijn niet inhoudelijk vertaald in duiding voor de VV van de consequenties voor WSHD.

Handelingsperspectief VV

Het handelingsperspectief van de VV bleef in de onderzochte periode 2021-2025 beperkt tot het goedkeuren van maatregelen en het beschikbaar stellen van middelen; voor bestuurlijke keuzes over risicobeheersing en scenariosturing ontbrak een kader.

In september 2025 heeft D&H een interne risicoanalyse opgesteld in het kader van de KRW-impuls. Deze was beschikbaar bij het dagelijks bestuur, maar is niet met de VV gedeeld. Daardoor kon de VV niet beoordelen welke risico's bestuurlijk aanvaardbaar zijn, welke extra maatregelen of middelen vereisen, en welke prioritering in tijd nodig is. Gegeven de actieve inlichtingenplicht van artikel 89 Waterschapswet zou actief delen van een dergelijke risicoanalyse passend zijn geweest. De Rekenkamer wijst op deze omstandigheid als een voorbeeld van een direct te realiseren verbetermogelijkheid, die hieronder bij de aanbevelingen concreet wordt uitgewerkt.

5 Aanbevelingen aan de VV

Aanbeveling 1: Draag D&H op jaarlijks een bestuurlijke KRW-risicoanalyse aan de VV voor te leggen.

De VV vraagt D&H om jaarlijks een bestuurlijke KRW-risicoanalyse op te stellen, om te komen tot effectieve sturing op het KRW-vraagstuk. Deze risicoanalyse bevat ten minste:

- Categorieën bestuurlijke risico's
- Doelgaten per waterlichaam en per risicotype
- Kwantificering van deze risico's aan de hand van de bedrijfswaardenmatrix die het waterschap tot haar beschikking heeft
- Relatie tussen de risico's en het strategische doel "schoon en gezond water"

Ter illustratie wordt hieronder een voorbeeld beschreven voor de uitwerking van de bestuurlijke risico's.

Categorie risico's	Bestuurlijke relevantie
Onuitgewerkte bestuurlijke keuzen	• Zijn vrijwillige maatregelen, die de medewerking van grondeigenaren, boeren en andere belanghebbenden vereisen, voldoende om het gewenste effect te bereiken? • Zijn afhankelijkheden van externe partners voldoende geborgd in bindende, toetsbare afspraken? • Wil de VV volstaan met inspanningsindicatoren of zijn ook resultaatsindicatoren voor de VV nodig om bestuurlijke besluiten te nemen? • Welke rollen kunnen stakeholdermanagement en public affairs als strategische instrumenten spelen voor de VV? • Zijn escalatiemomenten vastgesteld? Door wie?
Verlies van autonomie	• Voorheen steunden Rijk en provincie op de deskundigheid van de waterschappen. Voor de toekomst is dit niet gegarandeerd. • Als WSHD de KRW-doelen (in 2027 of enig ander moment) niet haalt, kunnen provincie en Rijk in een ongunstig scenario de regie overnemen. • Rijk en provincie kunnen het waterschap dwingen tot dwingender optreden, wat ten koste gaat van de autonomie van het waterschap. • De Europese Commissie (7e implementatierapport, februari 2025) stelde al dat het samenwerkingsmodel onvoldoende is.
Maatschappelijke risico's	• In een ongunstig scenario ontstaan vergunningstops voor woningbouw, bedrijventerreinen en agrarische ontwikkelingen. • WSHD kan klem raken tussen Europese verplichtingen enerzijds en ontwikkelingsambities van gemeenten, provincie en economische sectoren anderzijds.
Financiële risico's	• Europese boetes kunnen via het Rijk (als systeemverantwoordelijke) deels worden verhaald op regionale waterbeheerders zoals WSHD. • Extra kosten voor juridische procedures en externe expertise kunnen oplopen.
Reputatierisico's	• Het voortdurend niet-halen van KRW-doelen tast de democratische legitimiteit en bestuurlijke geloofwaardigheid van het waterschap aan. • Negatieve publiciteit en acties van burgers of milieuorganisaties kunnen het vertrouwen in WSHD schaden en de kans op juridische procedures vergroten.
Juridische risico's	• Veel lozingsvergunningen zijn ultimo 2025 nog niet aangepast aan de strengere KRW-normen; het waterschap mist daardoor een belangrijk juridisch sturingsinstrument om waterkwaliteit te verbeteren.

Categorie risico's	Bestuurlijke relevantie
	- De waterschapsverordening is ultimo 2025 nog niet specifiek toegesneden op de KRW-doelen; concrete handvatten voor vergunningverlening en handhaving vanuit waterkwaliteitsperspectief ontbreken en de VTH-capaciteit is beperkt. - Na 2027 kunnen juridische acties worden aangespannen tegen WSHD. - De Landsadvocaat acht een beroep op KRW-uitzonderingsgronden minder kansrijk als niet alle redelijke maatregelen zijn benut; de bewijslast ligt bij de waterbeheerder. - Verouderde lozingsvergunningen en een waterschapsverordening die niet volledig is toegesneden op KRW-doelen maken WSHD kwetsbaar.

Aanbeveling 2: Draag D&H op jaarlijks de bestuurlijke KRW-risicoanalyse uit te werken, zodat de VV beheermaatregelen kan kiezen.

De VV stelt op basis van de bestuurlijke risicoanalyse over KRW vast:

- Welke risico's bestuurlijk aanvaardbaar zijn;
- Welke risico's extra maatregelen of middelen vereisen;
- Welke prioritering geldt in tijd en middelen.

De VV vraagt D&H scenario's te hanteren bij de uitwerking van beheersmaatregelen. Voor de VV zou het interessant zijn om te weten hoe het samenwerkingsmodel uitwerkt en welke extra resultaten kunnen worden verwacht van een escalatie (opschaling van vrijwillig naar dwingend en bestuurlijke opschaling).

Ter illustratie wordt hieronder een voorbeeld beschreven:

- Scenario A - Samenwerkingsmodel: voortzetting van het huidige model, met nadruk op de voordelen van vrijwillige afspraken en de mogelijkheden om toetsbare en eventueel afdwingbare afspraken te maken.
- Scenario B - Publieke autoriteit: maximale inzet van juridische en politiek-bestuurlijke instrumenten;
- Scenario C - Escalatieladder: een combinatie van scenario's A en B, met duidelijke criteria wanneer wordt opgeschaald van vrijwillig naar dwingend. Dit scenario combineert de kracht van samenwerking met de meerwaarde van optreden als publieke autoriteit.

De VV stelt vervolgens op basis van de scenario's bestuurlijke kaders voor D&H vast.

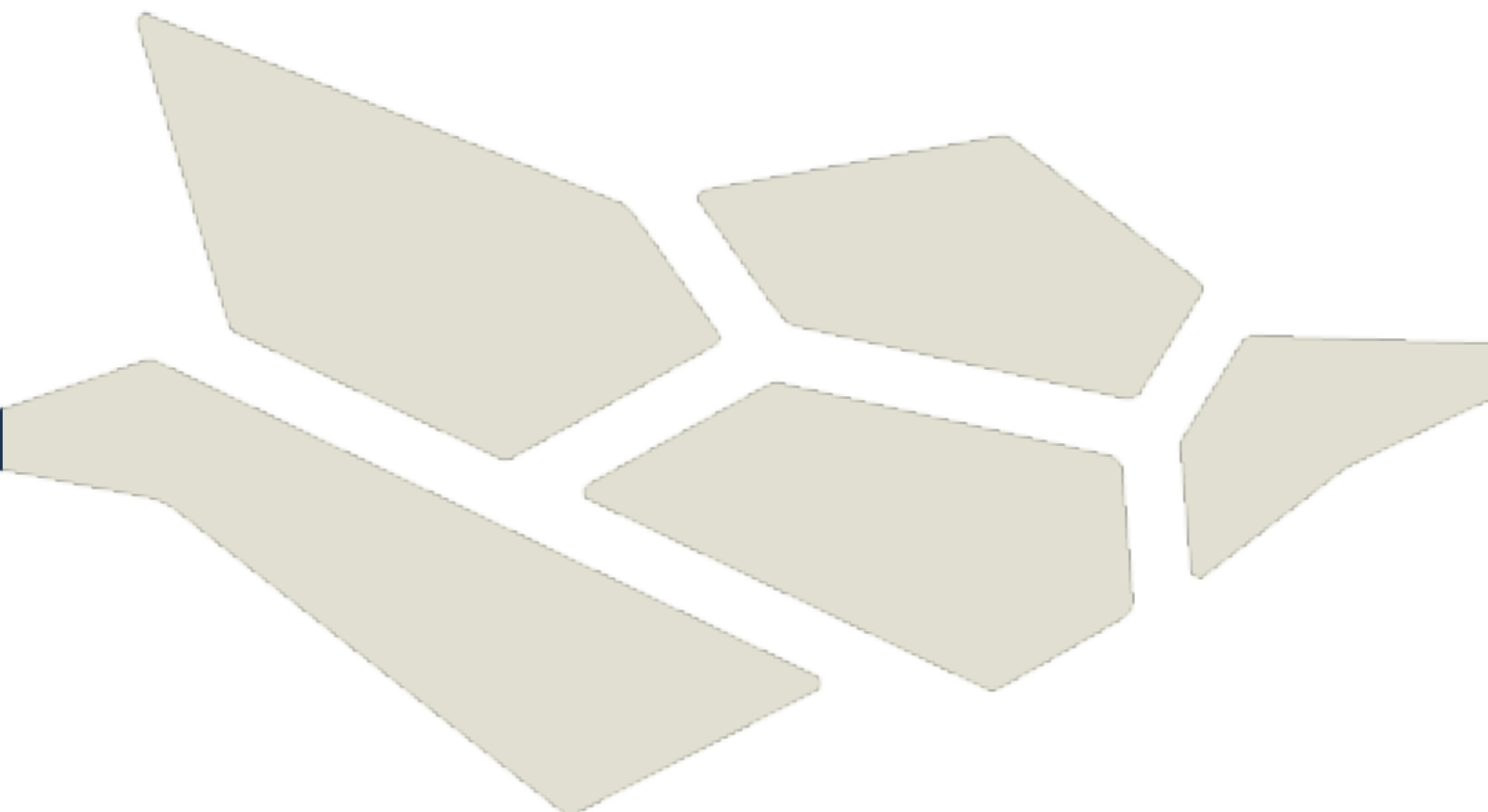


waterschap
**Hollandse
Delta**

Datum: 12 juni 2026
Status: Definitief

Nota van bevindingen van het rapport naar sturing op de KRW

Rekenkamer waterschap Hollandse Delta



Verantwoording

Waterschap

waterschap Hollandse Delta
Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk

Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
t 088 974 33 00
i www.wshd.nl

Afdeling

Rekenkamer waterschap Hollandse Delta

Auteur/coördinatie

drs. K. van Rietschoten k.vanrietschoten@wshd.nl
dr. ir. W. van Riel w.vanriel@wshd.nl

Versie

12 juni 2026
Definitief

Begrippenlijst

Afkorting	Verklaring
KRW	Kaderrichtlijn Water
SGBP	Stroomgebiedsbeheerplan
WSHD	Waterschap Hollandse Delta
VV	Verenigde Vergadering
D&H	College van Dijkgraaf en Heemraden
EC	Europese Commissie
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
WBP	Waterbeheerprogramma
P&C	Planning & Control
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
UU	Universiteit Utrecht
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LVVN	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Inhoudsopgave

Verantwoording	2
Begrippenlijst	3
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding: "we halen het niet"	6
1.2 Vraag- en doelstelling	6
2 Doel en onderzoeksaanpak	7
2.1 Onderzoeksvragen	7
2.2 Aanpak	7
2.3 Afbakening	8
3 De bestuurlijke opgave van WSHD	9
3.1 Wettelijk kader KRW	9
3.2 Bestuurlijke organisatie KRW	9
3.2.1 Complexiteit in het bestuurlijke netwerk	10
3.3 De rol van de VV bij SGBP	10
3.4 Opgave WSHD	10
3.4.1 Tijdlijn KRW-gebeurtenissen	11
4 Vaststelling doelen	13
4.1 Kernbevindingen	13
4.2 2000: Wettelijke verplichtingen uit de KRW	13
4.3 2020: vaststelling maatregelen voor SGBP-3	13
4.4 Beleidsmatige integratie	13
4.5 Voorbereiding op SGBP-4	14
5 Risico's: inventarisatie	15
5.1 Kernbevindingen	15
5.2 Risico-inventarisatie in kaderstellende documenten van WSHD	15
5.3 Risico-inventarisatie over KRW in externe documenten	15
5.3.1 Universiteit Utrecht	15
5.3.2 Landelijk 'Impulsprogramma KRW'	17
5.3.3 Kritiek van het Rijk op landelijke toestand bij KRW	17
5.3.4 Kritiek van de Europese Commissie op Nederland	18
5.4 Kritiek van de provincie Zuid-Holland op WSHD (maart 2025)	18
5.4.1 Kamerbrief minister I&W	19
5.5 Risico-inventarisatie van WSHD	19
6 Risico's: beheersing	20
6.1 Kernbevindingen	20
6.2 Risicobeheersing door WSHD	20
6.3 Rapport Universiteit Utrecht	20
6.3.1 Tussenevaluaties WSHD, Zuid-Holland en Rijk	21
6.3.2 Beschikbare risicobeheersing door de organisatie	22
6.4 Toereikendheid van beheersmaatregelen	22
7 Doelbereik KRW	24
7.1 Kernbevinding	24
7.2 Basisgegevens	24
7.3 Waterbeheerprogramma 2022-2027	24
7.4 Waterwerken 2024	25
7.5 Programmabegroting 2026	25
7.6 Samenvatting	26

8	Handelingsperspectief van de VV	27
8.1	Kernbevindingen	27
8.2	Zeggenschap VV over KRW met kaderstellende rol	27
8.3	Zeggenschap VV over KRW via de juridische positie van WSHD	27
8.4	Zeggenschap VV over KRW met controlerende rol	28
8.5	Keuze VV van samenwerkingsmodel	28
8.5.1	Beperkingen van het samenwerkingsmodel	29
8.6	Wat gaat 'Brussel' doen?	29
	Referenties	30
	Bijlage 1. Geïnterviewde functionarissen	31
	Bijlage 2. Enquête voor klankbordgroep	32
	Bijlage 3. Uiteenzetting verantwoordelijkheden per stakeholder	34

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: “we halen het niet”

In Waterwerken¹ 2024, wordt de verwachting uitgesproken dat de doelstellingen voor de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 niet gehaald worden. Hoewel in eerdere jaargangen van Waterwerken deze verwachting niet dermate expliciet werd geuit, signaleerde het waterschap dat het niet in isolement kan opereren voor het behalen van de doelen.

De derde planperiode van de Kaderrichtlijn Water (SGBP-3, 2022-2027) bevindt zich in de uitvoeringsfase. In 2027 moeten de KRW-doelen zijn bereikt of moeten afwijkingen deugdelijk zijn gemotiveerd. Voor WSHD betekent dit dat de komende jaren cruciaal zijn voor het realiseren van resterende opgaven en het voorbereiden van de vierde planperiode (2028-2033). De ambitie van WSHD is om in 2026 99% van de vastgestelde maatregelen gestart en 90% uitgevoerd te hebben².

De toenemende bestuurlijke aandacht voor doelbereik, uitvoeringscapaciteit en transparante verantwoording vormt de directe aanleiding voor dit onderzoek. Daarbij speelt mee dat maatschappelijke druk op waterkwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling toeneemt, terwijl natuurlijke, antropogene en beleidsmatige beperkingen, zoals verzilting, klimaatverandering, landbouw en ruimtedruk, het behalen van de KRW-doelen bemoeilijken.

Ondanks ruim twintig jaar KRW-beleid blijft het behalen van de waterkwaliteitsdoelen een grote uitdaging. En dat geldt feitelijk voor alle Europese lidstaten.

Daarnaast blijkt dat de technische complexiteit van de KRW-systematiek, de veelheid aan rapportageverplichtingen en de gelaagde bestuurlijke verantwoordelijkheden het voor bestuurders lastig maken om de voortgang, effectiviteit en legitimiteit van maatregelen goed te overzien. De verantwoordingsstructuur richting Rijk en Europa vraagt echter om een transparante en goed onderbouwde besluitvorming.

De vraag is dan: welke risico's gaan er gepaard met het niet behalen van de KRW-doelen en welke risicobeheersing is er aanwezig?

1.2 Vraag- en doelstelling

De centrale vraag die uit het bovenstaande voortvloeit is:

In hoeverre wordt de VV in de gelegenheid gesteld om te sturen op het KRW-vraagstuk binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water en wat is het handelingsperspectief van de VV om de bestuurlijke risico's rondom de KRW te beheersen?

Dit onderzoek heeft tot doel de bestuurlijke en inhoudelijke positie van WSHD binnen het KRW-proces te verduidelijken en te versterken. Concreet wordt beoogd:

1. Inzicht te geven in de stand van zaken van de KRW-doelen en -maatregelen binnen het beheergebied van WSHD
2. De samenhang te duiden tussen beleidskeuzes, uitvoering en verantwoordingsverplichtingen
3. Aanbevelingen te formuleren voor een effectievere sturing en rapportage richting de vierde planperiode (2028-2033).

Het onderzoek draagt daarmee bij aan een beter bestuurlijk begrip van de KRW-opgave en ondersteunt de VV bij toekomstige besluitvorming over doelen, maatregelen en verantwoording.

¹ Waterschap Hollandse Delta, “Waterwerken”, <https://waterwerken.wshd.nl>.

² Waterschap Hollandse Delta, *Programmabegroting 2026, Meerjarenraming 2027 - 2030 (2025)*, <https://wshd.publicaties.app/pub/begroting2026/>.

2 Doel en onderzoeksplan

2.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

In hoeverre wordt de VV in de gelegenheid gesteld om te sturen op het KRW-vraagstuk binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water en wat is het handelingsperspectief van de VV om de bestuurlijke risico's rondom de KRW te beheersen?

Deze hoofdvraag is verdeeld in de volgende onderzoeksvragen

1. Welke doelen zijn door de VV vastgesteld?
2. Welke risico's onderkent het waterschap voor doelbereik bij de KRW binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water?
3. Welke risicobeheersmaatregelen treft het waterschap? Welke instrumenten zijn beschikbaar en zijn deze toereikend?
4. Hoe wordt de VV geïnformeerd over doelbereik, risico's en beheersing daarvan?
5. Welk handelingsperspectief heeft de VV bij het KRW-vraagstuk?

2.2 Aanpak

Het onderzoek startte met een documentenanalyse waarbij de volgende vraag centraal stond: "welke gevolgen zijn er bij het niet behalen van de KRW-doelen in 2027?" De volgende documenten vormden de basis:

- Rapport van de Universiteit Utrecht³
- Tussenbalans van de Provincie Zuid-Holland⁴
- Koepelrapport van het Rijk⁵
- 7^e implementatierapport van de Europese Commissie⁶

Naast deze externe rapport zijn ook de diverse kaderstellende documenten van WSHD doorgenomen, bijvoorbeeld het Waterbeheerprogramma, Waterwerken en de Strategie waterkwaliteit.

Een tweede bron van informatie waren interviews, zowel intern als extern. Het doel van de interviews met medewerkers is nagaan in hoeverre de resultaten uit de documentenanalyse, de risico-inventarisatie, een rol spelen in de huidige en toekomstige werkzaamheden voor KRW. Het doel van de interviews met externen was inventariseren welke risico's aanwezig zijn bij het niet behalen van KRW-doelen en welke beheersmaatregelen voorhanden zijn. De geïnterviewde functionarissen zijn opgesomd in bijlage 1.

Een derde toegepaste onderzoeksmethode, met name toegepast voor de beantwoording van onderzoeksvragen 4 en 5, is een enquête aan VV-leden, die de klankbordgroep voor de rekenkamer vormen. De enquêtevragen en -resultaten staan in bijlage 2. De resultaten van de enquête zijn vervolgens besproken in een gesprek met de klankbordgroep. De responsgraad van deze enquête was 57%. Vanwege de geringe responsgraad zullen geen conclusies worden gebaseerd op de enquêteresultaten. De resultaten zijn enkel ter beeldvorming gebruikt.

³ Tessa Rotscheid e.a., *De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West* (UCWOSL Utrecht University, 2024).

⁴ Provincie Zuid-Holland, *Tussenbalans KRW-oppervlaktewater Zuid-Holland* (2025), https://pzh.notubiz.nl/document/15401168/1/Bijlage+3+Tussenbalans+KRW+oppervlaktewater+Zuid-Holland?connection_type=16&connection_id=1035000.

⁵ L. Slagter e.a., *Koepelrapport tussenevaluatie KRW* (2024),

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw>.

⁶ Europese Commissie, *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*, SWD(2025) 32 final, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Third River Basin Management Plans Second Flood Risk Management Plans (Brussel, 2025), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2025%3A32%3AFIN&qid=1738746144581>.

2.3 Afbakening

Voor dit onderzoek gelden de volgende afbakeningen.

- We richten ons op de strategische rol van de VV.
- We richten ons niet op de inhoud van de concept maatregelenlijst/-pakket om de waterkwaliteit te verbeteren en de (verwachte) effectiviteit ervan.
- We kijken naar de bestuurlijke risico's na 2027 en eventuele verwachte onmogelijkheden bij de realisatie van de bestuurlijke opgave.
- We steunen op actuele externe analyses van de Universiteit Utrecht, Provincie Zuid-Holland, het ministerie van I&W en de Europese Commissie.
- In dit document worden de woorden 'maatregelenpakket' en 'maatregelenlijst' als synoniemen gehanteerd. In november 2020 werd de VV gevraagd in te stemmen met een maatregelenpakket; in 2026 is de VV gevraagd een concept maatregelenlijst vast te stellen.

3 De bestuurlijke opgave van WSHD

Bijlage 3 bevat een uiteenzetting van de verantwoordelijkheden voor de volgende stakeholders: EU, het Rijk, de provincie en WSHD. Deze bijlage biedt meer details bij onderstaande paragrafen.

3.1 Wettelijk kader KRW

De Europese Kaderrichtlijn Water⁷ is in 2000 in werking getreden met als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te verbeteren. De richtlijn verplicht lidstaten om uiterlijk in 2027 een 'goede toestand' van alle waterlichamen te bereiken.

De KRW kent voor de beoordeling van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam twee componenten:

1. De chemische toestand: beoordeling op basis van 45 prioritare stoffen, waarbij geldt dat alle stoffen aan de norm moeten voldoen ('one-out, all-out-principe').
2. De ecologische toestand: beoordeling op basis van biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen.

3.2 Bestuurlijke organisatie KRW

De minister van I&W is systeemverantwoordelijk en verantwoording schuldig aan de Europese Commissie voor de implementatie van de KRW. Uitgangspunt is dat elke overheid zijn bevoegdheden inzet om te voldoen aan de KRW.

Bij de implementatie van de KRW in Nederland is ervoor gekozen om bestaande bestuurlijke bevoegdheden in stand te houden. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid verdeeld over verschillende bestuurslagen. Voor het gebied van WSHD betekent dit:

- Rijk: systeemverantwoordelijk, toelating gewasbeschermingsmiddelen, rijkswateren, KRW-maatregelen
- Provincie Zuid-Holland: toezicht op waterschap, vergunningen industrie, grondwater, KRW-maatregelen
- WSHD: oppervlaktewaterbeheer, waterkwaliteit, RWZI's, KRW-maatregelen, VTH
- Gemeenten: omgevingsplannen, zorgplicht voor stedelijk afvalwater, grondwater en hemelwater, ruimtelijke ontwikkeling
- Omgevingsdienst: vergunningverlening, toezicht, handhaving

Voor de KRW is Nederland geografisch verdeeld in vier stroomgebieden:

- Rijn (NLRN) - 69% van Nederlands grondgebied (hierin valt ook WSHD)
- Maas (NLMS) - 18% (WSHD valt met het eiland Goeree-Overflakkee ook in dit stroomgebied)
- Schelde (NLSC) - 8%
- Eems (NLEM) - 6%

Het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) Rijn-West heeft een Samenwerkingsagenda⁸ opgesteld. Hierin beschrijft het RBO wat de opgave is om in 2027 de doelen voor schoon water te bereiken en op welke thema's Rijn-West (onderdeel van stroomgebied Rijn) de komende jaren de focus legt.

Het Ministerie van I&W coördineert de voorbereiding van stroomgebiedbeheerplannen. Een stroomgebiedsbeheerplan is een van de belangrijkste documenten voor de KRW, want deze bevat een overzicht van toestand, problemen, doelen en maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Het Ministerie van I&W stelt de stroomgebiedbeheerplannen vervolgens vast.

⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Legislation No. 2000/60/EC, Official Journal L 327 (2000), <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>.

⁸ Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West, *Samenwerkingsagenda Rijn-West 2021-2027* (2021), <https://iplo.nl/publish/pages/204133/samenwerkingsagenda-rijn-west-2021-2027-jan-2021.pdf>.

3.2.1 Complexiteit in het bestuurlijke netwerk

De waterschappen stellen als bevoegd gezag voor regionale wateren de concept maatregelenlijsten vast en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, terwijl het Rijk deze pakketten bundelt en vaststelt in het SGBP en daarmee eindverantwoordelijk is voor verantwoording aan de Europese Commissie. Provincies borgen daarbij de regionale samenhang door kaders te stellen en de inbreng te coördineren. Het SGBP is voor zijn inhoud en haalbaarheid dus afhankelijk van de door waterschappen aangeleverde concept maatregelenlijsten, terwijl diezelfde waterschappen hun keuzes afstemmen op de door het Rijk en provincies gestelde doelen en kaders, waardoor een wederzijds afhankelijke governance-structuur ontstaat.

Daarmee is sprake van een gelaagd stelsel waarin het Rijk (vaststelling en internationale verantwoording), provincies (kaderstelling en coördinatie) en waterschappen (besluitvorming en uitvoering van maatregelen) elk een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben, maar waarin deze verantwoordelijkheden niet volledig samenvallen met de feitelijke sturingsmogelijkheden op het behalen van de KRW-doelen.

Deze manier van organiseren draagt het risico in zich, dat iedereen verantwoordelijk is en niemand het totaal ziet. De Europese Commissie wees ook op dit risico in het 7^e implementatierapport⁹.

3.3 De rol van de VV bij SGBP

Iedere zes jaar stelt de VV, net zoals andere besturen bij waterschappen, maatregelen vast ten behoeve van een SGBP. De planperiodes zijn:

- SGBP-1: 2010-2016
- SGBP-2: 2016-2022
- SGBP-3: 2022-2027 (door de VV vastgesteld op 26 november 2020)
- SGBP-4: 2028-2033 (ter besluitvorming door de VV in 2026)

De VV van WSHD heeft formeel het maatregelenpakket voor het Stroomgebiedsbeheerplan (SGBP-3 Rijn-West 2022-2027) vastgesteld op 26 november 2020. Formeel stelt Provincie Zuid-Holland de doelen vast op basis van een voorstel van WSHD.

Dit besluit werd door de VV genomen als hamerstuk zonder discussie, waarbij het bestuur steunde op de technische expertise van de organisatie. Voor de VV bleek het een lastig dossier, waarbij de technische complexiteit van de materie het voor VV-leden moeilijk maakt om het geheel te overzien en gefundeerde beslissingen te nemen.

Dit maatregelenpakket is vervolgens verwerkt in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 dat in 2021 is vastgesteld.

3.4 Opgave WSHD

Het waterschap is verantwoordelijk voor 43 KRW-waterlichamen binnen de totaal 125 waterlichamen van provincie Zuid-Holland¹⁰. Deze 43 KRW-waterlichamen beslaan ongeveer tien procent van het totale oppervlaktewater in het beheergebied van WSHD.

Het beheergebied kent diverse uitdagingen¹¹: brakke en zoute kwel met hoge concentraties fosfor en stikstof, historische bodembelasting waarbij in sommige gebieden tot 95% van de fosfor uit nalevering komt, toenemende verzilting, fysieke ruimtelijke beperkingen in dichtbebouwde en landbouwgebieden, fundamentele spanning tussen mestbeleid en waterkwaliteitsdoelstellingen, en grote schommelingen in chloridegehalten.

Voor de overige wateren gelden ook doelen voor een natuurlijke situatie, maar geldt een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting.

⁹ Europese Commissie, *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*.

¹⁰ Provincie Zuid-Holland, *Tussenbalans KRW-oppervlaktewater Zuid-Holland*.

¹¹ Waterschap Hollandse Delta, *Strategie Waterkwaliteit. Gezond water, dat bruist van leven* (2025).

3.4.1 Tijdslijn KRW-gebeurtenissen

Deze tijdslijn biedt een overzicht van relevante gebeurtenissen in het kader van de KRW.

Jaar	Gebeurtenis / Thema	Beschrijving / Belangrijke punten
2020	Vaststelling maatregelenpakket t.b.v. SGBP-3	De Verenigde Vergadering van WSHD stelt het maatregelenpakket vast t.b.v. SGBP-3 (2021-2027). Besluitvorming vond plaats als hamerstuk zonder substantiële discussie. De VV steunde op de technische expertise van de organisatie.
2021-2025	Lange termijnvisies en P&C-cyclus	De VV stelt diverse strategische documenten vast: <i>Waterbeheerprogramma 2022-2027</i> , <i>Watervisie 2050</i> en <i>Strategie Waterkwaliteit 2050</i> . De KRW is beleidsmatig geïntegreerd in het programma <i>Voldoende en Schoon Water</i> . Via de P&C-cyclus worden besluiten genomen over begrotingen, jaarstukken, kadernota's en buraps.
2023	Landelijk Impulsprogramma KRW & Omgevingswet	Sinds 2023 is het speelveld fundamenteel veranderd. Het landelijke Impulsprogramma erkent dat Nederland de KRW-doelen niet zal halen. De minister kiest in 2025 voor een juridische verdedigingsstrategie met uitzonderingsmogelijkheden. De Omgevingswet (2024) biedt ruimte voor maatwerk, maar de EU waarschuwt voor risico's van te veel discretie. WSHD vertaalt dit in 2025 naar een driesporenaanpak.
Dec 2024	Kritiek van het Rijk op landelijke toestand	Het <i>Koepelrapport</i> concludeert dat geen enkel Nederlands oppervlaktewaterlichaam aan de KRW-doelen voldoet. Belangrijkste problemen: te hoge nutriënten (stikstof en fosfaat), overschrijding van chemische stoffen (PFOS, PBDE's, pesticiden). Beleid en maatregelen blijken ontoereikend; systeemlekken en beperkte capaciteit bij waterbeheerders.
Jan 2025	Toelichting door de Universiteit Utrecht	De Universiteit Utrecht licht haar rapport toe aan alle waterschapsbesturen in het stroomgebied Rijn-West.
Feb 2025	Kritiek van de Europese Commissie op Nederland	In het 7 ^e <i>Implementation Report</i> stelt de EC vast dat Nederland onvoldoende verplichtende maatregelen neemt en actoren te veel beleidsvrijheid hebben. Aanbevelingen: ambitieniveau verhogen, aanvullende maatregelen verplicht stellen en verantwoordelijkheden verduidelijken. SGBP-4 moet vóór 22 dec 2027 worden vastgesteld.
Mrt 2025	Kritiek van de provincie Zuid-Holland op WSHD	De provincie constateert in een tussenrapportage dat de ecologische toestand van waterlichamen in WSHD grotendeels onvoldoende blijft. Nutriëntenbelasting stijgt, chemische normen worden overschreden. Kritiek op traagheid, verouderde vergunningen en tekort aan capaciteit voor uitvoering en toezicht.
	Bestuurlijke informatiebrief aan VV over rapport UU	De VV ontvangt een nadere toelichting ¹² over het rapport van de Universiteit Utrecht.
Jul 2025	Bestuurlijke informatiebrief aan VV over de aanpak voor de KRW	De VV ontvangt een informatiebrief ¹³ , incl. diverse ondersteunende bijlagen, over de aanpak voor het realiseren van de KRW-doelen.
Sept 2025	KRW-impuls	KRW-impuls ¹⁴ (collegebesluit, dossiernummer 1585) gericht op beleids- en uitvoeringsmaatregelen 2026-2027.

¹² College van Dijkgraaf en Heemraden, *Toelichting bij document De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West* (2025), <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/d9168dd7-3e27-4d74-b394-25e92ab918b3>.

¹³ College van Dijkgraaf en Heemraden, *Werken aan schoon en gezond water, nu en na 2027* (Waterschap Hollandse Delta, 2025), <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item//10e20f91-5d21-4449-8d9e-b28541a6eecd>.

¹⁴ College van Dijkgraaf en Heemraden, *Collegebesluit 1585. KRW-impuls* (Waterschap Hollandse Delta, 2025).

Jaar	Gebeurtenis / Thema	Beschrijving / Belangrijke punten
		Bijlage 5 van de KRW-impuls bevat een risico-inventarisatie voor het niet behalen van KRW-doelen.
		Deze is niet met de VV gedeeld.
Nov 2025	Programmabegroting 2026, meerjarenraming 2027-2030	De VV geeft akkoord op de programmabegroting 2026 en meerjarenraming 2027-2030 ¹⁵ en de daarin opgenomen plannen, incl. kosten, t.b.v. KRW-doelrealisatie.
		De KRW-impuls van WSHD is onderdeel geworden van de Programmabegroting 2026
Feb 2026	Informatiebijeenkomst VV	De VV wordt geïnformeerd over de voorgenomen activiteiten en welke uitgangspunten daarvoor gelden
2026	SGBP-4 (2028-2033)	De VV stelt in 2026 de concept maatregelenlijst vast voor het SGBP-4 (2028-2033). Het plan moet vóór 22 dec 2027 zijn vastgesteld door het Rijk

¹⁵ Waterschap Hollandse Delta, *Programmabegroting 2026, Meerjarenraming 2027 - 2030*.

4 Vaststelling doelen

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 1 “Welke doelen zijn door de VV vastgesteld?”

4.1 Kernbevindingen

De VV heeft in 2020 het KRW maatregelenpakket t.b.v. het SGBP-3 vastgesteld. De KRW-doelen en de maatregelen zijn vervolgens geïntegreerd in Waterbeheerprogramma.

4.2 2000: Wettelijke verplichtingen uit de KRW

De Kaderrichtlijn Water trad in werking in 2000. Lidstaten moeten uiterlijk in 2027 een goede toestand van alle waterlichamen bereiken. Voor WSHD betekent dit concrete verplichtingen voor 43 KRW-waterlichamen. Dit is ongeveer 10% van het totale oppervlaktewater van WSHD. Een cruciale verplichting voor de VV is het iedere zes jaar vaststellen van een concept maatregelenlijst ten behoeve van een stroomgebiedsbeheerplan.

4.3 2020: vaststelling maatregelen voor SGBP-3

De VV heeft in 2020 het maatregelenpakket voor SGBP-3 (2021-2027) vastgesteld. Deze besluitvorming vond plaats als hamerstuk zonder substantiële discussie. De VV steunde vooral op de technische expertise van de organisatie. Het doel voor WSHD is om de vastgestelde maatregelen uit te voeren.

4.4 Beleidsmatige integratie

De KRW is beleidsmatig volledig geïntegreerd in de bestuurlijke programma's, zoals beschreven in het waterbeheerprogramma. In de P&C-jaarcyclus heeft de VV op programmaniveau besluiten genomen voor het betreffende begrotingsjaar met een 4-jaarlijkse vooruitblik: Jaarstukken, Programmabegrotingen, Kadernota's en Buraps.

De doelen die het waterschap zichzelf oplegt om te voldoen aan de KRW zijn gekoppeld aan de thema's 'Voldoende en Schoon Water' en 'Waterketen', omdat hierbij doelen en speerpunten zijn opgenomen die gaan over waterkwaliteit. Deze staan in het Waterbeheerprogramma 2022-2027¹⁶. In onderstaande Tabel 1 staan de ambities, doelen en speerpunten weergegeven. Enkel die elementen die een duidelijke relatie met de KRW hebben, zijn weergegeven.

Via Waterwerken¹⁷ wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de speerpunten.

Tabel 1. Ambities, doelen en speerpunten met een relatie naar KRW uit WBP 2022-2027

Voldoende en Schoon Water	
Ambitie 2050	We zorgen voor genoeg water; niet te veel en niet te weinig. We zorgen voor gezond water, dat bruist van leven. Water verbindt en is van meerwaarde voor natuur en mens, voor stad en platteland.
Lange termijn doelen 2050	Het waterleven is gezond
	Het water is schoon
	Het watersysteem is robuust en klimaatbestendig
Speerpunten 2022-2027	<u>We geven een impuls aan de waterkwaliteit en biodiverse waternatuur</u>
	<u>We verminderen de watervervuiling</u>
	We maken het watersysteem klaar voor het klimaat van 2050
	We vergroten de grip op het watersysteem om invulling te geven aan het zoetwatervraagstuk en de functies toekomstbestendig te faciliteren

¹⁶ Waterschap Hollandse Delta, *Waterbeheerprogramma 2022-2027* (2021).

¹⁷ Waterschap Hollandse Delta, "Waterwerken".

Waterketen

Ambitie 2050	We dragen samen met de omgeving bij aan een circulaire waterketen met als doel een gezonde en duurzame leefomgeving.
Lange termijn doelen 2050	We leveren kostenefficiënte prestaties bij aanvaardbare risico's en veilige omstandigheden, en we minimaliseren de negatieve milieu-impact vanuit de bedrijfsvoering (fossiele of schaarse grondstoffen en broeikasgasemissies)
Speerpunten 2022-2027	We voldoen aan de wettelijke eisen We verbeteren de kostenefficiëntie, de doeltreffendheid, de adequaatheid en de voorspelbaarheid van de waterketen

De directe relatie tussen KRW-maatregelen en de speerpunten is te vinden bij de eerste twee speerpunten van het thema Voldoende en Schoon Water (onderstreept in Tabel 1). Die gaan over het realiseren van KRW-maatregelen en reductie van emissie op oppervlaktewater.

Daarnaast zijn er belangrijke strategische nota's vastgesteld door de VV: Watervisie 2050¹⁸ en de Strategie Waterkwaliteit 2050¹⁹.

4.5 Voorbereiding op SGBP-4

Op 17 december 2025 nam de VV twee voorbereidende besluiten: aanpassing van een waterlichaam in de administratie en het schrappen van een maatregel met significante schade. Deze waren volgens D&H nodig voor de voorbereiding op het SGBP-4 in 2026-2027.

Het besluit op 17 december 2025 start de besluitvormingsketen voor SGBP-4. Zonder deze stap kan het waterschap het verplichte KRW-tijdpad niet halen. Herbegrenzing en aanpassing van maatregelen moeten vooraf geregeld zijn, zodat in 2026 een haalbaar pakket kan worden vastgesteld.

In het voorjaar van 2026 bepaalt de VV de concept maatregelenlijst voor 2028-2033, met aandacht voor proportionaliteit. In juli 2026 wordt de definitieve maatregelenlijst vastgesteld. Daarna gaat het pakket naar de Provincie Zuid-Holland en wordt het ter inzage gelegd. Eind 2026 volgt het besluit over het definitieve pakket, inclusief de ontvangen zienswijzen.

¹⁸ Waterschap Hollandse Delta, *Samen werken aan een veilige en leefbare Hollandse Delta. Op koers met waterschap Hollandse Delta. Watervisie WSHD 2050*. (2023).

¹⁹ Waterschap Hollandse Delta, *Strategie Waterkwaliteit. Gezond water, dat bruist van leven*.

5 Risico's: inventarisatie

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 2 "Welke risico's onderkent het waterschap voor doelbereik bij de KRW binnen het bestuurlijk programma Voldoende en Schoon Water?"

5.1 Kernbevindingen

WSHD gebruikt het woord 'risico' (van het niet behalen van de KRW-doelen) niet, maar spreekt over 'uitdagingen' en 'mogelijkheden'. Externe partijen benoemen wel belangrijke risico's voor het behalen van KRW-doelen. WSHD heeft geen risico-inventarisatie gedeeld met de VV, hoewel die intern wel bestaat.

5.2 Risico-inventarisatie in kaderstellende documenten van WSHD

De kaderstellende documenten die het College van D&H voorlegt aan de VV - het Waterbeheerprogramma, Waterwerken, Watervisie 2050 en Strategie Waterkwaliteit 2050 - gebruiken de term 'risico' niet. Er wordt gesproken over kanttekeningen of randvoorwaarden om een doel te behalen.

Enkele voorbeelden zijn:

Waterwerken	<i>Voor het verbeteren van de waterkwaliteit staan meerdere partijen aan de lat. Alleen door samen te werken aan de opgaven, zullen we de doelen kunnen halen.</i> <i>Als waterschap ontwikkelen we een handelingskader voor de rol die we willen nemen in het verminderen van agrarische emissies. Met hierbij de aantekening dat we slechts één van de spelers zijn bij de gewenste emissiebeperking; veel regelgeving met betrekking tot de agrarische sector wordt bijvoorbeeld landelijk geregeld.</i>
Strategie Waterkwaliteit	<i>Aan welke randvoorwaarden moet dit voldoen? In welke juridische en beleidskaders dienen randvoorwaarden voor nieuwe en bestaande watergangen te worden opgenomen? Wat is er nodig in de samenwerking met gebiedspartners en inwoners om tot een robuust watersysteem te komen?</i>

In Strategie Waterkwaliteit staat in een aantal vragende zinnen omschreven welke kennishiaten er op dit moment zijn om de doelstelling 'robuust watersysteem' te realiseren. De term 'risico' wordt hier niet gehanteerd, hoewel het besef van de noodzaak tot een brede aanpak, meer dan het realiseren van een robuuste watergang, duidelijk geïllustreerd wordt.

5.3 Risico-inventarisatie over KRW in externe documenten

5.3.1 Universiteit Utrecht

Een rapport van de Universiteit Utrecht²⁰ over de regio Rijn-West signaleert risico's/aandachtspunten. Het rapport van de UU is door D&H met de VV gedeeld op 7 februari 2025 en vervolgens toegelicht in een informatiebrief op 11 maart 2025²¹.

Hier volgt een overzicht van de risico's en aandachtspunten, specifiek voor WSHD, waarop UU wees.

²⁰ Rotscheid e.a., *De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West*.

²¹ College van Dijkgraaf en Heemraden, *Toelichting bij document De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West*.

Kader: Samenvatting risico's/aandachtspunten rapport Universiteit Utrecht²⁰ over WSHD**Doelbepaling & juridische borging**

- De Praagmatische methode voor doelaflading is mogelijk niet KRW-proof, wat juridische risico's oplevert voor de provincie die doelen moet vastleggen.
- In het WBP is onvoldoende duidelijk welke concrete maatregelen worden genomen en welk effect deze hebben op doelbereik in 2027.
- Een aantal verplichte KRW-basismaatregelen (art. 11 lid 3 KRW) wordt niet of onvoldoende opgenomen in het maatregelenprogramma.
- Het typeren van aanvullende maatregelen als inspanningsverplichting past niet binnen de KRW-systematiek: als maatregelen nodig zijn voor doelbereik, moeten ze worden uitgevoerd.
- Het typeren van onderzoek als inspanningsverplichting strookt niet met de resultaatsverplichting in de KRW.
- Onderzoeksresultaten zullen naar verwachting niet tijdig leiden tot concrete, gerealiseerde maatregelen vóór 22 december 2027.

Maatregelen & uitvoering

- Het accent op het uitvoeren van maatregelen leidt niet automatisch tot doelbereik; doelen moeten in 2027 zijn gehaald.
- Binnen gebiedsgerichte plannen kunnen KRW-maatregelen vertraging oplopen; effectiviteit van niet-juridische instrumenten is onzeker.
- De bijdrage van beleidsuitgangspunten aan doelbereik hangt af van vertaling in concrete maatregelen en daadwerkelijke uitvoering.
- Overmatige afhankelijkheid van samenwerking en participatie kan leiden tot onvoldoende of vertraagde uitvoering.

Regelgeving & vergunningverlening

- In vergunningverlening is het KRW-belang juridisch geborgd (incl. achteruitgangverbod), maar vooral gericht op fysische aspecten, minder op chemische.
- Actualisatie van regels (waterschapsverordening, beleidsregels) is vooral ingegeven door biodiversiteit en energietransitie, minder door de KRW-opgave.
- WSHD miskent deels dat zij bij lozingen van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen een eigen regelgevende bevoegdheid heeft.
- Onzeker of alle potentieel schadelijke activiteiten in de waterschapsverordening zijn gereguleerd; algemene beoordelingsregels moeten voorkomen dat doelen in gevaar komen.
- Voor vergunningsvrije activiteiten is borging afhankelijk van meldplichten of zorgplicht, wat risico's geeft bij handhaving.
- De waterschapsverordening biedt geen grondslag om bestaande vergunningen aan te scherpen of in te trekken wanneer KRW-doelbereik dat vereist. Dit is niet conform art. 11 lid 5 KRW.

Monitoring, effectiviteit en bijsturing

- Hoewel waterkwaliteit wordt gemonitord, is niet duidelijk of de effectiviteit van maatregelen wordt gevolgd; daardoor is onbekend of bijsturing nodig is.
- Het ontbreken van effectmonitoring bemoeilijkt inzicht in de feitelijke bijdrage van maatregelen aan doelbereik.

Grondverwerving & instrumentgebruik

- Voor maatregelen op gronden van derden wordt ingezet op vrijwilligheid (subsidies).
- Publiekrechtelijke instrumenten zoals gedoogplichten of onteigening worden niet ingezet, wat realisatie kan vertragen.

Handhaving & toezicht

- Richting 2027 bestaat een reëel risico op handhavings- en intrekkingverzoeken.
- Door de omgevingswet vallen meer activiteiten onder algemene regels, waardoor meer toezichtcapaciteit nodig is voor naleving en handhaving.
- Er ontbreekt specifiek KRW-gericht handhavingsbeleid, waardoor onvoldoende capaciteit beschikbaar kan zijn voor robuuste KRW-gestuurde handhaving.

Afhankelijkheid van andere overheden

WSHD kan de belangrijkste bronnen van watervervuiling niet zelfstandig aanpakken. De chemische belasting van het oppervlaktewater wordt grotendeels bepaald door Europees en landelijk beleid op het gebied van nutriënten (stikstof en fosfor) en gewasbeschermingsmiddelen. Het waterschap is sterk afhankelijk van beleidsmaatregelen van het EU, Rijk en de provincie.

De UU wijst op een focus op vrijwillige samenwerking, terwijl de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen die WSHD heeft vastgesteld bij het waterschap ligt. WSHD zet in op vrijwilligheid (subsidies) en gebruikt nauwelijks juridische middelen zoals gedoogplichten of onteigening en actualiseert regelgeving onvoldoende vanuit KRW-perspectief²². Daardoor ontbreken essentiële juridische grondslagen en wordt onderbenutting gemaakt van eigen bevoegdheden. Dit alles vergroot de kans dat doelen niet op tijd worden gehaald.

Afhankelijkheid van partners in eigen regio zonder formele instrumenten

WSHD is voor de uitvoering van essentiële maatregelen sterk afhankelijk van medewerking van andere stakeholders, zonder dat het waterschap over voldoende juridische instrumenten beschikt om deze medewerking af te dwingen wanneer vrijwillige samenwerking stagneert. Het waterschap is afhankelijk van andere partijen voor grondaankoop en samenwerking bij projecten, wat risico's geeft voor tijdige uitvoering. Zonder formele afspraken kan de voortgang vertragen.

5.3.2 Landelijk 'Impulsprogramma KRW'

Het speelveld is bij de KRW sinds 2023 veranderd door het landelijke KRW-impulsprogramma (2023) en de Omgevingswet (2024). Voor 2023 werd het initiatief voornamelijk bij de waterschappen gelaten.

Het impulsprogramma erkende in 2023 dat Nederland de doelen niet zal halen. De minister nam meer de regie en koos vervolgens in juni 2025 voor een juridische verdedigingsstrategie via uitzonderingen. Daarbij wordt de KRW gepresenteerd als een flexibele resultatenverplichting met vier legitieme uitzonderingsmogelijkheden. Een waterschap kan desnoods een gemotiveerd beroep doen op deze uitzonderingsmogelijkheden.

De Omgevingswet biedt volgens WSHD sinds 2024 nieuwe mogelijkheden voor maatwerkoplossingen en gebiedsgerichte samenwerking. De Europese Commissie waarschuwt echter dat deze discretionaire ruimte de situatie kan verslechteren. De Europese Commissie is kritisch over vrijwillige maatregelen en de versnipperde governance.

WSHD vertaalt het impulsprogramma in 2025 naar een eigen driesporenstructuur²³. WSHD stelt dat in 2027 alle maatregelen in uitvoering moeten zijn. WSHD erkent daarbij - evenals de minister van I&W - dat er 'doelgaten' zullen resteren per 22 december 2027.

5.3.3 Kritiek van het Rijk op landelijke toestand bij KRW

Het Rijk concludeerde in het Koepelrapport²⁴ van december 2024 (opgesteld door onafhankelijke partijen), dat geen enkel Nederlands oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de KRW-doelen: 0 van de 745 waterlichamen verkeert in goede ecologische toestand, en 97 procent voldoet niet aan de chemische kwaliteitseisen. De grootste problemen zijn te hoge nutriëntenconcentraties (stikstof, fosfor) en wijdverspreide overschrijdingen van prioritaire stoffen zoals PBDE's, PFOS, PAK's en bestrijdingsmiddelen. De landbouw blijft de grootste bron van vervuiling, terwijl klimaatverandering, droogte en exoten de ecologie verder onder druk zetten.

Het Koepelrapport bekritiseerde dat het huidige beleid, zelfs bij volledige uitvoering van de regionale programma's (maatregelenpakketten), onvoldoende is om in 2027 de doelen te halen. Er bestaan volgens het Koepelrapport structurele "lekken" in het systeem van toelating, vergunningverlening en handhaving van chemische stoffen, verouderde lozingsvergunningen en te

²² Rotscheid e.a., *De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West*, 162.

²³ College van Dijkgraaf en Heemraden, *Werken aan schoon en gezond water, nu en na 2027*.

²⁴ Slagter e.a., *Koepelrapport tussenevaluatie KRW*.

beperkte capaciteit bij waterbeheerders. Ook zou de effectiviteit van gebiedsmaatregelen en mestbeleid te optimistisch zijn ingeschat.

Het Koepelrapport richtte zich uitsluitend op een landelijk beeld en formuleerde geen afzonderlijk oordeel over individuele waterschappen. Het rapport waarschuwde dat de opgave in laag-Nederland, waaronder Rijn-West, het grootst blijft.

Het Koepelrapport, opgesteld in opdracht van het Rijk, bekritiseert daarmee ook deels het beleid van het Rijk zelf; niet enkel de waterschappen.

5.3.4 Kritiek van de Europese Commissie op Nederland

De EU houdt op landelijke niveau periodiek de vinger aan de pols. Sinds 2007 stuurt de Europese Commissie implementatierapporten aan de lidstaten. De meest recente is het 7^e implementatierapport van de Europese Commissie²⁵. Het document geeft informatie op het niveau van de vier stroomgebieden; niet op het niveau van individuele waterschappen.

De Europese Commissie trok twee overkoepelende conclusies voor geheel Nederland:

- Onvoldoende verplichtende maatregelen: *"In conclusion, despite the adoption of the 'IMPULSE' programme, additional measures may not be sufficiently effective, as much seems left to voluntary uptake, including agreements with various sectors."*²⁶
- Te veel discretie voor actoren: *"There don't seem any binding requirements on policy areas other than water management which are necessary to achieve good status. This situation in which actors have too much discretion to address WFD issues, may worsen with the entry into force of the new Environment and Planning Act."*

Aanbevelingen van de Europese Commissie²⁷ zijn onder andere:

- Ambitieniveau verhogen en actie versnellen om de nalevingskloof zoveel mogelijk te verkleinen tegen 2027
- Meer ambitieuze maatregelenprogramma's ontwikkelen met aanvullende maatregelen en deze verplicht maken
- Taken en verantwoordelijkheden van autoriteiten verduidelijken en zorgen voor betere coördinatie

5.4 Kritiek van de provincie Zuid-Holland op WSHD (maart 2025)

De provincie Zuid-Holland gaf in maart 2025 in een tussenbalans²⁸ over oppervlaktewateren kritiek op de voortgang van de KRW binnen het beheergebied van het WSHD. Volgens de tussenbalans is de ecologische toestand van vrijwel alle waterlichamen nog ontoereikend; met name de waterflora en biologische parameters blijven sterk achter. Oorzaken zijn een hoge nutriëntenbelasting (stikstof en fosfor) uit landbouw, glastuinbouw, rioolwaterzuiveringen en inlaat van rijkswater, gecombineerd met effecten van exoten zoals de Amerikaanse rivierkreeft.

De provincie constateerde dat de dalende trend in nutriëntenstikstof is gestagneerd en fosfor zelfs weer toeneemt. Daarnaast voldoen geen van de waterlichamen aan de chemische normen door aanhoudende overschrijdingen met metalen, PAK's, PFOS, PBDE's en bestrijdingsmiddelen zoals imidacloprid en deltamethrin.

Zuid-Holland bekritiseerde WSHD voor een beperkt handelingsperspectief en trage uitvoering van inrichtings- en hydrologische maatregelen. De aanpak van verontreinigingsbronnen schiet volgens de provincie tekort, vergunningen zijn verouderd en de toezichtcapaciteit is ontoereikend.

²⁵ Europese Commissie, *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*.

²⁶ Europese Commissie, *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*, 34.

²⁷ Europese Commissie, *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*, 36.

²⁸ Provincie Zuid-Holland, *Tussenbalans KRW-oppervlaktewater Zuid-Holland*.

5.4.1 Kamerbrief minister I&W

De Landsadvocaat vindt het juridisch zwak om uitzonderingsgronden in te roepen bij landbouwemissies²⁹, omdat niet alle mogelijke maatregelen zijn genomen. Een kanttekening: het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur is verantwoordelijk voor een deugdelijk landbouwbeleid.

Er is spanning tussen de resultaatsverplichting van de KRW en de inspanningsverplichting voor waterschappen. De minister verdedigt zich met uitzonderingen binnen de KRW. Onduidelijkheid over de juiste koers leidt tot rechtsonzekerheid. Na december 2027 beoordeelt de Europese Commissie of Nederland genoeg heeft gedaan, met risico op procedures, boetes en reputatieschade voor WSHD.

5.5 Risico-inventarisatie van WSHD

Uit de observatie in de vorige paragrafen is op te maken dat een risicoanalyse in formele zin niet aan de VV is voorgelegd. Het instrument dat daarvoor voorhanden was, de bedrijfswaardenmatrix uit het Strategisch Assetmanagement Plan³⁰, werd hier niet toegepast.

Op 2 september 2025 nam D&H een besluit over 'KRW Impuls'. De bijlagen van dit dossier bevat een risico-analyse¹⁴ t.b.v. de argumentatie waarom het besluit wenselijk is. Deze risicoanalyse betreft risico's van het niet behalen van KRW-doelen:

- WOO-verzoek
- Handhavingsverzoek
- Centrale overheid verhaalt op het waterschap boetes die Europa oplegt
- Rechtszaken door burgers of milieuorganisaties
- Watersysteem verslechtert sneller dan gedacht en waterkwaliteit gaat achteruit
- Functies worden niet goed ondersteund door watersysteem.

Deze risicoanalyse is niet met de VV gedeeld.

²⁹ R. Tieman, "Kamerbrief Kaderrichtlijn Water", 18 juli 2025, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/18/kamerbrief-kaderrichtlijn-water>.

³⁰ Waterschap Hollandse Delta, *Strategisch Assetmanagement Plan 2.0* (2023).

6 Risico's: beheersing

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 3 "Welke risicobeheersmaatregelen treft het waterschap? Welke instrumenten zijn beschikbaar en zijn deze toereikend?"

6.1 Kernbevindingen

Op bestuurlijk niveau legt het college van D&H aan de VV geen risicoanalyse over het doelbereik bij de KRW voor. D&H hanteert niet het begrip 'beheersmaatregelen', maar spreekt over 'acties' zowel binnen een extern partnerschapsmodel (gericht op samenwerking) als binnen de ambtelijke uitvoering. D&H benadrukt juridische en beleidsmatige beperkingen en de afhankelijkheid van andere overheden voor effectieve bronbestrijding van watervervuiling.

De geformuleerde 'acties' blijven ontoereikend: vrijwillige samenwerking lost de resultaatsverplichting niet op en regelgevende bevoegdheden worden onvoldoende benut. Externe partijen bevestigen dit. De Europese Commissie, Universiteit Utrecht, Rijk en provincie Zuid-Holland waarschuwen voor onvoldoende effectiviteit van vrijwillige maatregelen.

6.2 Risicobeheersing door WSHD

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de belangrijkste documenten voor de VV over de KRW geen passages bevatten over risico's of de beheersing daarvan.

Dit hoofdstuk gaat na of externe rapporten WSHD in 2024 en 2025 aanleiding hebben gegeven om risico's voor het doelbereik aan te wijzen en deze risico's te beheersen.

6.3 Rapport Universiteit Utrecht

In maart 2025 heeft D&H aan de VV een BIB²¹ gestuurd over het rapport 'De basis op orde, juridische QuickScan KRW- implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West' van de Universiteit Utrecht (december 2024), dat D&H per mail op 7 februari 2025 had gedeeld met de VV.

Het rapport van de UU (blz. 73) noemde de volgende risico's over WSHD:

"Het is opgevallen dat er in algemene zin weerzin bestaat tot het nemen van meer dwingende maatregelen (met name in relatie tot de agrarische sector), aanscherping van (bestaande) vergunningen, meer waterschapsregelgeving en gedwongen deelname aan inrichtingsprojecten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gedoogplichten (of onteigening voor zover de belangen van de rechthebbende dat vereisen). Ondanks dat er de afgelopen jaren veel beleid is vastgesteld, (inrichtings)maatregelen zijn genomen en samenwerking met anderen is gezocht en deels gerealiseerd, blijkt dat niet alle verplichtingen tijdig zijn nagekomen of laat zijn of worden opgestart. In het bijzonder wijzen wij daarop op de uitvoering van de basismaatregelen uit artikel 11 lid 3 KRW en de verplichting ex art. 11 lid 8 KRW dat maatregelen binnen 3 jaar na vaststelling operationeel moeten zijn."

In de BIB²¹ geeft D&H geen rechtstreekse reactie op risico's die de UU bij WSHD aanwees. D&H benoemt geen specifieke risico's voor het doelbereik door WSHD.

D&H trok de algemene conclusie bij het rapport van de UU, die gaat over alle waterschappen:

"De KRW-doelen van 2027 - een gedeelde verantwoordelijkheid met inzet van alle maatregelen van alle partijen - worden niet gehaald. Daar waar uit monitoringsresultaten van waterschappen blijkt dat doelen niet op tijd worden gehaald, moeten maatregelenprogramma's worden aangepast. Er moeten in dat geval extra maatregelen worden opgenomen of bestaande maatregelen moeten worden aangescherpt, zodat doelen tijdig worden bereikt. Wanneer doelen dan nog steeds niet worden gehaald, dient dit te worden verantwoord. Voor het verantwoorden van doelen die niet worden gehaald, kent de Kaderrichtlijn Water de mogelijkheid om een beroep te doen op uitzonderingsgronden (KRW, artikel 4.4 tot en met 4.7). Handreikingen voor deze verantwoording worden op dit moment

door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgesteld. Van waterschappen wordt gevraagd om de onderbouwing aan te leveren per waterlichaam en kwaliteitselement of chemische stof. Denk bij uitzonderingen - zeer kort samengevat - aan overmacht, natuurlijke oorzaak, tijdelijke achteruitgang, langere termijn nodig voor resultaat, enz. Zie voor de juridische omschrijvingen het rapport vanaf blz. 59."

Op de aanbevelingen van de UU geeft D&H het algemene commentaar:

"Aanbevelingen voor waterschap Hollandse Delta (blz. 152-163) De onderzoekers doen verschillende aanbevelingen die door WSHD zonder uitzondering ter harte worden genomen. Een aantal aanbevelingen is aanleiding voor nieuwe maatregelen of intensivering van bestaande maatregelen. Van een aantal aanbevelingen kan worden gesteld worden dat WSHD verder is in zijn ontwikkelingen dan de onderzoekers konden weten."

In de BIB²¹ geeft D&H niet aan welke aanbevelingen bedoeld worden. Evenmin wordt aangegeven welke verbeteringen waren opgetreden in vergelijking met het rapport van de UU uit december 2024.

6.3.1 Tussenevaluaties WSHD, Zuid-Holland en Rijk

In juli 2025 heeft D&H een BIB³¹ gestuurd aan de VV over de KRW-aanpak van WSHD, gericht op SGBP-3 en daarna. De BIB³¹ was gebaseerd op tussenevaluaties van waterschap Hollandse Delta, van de provincie Zuid-Holland en van het Rijk.

De BIB³¹ vermeldt niet het 7e Implementatierapport van de Europese Commissie van februari 2025, die zich onder meer kritisch uitliet over het gebruik van het samenwerkingsmodel. De Europese Commissie noemde dit middel ontoereikend.

De drie evaluatierapporten van WSHD, Zuid-Holland en Rijk werden in de BIB³¹ genoemd en zijn door D&H als bijlagen gedeeld met de VV. Op deze manier werd de VV in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van deze drie rapporten.

De BIB³¹ bevatte geen inhoudelijke analyse van deze drie rapporten op de risico's voor het KRW-doelbereik door WSHD en op de eventuele noodzaak om hierbij beheersmaatregelen te treffen.

De algemene conclusie van D&H was:

"Uit de tussenevaluaties komt steeds hetzelfde beeld naar voren. Op te veel plaatsen overschrijden chemische stoffen de normen, is de concentratie nutriënten te hoog, de vegetatiegraad te laag en is er te weinig leven in het water. Hierdoor voldoet in heel Nederland geen enkel waterlichaam aan de KRW doelen. De conclusie luidt kortgezegd: er is meer inspanning nodig om de KRW-doelen te behalen."

Het valt op dat D&H niet ingaat op de specifieke situatie bij WSHD en reageert vanuit het landelijke beeld. D&H spitst haar algemene conclusie toe op de chemische toestand van het water, terwijl het waterschap juist invloed heeft op de ecologische toestand van het water.

Over de bestuurlijke betrokkenheid van de VV stelt D&H: *"Hoewel het waterschap alles in het werk moet stellen om een goed ecologisch potentieel te realiseren, kan er altijd rekening worden gehouden met proportionaliteit van maatregelen door een beroep te doen op een legitieme uitzondering binnen de KRW (doelverlaging). Het bestuur kan daarin keuzes maken. Daartoe worden aan de Verenigde Vergadering - de definitieve planning wordt zo snel mogelijk met u gedeeld - maatregelenpakketten ter besluitvorming voorgelegd die meer of minder investering vergen. De Verenigde Vergadering kiest hierdoor op welke wijze waterschap Hollandse Delta de oorspronkelijke doelen uit 2000 - het bereiken van een zo natuurlijk mogelijk staat van zijn waterlichamen - realiseert. Ook de onderbouwing van KRW-doelgaten zal op de agenda van de Verenigde Vergadering staan."*

³¹ College van Dijkgraaf en Heemraden, *Werken aan schoon en gezond water, nu en na 2027*.

Het valt op dat D&H de bestuurlijke betrokkenheid van de VV expliciet toespitst op het nemen van besluiten over maatregelenpakketten/-lijsten.

D&H noemt geen betrokkenheid van de VV bij het identificeren van risico's voor het doelbereik bij de KRW en vervolgens de beheersing ervan door WSHD.

6.3.2 Beschikbare risicobeheersing door de organisatie

Tijdens het onderzoek, bleek uit de interviews, dat de organisatie KRW-risico's onderscheidt en ook beheersmaatregelen formuleert. Tabel 2 geeft deze weer.

Tabel 2. Risico-inventarisatie door WSHD

Gebeurtenis	Oorzaak	Kans van optreden	Gevolg	Beheersmaatregel
WOO-verzoek	Zorgen van natuur- en actiegroepen over effect directe lozingen op oppervlaktewater en kwaliteit en onttrekking grondwater op waterkwaliteit, volksgezondheid en halen KRW-doelen	Gemiddeld	Druk op organisatie; Achterstanden primaire taak; Verslechtering imago; Minder draagvlak voor taken waterschap	Verder ontwikkelen waterschapsverordening ter beperking waterbelastende activiteiten; Uitvoering Nota Prioriteiten VTH (herzien vergunningen, intensivering toezicht en handhaving, prioriteren KRW-stoffen); Beperken emissies RWZI's
Handhavingsverzoek	Zorgen over KRW-proof zijn van vergunningen en vergunde of meldingsplichtige activiteiten en effecten voor volksgezondheid	Gemiddeld	Druk op organisatie; Achterstanden primaire taak; Verslechtering imago; Minder draagvlak voor taken waterschap	Bezien en herzien vergunningen; Verder ontwikkelen waterschapsverordening
Centrale overheid verhaalt op het waterschap boetes die Europa oplegt	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontvangt een boete van de Europese Commissie vanwege niet halen KRW-doelen	Gemiddeld	Kosten (niet begroot/gereserveerd); Verslechtering imago	Verkleinen doelgaten; Verantwoorden doelgaten
Watersysteem verslechtert sneller dan gedacht en waterkwaliteit gaat achteruit	Toenemende druk op systeem door weersextremen, toxische druk, nutriëntenbelasting, inrichting en verzilting	Gemiddeld	Boete Europese Commissie (overtreding verslechteringsverbod); Economische schade aan functies; Hoge herstelkosten	Basis versterken/op orde; Versterken maatregelen waterkwaliteit
Functies worden niet goed ondersteund door watersysteem	Onvoldoende investering om druk op het systeem het hoofd te bieden	Gemiddeld	Economische schade aan functies; Hoge herstelkosten; Rechtszaken; Verslechtering imago	Basis versterken/op orde; Versterken maatregelen waterkwaliteit

6.4 Toereikendheid van beheersmaatregelen

Op bestuurlijk niveau legt het college van D&H geen formele risicoanalyse aan de VV voor. De toets op toereikendheid van beheersmaatregelen betreft daarom uitsluitend de ambtelijke risicoanalyse van WSHD. De VV wordt niet in de gelegenheid gesteld om te sturen en te controleren op de beheersing van de risico's bij het doelbereik van de KRW.

De organisatie van WSHD heeft beheersmaatregelen geformuleerd voor de geïdentificeerde risico's bij het KRW-doelbereik. Deze beheersmaatregelen zijn echter gedeeltelijk ontoereikend om de bestuurlijke en operationele risico's afdoende te beheersen. We hebben hiervoor de volgende argumenten.

Bestuurlijk niveau

- De structurele externe afhankelijkheid van medeoverheden kan WSHD niet zelfstandig oplossen door de beperkte beïnvloedingsmacht op andere overheden.
- De structurele externe afhankelijkheid van economische sectoren kan WSHD niet zelfstandig oplossen. Erfcoaches en convenanten zijn waardevolle initiatieven maar lossen het met name problematiek bij gewasbeschermingsmiddelen binnen het onderliggende landbouwsysteem en de mestproblematiek niet structureel op.
- Het risico op EU-procedures en juridische acties van milieuorganisaties blijft bestaan.
- Het waterschap maakt onvoldoende gebruik van haar regelgevende bevoegdheden onder de Omgevingswet, zo stelt de Universiteit Utrecht.
- De Waterschapsverordening is niet actueel ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water en juridische instrumenten worden onderbenut.
- De Europese Commissie waarschuwt Nederland dat vrijwillige maatregelen onvoldoende effectief zijn. De Universiteit Utrecht wijst er specifiek op dat WSHD te zwaar leunt op vrijwillige samenwerking bij eigen KRW-verplichtingen.
- De provincie Zuid-Holland wijst op het belang van crisismanagement, werkdruk die leidt tot burn-outs en vrijheidsgraden die feitelijk uitgeput zijn.

Organisatorisch niveau

- De juridische voorbereiding voor uitzonderingen lost het onderliggende probleem niet op en biedt geen oplossing na 2027. De defensieve juridische strategie biedt geen zekerheid dat de uitzonderingsgronden bruikbaar zijn.
- De organisatorische versterking en interne coördinatie zijn positief, maar de technische complexiteit blijft voor de VV een obstakel.
- De risicogestuurde monitoring van de waterkwaliteit blijft grofmazig en effectmeting vindt slechts incidenteel plaats, waardoor effectiviteit van maatregelen moeilijk aantoonbaar is. Dit is problematisch voor zowel de verantwoording als de juridische motivering richting de Europese Commissie na 2027.
- De systematische VTH-aanpak is op zichzelf goed, maar er ontstaan achterstanden door capaciteitstekorten bij vergunningverlening en handhaving. De provincie eist bewijs van voldoende capaciteit in het vierde Stroomgebiedsbeheerplan en beschouwt de huidige situatie als onhoudbaar.

De maatregelenlijst t.b.v. het vierde Stroomgebiedbeheerplan biedt kans op meer eigenaarschap.

7 Doelbereik KRW

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 4 "Hoe wordt de VV geïnformeerd over doelbereik, risico's en beheersing daarvan?"

De hoofdstukken 5 en 6 hebben de risico's en de beheersing al beschreven. Dit hoofdstuk legt het accent op het doelbereik van WSHD. Het schetst de gestelde doelen uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027 en de realisatie in Waterwerken.

7.1 Kernbevinding

WSHD verwacht dat in 2027 geen enkel KRW-waterlichaam het streefdoel voor schoon water haalt. Het strikte 'one-out-all-out' principe van de Kaderrichtlijn Water maskeert verbeteringen per stof en leidt tot 0% doelbereik ondanks alle inspanningen.

WSHD benadrukt expliciet dat het waterschap de KRW-doelen niet eigenhandig kan realiseren door afhankelijkheid van externe partijen voor waterkwaliteitsverbetering.

7.2 Basisgegevens

De basisinformatie over het doelbereik is:

- Aantal KRW-waterlichamen WSHD: 43 waterlichamen in SGBP-3 (ongeveer 10% van het totale oppervlaktewater van WSHD)
- Vaststelling KRW-maatregelenpakket voor het SGBP-3 (vaststelling door VV op 26 november 2020 en vervolgens overgenomen in het Waterbeheerprogramma 2022-2027)
- Chemische toestand water: beoordeling op basis van 45 prioritaire stoffen, waarbij geldt dat alle stoffen aan de norm moeten voldoen ('one-out, all-out-principe')
- Ecologische toestand water: beoordeling op basis van biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen
- Resultaatsverplichting voor de systeemverantwoordelijke (minister van I&W): Schoon water in 2027
- Resultaatsverplichting voor alle waterschappen: alle maatregelen in 2027 zijn gerealiseerd

Het 'one-out, all-out-principe' van de KRW is een tamelijk grove maatstaf. Dit principe beoordeelt een waterlichaam als 'niet goed' wanneer één van de 45 prioritaire stoffen de norm overschrijdt. De werkelijke waterkwaliteit kan echter op veel aspecten wel degelijk zijn verbeterd, maar dit blijft onzichtbaar in de KRW-rapportage door dit principe. Een waterlichaam met slechts één lichte normoverschrijding krijgt dezelfde beoordeling als een waterlichaam met ernstige overschrijdingen op tientallen parameters. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat Nederland geen van de waterlichamen als 'goed' kan classificeren volgens de KRW-methodiek.

De Tweede Kamer nam in 2025 met brede meerderheid een motie aan waarin minister van I&W werd opgeroepen in Brussel voor afschaffing te pleiten. Nederland heeft samen met vijf andere EU-landen (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Finland, Luxemburg) een gezamenlijk standpunt ingenomen voor herziening van de beoordelingsmethode. De Unie van Waterschappen bekritiseert het principe omdat het geen recht doet aan jarenlange inspanningen voor waterkwaliteitsverbetering.

7.3 Waterbeheerprogramma 2022-2027

Het WBP stelt dat in de KRW-waterlichamen uiterlijk in 2027 alle mogelijke maatregelen moeten zijn genomen om te komen tot een goede waterkwaliteit.

De KPI's zijn:

- De verdeling van het % KRW-waterlichamen en clusters van het reguliere water over de klassen 'goed', 'matig', 'ontoereikend' en 'zeer slecht' o.b.v. Ecologische Kwaliteitsratio (EKR) voor fytoplankton, overige waterplanten en macrofauna.
- Het % uitgevoerde (KRW-)maatregelen per cluster (investeringen/beheer en onderhoud/onderzoek).

- De verdeling van het % KRW-waterlichamen over de klassen 'goed', 'matig', 'ontoereikend' en 'zeer slecht' o.b.v. Ecologische Kwaliteitsratio (EKR) voor vis

7.4 Waterwerken 2024

Waterwerken 2024 ¹⁷ concludeert:

"We zien dat de waterkwaliteit in geen van de KRW-wateren op dit moment voldoet aan de biologische waterkwaliteitselementen. Door middel van de uitgevoerde en uit te voeren maatregelen zal deze waterkwaliteit verbeteren. De verwachting is echter dat we de KRW-doelstellingen in 2027 niet gaan halen. Externe invloeden kunnen ook impact hebben op de waterkwaliteit en daarmee zijn we afhankelijk van vele andere partijen in het verbeteren van de waterkwaliteit. Dit maakt dat wij als waterschap er niet eigenhandig voor kunnen zorgen dat de KRW-wateren uiteindelijk aan de Europese richtlijn voldoen. Er is daarvoor op landelijke en regionale schaal meer benodigd dan alleen de KRW-maatregelen die het waterschap verplicht is uit te voeren."

Samenvatting doelrealisatie uit Waterwerken:

Indicator	Realisatie 2024	Doel 2024	Prognose 2027
KRW-doel bereikt (schoon water)	0%		Niet haalbaar
Maatregelen gerealiseerd	45%	26%	100%

7.5 Programmabegroting 2026

De Programmabegroting 2026¹⁵ hanteert een extra KPI ten opzichte van Waterwerken en het Waterbeheerprogramma¹⁶. Een definitie van 'gestart' wordt echter niet geboden door de Programmabegroting 2026, maar uit gesprekken bleek dat dit inhoudt dat medewerkers uren besteden aan de voorbereiding van een maatregel.

Indicator	Streefwaarde 2026	Norm 2027
Het % gestarte KRW-maatregelen (planvoorbereiding/in uitvoering)	99%	100%
Het % uitgevoerde (KRW-) maatregelen per cluster (investeringen/beheer en onderhoud/ onderzoek)	90%	100%

In de Programmabegroting 2026 benadrukt D&H dat de samenwerking met landbouw, industrie, gemeenten en andere waterbeheerders essentieel is om aan de doelen te voldoen. Als kernuitdagingen bij de KRW noemt de Programmabegroting 2026:

- Beperkte autonomie: afhankelijk van externe partijen voor effectieve kwaliteitsverbetering
- Tijd versus resultaat: maatregelen lopen op schema (98% gestart), maar waterkwaliteit voldoet nog nergens
- Resultaatsverplichting met onzekere uitkomst: wettelijke verplichting maatregelen uitvoeren onder garantie doelbereik 2027
- Beperkte scope: KRW-waterlichamen zijn 10% van totaal, terwijl waterkwaliteitsproblemen breed spelen.

7.6 Samenvatting

Op basis van bovenstaande bronnen kan het doelbereik van WSHD bij KRW als volgt worden samengevat.

Aspect	Bevinding
Maatregelen KRW	D&H concentreert zich op de uitvoering van het KRW-maatregelenpakket 2022-2027. De volgende periode komt in 2026 met SGBP-4 met een maatregelenlijst 2028-2033.
Voortgangsrapportage	Waterwerken rapporteert jaarlijks met status per type KRW-maatregel. Doel 2027: 100% maatregelen gestart.
Doelbereik 2027	Waterwerken 2024 stelt dat 'de waterkwaliteit in geen van de KRW-wateren op dit moment voldoet aan de biologische waterkwaliteitselementen'. Verwachting is dat doelen in 2027 niet worden gehaald.
Schoon water	0% is verwachting 2027
Afhankelijkheden	WSHD erkent dat het 'niet eigenhandig' KRW-doelen kan realiseren door afhankelijkheid van andere partijen.

8 Handelingsperspectief van de VV

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 5 "Welk handelingsperspectief heeft de VV bij het KRW-vraagstuk?"

8.1 Kernbevindingen

WSHD maakt bij de KRW deel uit van een netwerk van economische sectoren en overheden. De VV beschikt over diverse instrumenten om te sturen en invloed uit te oefenen, zoals het budgetrecht, het vaststellen van de maatregelenlijst t.b.v. het SGBP en het bepalen van VTH-prioriteiten. De VV heeft ervoor gekozen om samen te werken via afspraken (convenanten).

8.2 Zeggenschap VV over KRW met kaderstellende rol

De VV heeft in 2020 een KRW-maatregelenpakket vastgesteld voor de planperiode 2022-2027. De maatregelenlijst voor de aankomende SGBP-4 wordt in 2026 aan de VV voorgelegd. Daar kan de VV een oordeel geven over de betaalbaarheid en haalbaarheid van de dan voorgestelde KRW-maatregelen. De VV heeft in 2026 bij de maatregelenlijst voor SGBP-4 voor de komende planperiode 2028-2033 zeggenschap over ambities en maatregelen. De VV maakt dan de afweging tussen wat haalbaar en wat betaalbaar is. Ook de juridische onderbouwing kan door de VV worden bepaald.

Het maatregelenpakket uit het SBGP-3 is verwerkt in het Waterbeheerprogramma 2022-2027, dat de VV in november 2021 heeft vastgesteld. De VV heeft hier de volledige zeggenschap over eisen aan de informatievoorziening aan de VV. De KRW is een onderdeel van het Waterbeheerprogramma, met eigen specifieke doelen, speerpunten en KPI's. De VV heeft in 2026 zeggenschap door het Waterbeheerprogramma 2028-2033 vast te stellen. De KRW is hiervan ook weer een onderdeel.

De VV heeft directe invloed op financiën en capaciteit door middel van het budgetrecht. Er kan bijvoorbeeld dekking worden gerealiseerd voor prioriteiten en knelpunten. Ook capaciteitsproblemen kunnen worden opgelost via begrotingsbesluiten van de VV. De VV stelt jaarlijks het budget van WSHD beschikbaar via de programmabegroting. Het waterschap heeft dus volledige zeggenschap over toekenning van middelen. Op 26 november 2025 heeft de VV de Programmabegroting 2026 aangenomen, waarin specifieke organisatorische en financiële impulsen stonden voor de uitvoering en de naleving van de KRW.

De VV heeft via het budgetrecht bijvoorbeeld ook directe invloed op het VTH-instrumentarium. Het waterschap kan prioriteiten stellen voor VTH onder de Omgevingswet. De VTH-aanpak en het actualiseren van vergunningen zijn risico-beheermaatregelen, die door de VV direct beïnvloed kunnen worden.

De VV stelt jaarlijks de behaalde resultaten bij het Waterbeheerprogramma vast, die vervolgens worden gepubliceerd in Waterwerken. De KRW is hiervan een onderdeel. Waterwerken toont de resultaten vanaf 2016.

Vanaf 2025 zien we een intensivering in de actieve informatieverstrekking door D&H aan de VV met betrekking tot de KRW. D&H heeft in maart en juli 2025 twee Bestuurlijke Informatiebrieven aan de VV gestuurd over KRW. Deze zijn ter kennisname gestuurd aan de VV. Voor een informatieve VV-bijeenkomst op 7 november 2025 was het onderwerp KRW eerder voorzien. Dit onderwerp heeft de agenda uiteindelijk niet gehaald. Op 11 februari 2026 is informatieve VV-bijeenkomst, met aandacht voor KRW. In februari 2026 wordt de VV meegenomen in de besluitvorming en de planning van 2026-2027. Het spoorboekje van het Informatiehuis Water is hierin leidend.

8.3 Zeggenschap VV over KRW via de juridische positie van WSHD

Bij de KRW is de vaststelling van de maatregelenlijst voor het SGBP-4 voor de VV een cruciaal moment. Op deze momenten heeft de VV directe invloed op de koersbepaling van de KRW en de uitvoering van de KRW-maatregelen. De VV kan via het SBGP realistische keuzes maken over haalbaarheid en betaalbaarheid van doelen. Ook kunnen bewuste keuzes worden gemaakt over

ambities en beschikbare middelen. De VV kan in 2026 meer eigenaarschap nemen dan bij het maatregelenpakket voor SGBP-3 in 2020, waar de vaststelling van de maatregelen een hamerstuk was.

Ook kan WSHD gebruikmaken van de juridische uitzonderingen die in de Kader Richtlijn Water (KRW) zelf genoemd worden. De organisatie van WSHD bereidt in 2025/2026 de juridische uitzonderingen voor als beheermaatregel. De juridische uitzonderingen worden in 2025/2026 per KRW-waterlichaam (in totaal 43 voor WSHD) onderbouwd op basis van concrete gegevens. Vanaf 2026 is er 0,5 jurist beschikbaar ter ondersteuning van de verantwoordelijke KRW-coördinator van WSHD, die zorgt draagt voor aanlevering van de verantwoording aan de provincie, van elk doelgat (per parameter per waterlichaam) volgens de redeneerlijnen en standaardmotiveringen die het Ministerie van I&W ontwikkelt, waar nodig aangepast aan de specifieke situatie in het eigen beheergebied van WSHD.

De eerste redeneerlijn betreft verantwoording kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. De tweede redeneerlijn betreft specifieke doelgaten per waterlichaam. Bij andere tekortkomingen moeten WSHD zelf een juridische verantwoording opstellen.

Het verantwoordingspakket betreft vooralsnog een juridisch-administratieve aangelegenheid en wordt ter informatie voorgelegd aan de VV. Hierbij is vooralsnog geen rol voor de VV voorzien.

De Waterschapsverordening wordt in 2025/2026 aangescherpt om deze KRW-proof te maken. Het KRW-proof maken van Waterschapsverordening WSVO is in 2025 gestart. De opgave wordt organisatorisch ondersteund door een dedicated jurist en een dedicated beleidscoördinator. Dekking van deze extra formatie is ook onderdeel van de 26 november jl. vastgestelde begroting 2026. Na afronding zal een voorstel tot wijziging van de Waterschapsverordening aan de VV worden voorgelegd.

Momenteel is 5% van de lozingsvergunningen actueel, omdat de organisatie is gestart met de meest complexe lozingsvergunningen. Zodra deze gereed zijn verwacht de organisatie sneller voortgang te maken.

In 2025 is er in de organisatie meer oog ontstaan voor het risico van juridische acties tegen WSHD over KRW. Na 2027 kan WSHD worden aangesproken op het niet bereiken van de KRW-doelen door middel van een ingebrekestelling of andere juridische aanknopingspunten.

8.4 Zeggenschap VV over KRW met controlerende rol

De VV kan controle uitoefenen o.a. door middel van Waterwerken, waarin de behaalde resultaten worden geschetst aan de hand van het Waterbeheerprogramma. De inhoud van Waterwerken wordt jaarlijks vastgesteld door de VV, waarna deze wordt gepubliceerd op de website van WSHD.

8.5 Keuze VV van samenwerkingsmodel

De VV heeft gekozen voor het samenwerkingsmodel met de economische en bestuurlijke omgeving. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het Waterbeheerprogramma en de Strategie Waterkwaliteit.

Deltaplan Agrarisch Waterbeheer

Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) is in 2013 gestart als afspraak tussen LTO Nederland en de Unie van Waterschappen om emissies vanuit open teelten en veehouderij te verlagen. Samen met LTO Noord, milieudiensten, bloembollenkwekers en de provincie Zuid-Holland voert WSHD drie projecten uit. Het project "Bodem als Basis" begeleidt 70+ boeren bij duurzaam bodembeheer op de Zuid-Hollandse eilanden. Bij "Reductie gewasbeschermingsmiddelen" bezoeken coaches de telers om het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verminderen. Het project "Missie erfemissie" richt zich op aanleg van wasplaatsen voor veilige reiniging van landbouwapparatuur.

Overeenkomst "Samen grip op indirecte lozingen" (2025)

De deelnemende waterschappen, provincies, omgevingsdiensten en gemeenten bundelen hun kennis en menskracht om vergunningverlening en handhaving te verbeteren. Indirecte lozingen zijn afvalwaterstromen die bedrijven via de riolering lozen op een RWZI. Niet alle vervuiling wordt

daar verwijderd (een RWZI heeft immers een zuiveringsrendement), waardoor een deel van de schadelijke stoffen alsnog in sloten, vaarten en plassen terechtkomt. Het doel is om vóór eind 2027 alle risicovolle indirecte lozingen te beoordelen en waar nodig aan te passen.

8.5.1 Beperkingen van het samenwerkingsmodel

De VV heeft diverse kaderstellende documenten vastgesteld (zoals Watervisie, Strategie Waterkwaliteit, Waterbeheerprogramma), maar deze hebben geen externe werking buiten het beheergebied van WSHD.

Het partnerschapsmodel en organisatorische versterking zijn nu de voornaamste beheermaatregelen van WSHD. De Europese Commissie plaatste in februari 2025 kritische kanttekeningen bij de keuze voor het samenwerkingsmodel. Dit lijkt een logische vraag op te roepen of WSHD - vanuit de eigen beïnvloedingsruimte - een zwaarder accent zou moeten geven aan stakeholdermanagement en public affairs. Een keuze is hierbij, welke rol het waterschap wil spelen in de relatie met economisch sectoren en andere overheden.

Medewerking van agrariërs is op vrijwillige basis. Grondaankoop blijft vrijwillig en vereist medewerking van grondeigenaren. Hierdoor heeft de VV beperkte invloed op de uitvoering van fysieke maatregelen. Zonder gebruik van zwaardere, juridische instrumenten blijft deze afhankelijkheid bestaan. Gedoogplicht of onteigening zijn voorbeelden van zwaardere instrumenten die beschikbaar zijn.

WSHD neemt deel aan ambtelijke en bestuurlijke overleggen bij RBO Rijn-West. WSHD is vertegenwoordigd in overleg bij de provincie Zuid-Holland en de Unie van Waterschappen. Deze overleggen worden uitgevoerd door de interne afdeling Strategie en Beleid.

WSHD kan hiernaast via de interne afdeling stakeholdermanagement en public affairs indirect de relevante omgeving beïnvloeden via een bestuurlijke 'lobby' richting Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeenten. Dit zou onderwerpen zoals mestbeleid, gewasbescherming en normering van chemisch stoffen kunnen betreffen. WSHD heeft in 2025 enkele eerste stappen gezet om dit vorm te geven. Er is een public affairs strategie voor 2026 in ontwikkeling. De actieve beïnvloeding van de omgeving via stakeholdermanagement, public affairs en 'lobby' staat vooralsnog niet op de agenda van de VV.

8.6 Wat gaat 'Brussel' doen?

Het is nog niet bekend of 'Brussel' de redeneerlijnen en motiveringen van Nederland zal accepteren. Het ministerie van I&W stemt af met andere lidstaten over motiveringen. Omdat het primair de verantwoordelijkheid is van het ministerie, als de systeemverantwoordelijke voor de KRW, én omdat het ministerie de uniformiteit van de werkwijze borgt, is WSHD hierin volgend.

Dit vraagstuk komt voor de VV in 2028 aan de orde, bij de evaluatie van het SGBP-3. Daarna volgt de verantwoording aan de provincie Zuid-Holland, Ministerie van I&W en de Europese Commissie. De verwachting van WSHD is dat de Europese Commissie op z'n vroegst in 2030/2031 een oordeel bekendmaakt, gegeven de ervaring van evaluatie van SGBP-2.

Referenties

- College van Dijkgraaf en Heemraden. *Collegebesluit 1585. KRW-impuls*. Waterschap Hollandse Delta, 2025.
- College van Dijkgraaf en Heemraden. *Toelichting bij document De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West*. 2025. <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/d9168dd7-3e27-4d74-b394-25e92ab918b3>.
- College van Dijkgraaf en Heemraden. *Werken aan schoon en gezond water, nu en na 2027*. Waterschap Hollandse Delta, 2025. <https://wshd.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item//10e20f91-5d21-4449-8d9e-b28541a6eecd>.
- Europese Commissie. *Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Netherlands*. SWD(2025) 32 final. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Third River Basin Management Plans Second Flood Risk Management Plans. Brussel, 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2025%3A32%3AFIN&qid=1738746144581>.
- Provincie Zuid-Holland. *Tussenbalans KRW-oppervlaktewater Zuid-Holland*. 2025. https://pzh.notubiz.nl/document/15401168/1/Bijlage+3+Tussenbalans+KRW+oppervlakte+water+Zuid-Holland?connection_type=16&connection_id=1035000.
- Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West. *Samenwerkingsagenda Rijn-West 2021-2027*. 2021. <https://iplo.nl/publish/pages/204133/samenwerkingsagenda-rijn-west-2021-2027-jan-2021.pdf>.
- Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Legislation No. 2000/60/EC, Official Journal L 327 (2000). <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>.
- Rotscheid, Tessa, Herman Kasper Gilissen, Frank Groothuijse, en Helena van Rijswijk. *De basis op orde: Juridische QuickScan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West*. UCWOSL Utrecht University, 2024.
- Slagter, L., M. H. Roseboom, D. van Wieringen, e.a. *Koepelrapport tussenevaluatie KRW*. 2024. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw>.
- Tieman, R. "Kamerbrief Kaderrichtlijn Water". 18 juli 2025. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/18/kamerbrief-kaderrichtlijn-water>.
- Waterschap Hollandse Delta. *Programmabegroting 2026, Meerjarenraming 2027 - 2030*. 2025. <https://wshd.publicaties.app/pub/begroting2026/>.
- Waterschap Hollandse Delta. *Samen werken aan een veilige en leefbare Hollandse Delta. Op koers met waterschap Hollandse Delta. Watervisie WSHD 2050*. 2023.
- Waterschap Hollandse Delta. *Strategie Waterkwaliteit. Gezond water, dat bruist van leven*. 2025.
- Waterschap Hollandse Delta. *Strategisch Assetmanagement Plan 2.0*. 2023.
- Waterschap Hollandse Delta. *Waterbeheerprogramma 2022-2027*. 2021.
- Waterschap Hollandse Delta. "Waterwerken". <https://waterwerken.wshd.nl>.

Bijlage 1. Geïnterviewde functionarissen

Ambtelijke organisatie WSHD

- Afdelingshoofd Klant en Communicatie (aantal: 1)
- Afdelingshoofd Strategie en Beleid (aantal: 1)
- Afdelingshoofd Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (aantal: 1)
- Assetmanager Waterketen (aantal: 1)
- Bestuursadviseur (aantal: 1)
- KRW-coördinator (aantal: 2)
- Stakeholdermanager Waterkwaliteit en KRW (aantal: 1)
- Teamleider Bestuursadvies en Gebied (aantal: 1)

Bestuurders WSHD

- Heemraad (aantal: 1)
- VV-lid (aantal: 8), gegroepeerd in de 'klankbordgroep' voor de rekenkamer

Provincie Zuid-Holland

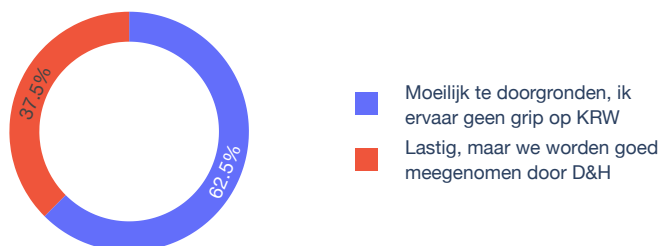
- KRW-coördinator (aantal: 1)

Unie van Waterschappen

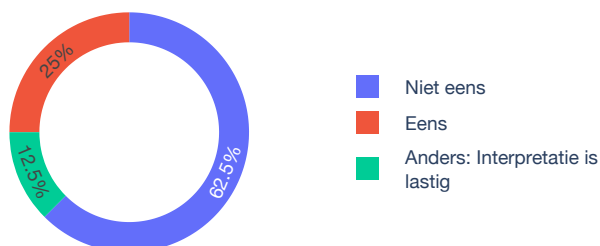
- Beleidsadviseur waterkwaliteit en afvalwater (aantal: 1)

Bijlage 2. Enquête voor klankbordgroep

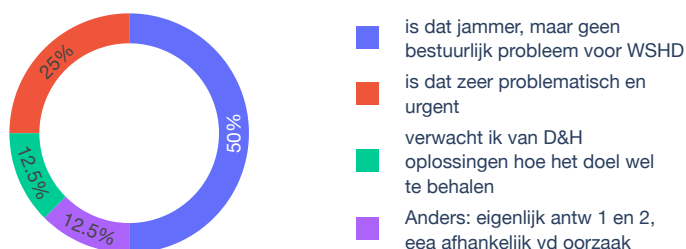
1. Ik vind de rol van de VV bij de strategisch complexe opgave van KRW



2. De huidige informatieverstrekking, via waterwerken en Waterbeheerprogramma, is afdoende om de sturende en controlerende taak bij KRW te kunnen vervullen.



3. Nu uit Waterwerken blijkt dat het doel van de KRW, schoon water in 2027, niet wordt behaald... vul nader in



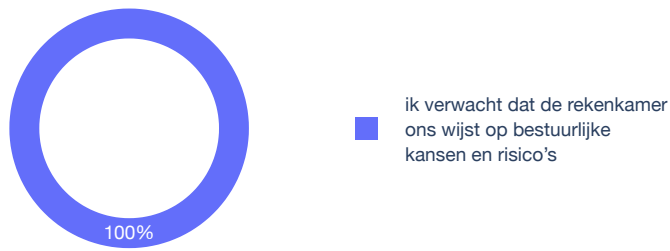
4. Hoe wil de VV zich voorbereiden op de besluitvorming over het Stroomgebiedsbeheerplan-4 2028-2033 in 2026?



5. Welke positie wil de VV innemen ten opzichte van economische sectoren en mede-overheden (Rijk, provincie, gemeenten, EU) bij de KRW-opgave?



6. Wat verwacht de VV van de rekenkamer bij het complexe, meerjarige beleidsvraagstuk KRW?



7. Wilt u de rekenkamer nog iets meegeven voor dit onderzoek?

- Het doel schoon water in 2027 wordt niet behaald, mede vanwege de beoordeling onze out all out. Het afgesproken maatregelenpakket wordt door WSHD wel uiterlijk in 2027 uitgevoerd. Dat het openbaar water al 30 jaar schoner werd lijkt echter niet te worden opgemerkt of gewaardeerd. Is het systeem van metingen wel juist opgezet?
- Wacht uw suggesties af
- Laat u vooral ook informeren door de stakeholdergroepen buiten wshd, zoals landbouw, bedrijfsleven
- Haalbaarheid en maakbaarheid graag meenemen in de conclusies

Bijlage 3. Uiteenzetting verantwoordelijkheden per stakeholder

Deze uiteenzetting geeft weer welke verplichtingen op WSHD rusten en welke rollen de verschillende overheden (de 'ketenverantwoordelijkheid') in de KRW-uitvoering hebben, zoals die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water, de Omgevingswet, de Waterschapswet en aanverwante regelgeving. De vier onderdelen, Europees, nationaal, provinciaal en waterschapsniveau, worden elk apart beschreven.

Europese unie – Kaderrichtlijn Water 2000 (Richtlijn 2000/60/EG)

Rol	Verplichtingen voor lidstaten
Normsteller; bewaker van naleving door lidstaten via Europese Commissie	- Alle aangewezen waterlichamen in goede chemische en ecologische toestand uiterlijk 22 december 2027 (art. 4 lid 1 KRW) - Achteruitgangverbod (non-deterioratieplicht): geldt onverkort, ook bij gebruik van uitzonderingen (art. 4 lid 1 KRW; Weser-arrest C-461/13, 2015) - Uitzonderingsgronden (uitstel, doelverlaging) vereisen een waterlichaam-specifieke motivering in het SGBP (art. 4 lid 4-7 KRW; Nevele-arrest C-24/19, 2020) - Zesjaarlijkse stroomgebiedsbeheerplannen per district (art. 13 KRW) - Maatregelenprogramma met basismaatregelen operationeel binnen drie jaar na vaststelling (art. 11 lid 3 en lid 8 KRW) - Toezicht via zesjaarlijkse implementatierapporten; mogelijkheid van inbreukprocedure bij het Hof van Justitie EU bij structureel tekortschieten

Toelichting

De KRW als normsteller

De Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG) trad in 2000 in werking en verplicht alle EU-lidstaten om uiterlijk 22 december 2027 een 'goede toestand' te bereiken voor alle aangewezen oppervlakte- en grondwaterlichamen. Dit is de laatste verlengde termijn; verdere uitstel na 2027 is op grond van de richtlijn niet meer mogelijk. De KRW kent twee beoordelingscomponenten: de chemische toestand (op basis van 45 prioritare stoffen, waarbij het 'one-out-all-out'-principe geldt) en de ecologische toestand (op basis van biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen).

Achteruitgang als verbod

Naast de verplichting om de 'goede toestand' te bereiken, geldt een onvoorwaardelijk verbod op achteruitgang van de waterkwaliteit – de non-deterioratieplicht. Het Hof van Justitie EU bevestigde in het Weser-arrest (C-461/13, 2015) dat dit verbod onverkort van toepassing is, ook wanneer een lidstaat gebruik maakt van de uitzonderingsgronden voor uitstel of doelverlaging. Doelverlagingen vereisen bovendien een waterlichaam-specifieke onderbouwing, zoals de Nevele-uitspraak (C-24/19, 2020) verduidelijkte: een generieke verwijzing naar agrarische druk of externe beperkingen volstaat niet.

Toezicht door de Europese Commissie

De Europese Commissie bewaakt de naleving via zesjaarlijkse implementatierapporten. In het 7e implementatierapport (februari 2025) concludeerde de EC dat Nederland onvoldoende verplichtende maatregelen neemt en dat actoren te veel beleidsvrijheid hebben. De EC kan bij structureel tekortschieten een inbreukprocedure starten bij het Hof van Justitie EU, met mogelijk aanzienlijke dwangsommen als gevolg. Of de EC de Nederlandse motivering via uitzonderingsgronden zal aanvaarden, is op dit moment onbekend.

Nationaal niveau: Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Rol	Resultaatsverplichtingen richting Europese Commissie	Overige verplichtingen en bevoegdheden
Rijk: Systeem-verantwoordelijke; schakel tussen EU en decentrale overheden	- Aantonen dat alle lidstaatverplichtingen zijn nagekomen uiterlijk 22 december 2027 - Stroomgebiedsbeheerplannen per district vaststellen en indienen bij de EC (art. 13 KRW) - Maatregelenprogramma's per stroomgebied vaststellen (art. 11 KRW) - Uitzonderingsgronden per waterlichaam motiveren richting de EC (art. 4 lid 4-7 KRW)	- Wettelijk kader stellen voor waterschappen via Omgevingswet en Waterschapswet - Landelijk Impulsprogramma KRW (2023): regie genomen na erkend falen van decentrale aanpak - Verhaalsrecht: Europese dwangsommen kunnen worden verhaald op nalatige decentrale overheden - Toelating gewasbeschermingsmiddelen en mestbeleid: bronbeleid op rijksniveau

Toelichting

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is als systeemverantwoordelijke verantwoording schuldig aan de Europese Commissie voor de implementatie van de KRW in Nederland. Het stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) is het SGBP opgegaan in het nationaal waterprogramma (Art. 3.9 lid 1 Omgevingswet). Provincies stellen een regionaal waterprogramma vast (art. 3.8 Ow), dat de provinciale uitwerking van KRW-doelen bevat en als bouwsteen dient voor het SGBP. Waterschappen stellen een waterbeheerprogramma vast (art. 3.10 Ow).

Een wezenlijk element van de nationale structuur is het verhaalsrecht: eventuele Europese dwangsommen die het Rijk ontvangt vanwege niet-naleving van de KRW, kunnen worden verhaald op de decentrale overheden – waaronder waterschappen – die nalatig zijn geweest. Dit maakt de juridische positie van WSHD na 2027 materieel relevant voor het bestuur van WSHD: een Europese procedure raakt niet alleen het Rijk, maar kan ook financiële consequenties hebben voor het waterschap zelf.

Provinciaal niveau: Provincie Zuid-Holland

Rol	Toezicht en vergunningverlening	Kaderstellende rol
Provincie: Tussenlaag tussen Rijk en waterschap	• Toezicht op KRW-uitvoering door waterschappen (art. 2.18 Omgevingswet) • Kan instructieregels stellen aan waterschappen (art. 2.18 Omgevingswet) • Vergunningverlening industrie en grondwateronttrekkingen • Tussenbalans KRW-oppervlaktewater (2025): kritisch oordeel over voortgang WSHD	• Stelt doelen vast in omgevingsvisie voor regionale wateren • Goedkeuring KRW-maatregelenlijsten/-pakketten via SGBP-procedure • Primaire ontvanger verantwoordingsinformatie WSHD over KRW-doelbereik • Eist bewijs van voldoende capaciteit in SGBP-4; beschouwt huidige situatie als onhoudbaar

Toelichting

De provincie Zuid-Holland vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en WSHD. Op grond van artikel 2.18 van de Omgevingswet houdt de provincie toezicht op de KRW-uitvoering door waterschappen en heeft zij de bevoegdheid instructieregels te stellen wanneer de waterkwaliteitsdoelen in gevaar komen.

De provincie speelt een formele rol in de SGBP-procedure: zij keurt de KRW-maatregelenpakketten goed en is de primaire ontvanger van de verantwoordingsinformatie van WSHD over doelbereik, vóór doorlevering aan het Rijk en de Europese Commissie. In haar omgevingsvisie stelt de provincie doelen vast voor regionale wateren, die het kader vormen voor de ambities van het waterschap.

Waterschapsniveau: WSHD

Rol	Procedurele verplichting	Inspanningsverplichting	Resultaatverplichting
Waterschap: Richting VV, provincie en Rijk	- Zesjaarlijks vaststelling maatregelenpakket/-lijsten door VV (art. 13 KRW; art. 3.8 Omgevingswet) - D&H: verantwoording richting VV. VV actief informeren (art. 89 Waterschapswet) - Rapportages aan provincie	- Opstellen en uitvoeren maatregelenprogramma (WBP 2022-2027) (art. 11 KRW; art. 4.1 Omgevingswet) - Basismaatregelen operationeel binnen 3 jaar na vaststelling (art. 11 lid 8 KRW) - Monitoring toestand waterlichamen (art. 8 KRW) - Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) (Omgevingswet; Waterschapsverordening) - Actualisatie waterschapsverordening richting KRW-proof regelgeving - Grondverwerving en samenwerking met gebiedspartners	43 waterlichamen in goede chemische en ecologische toestand (art. 4 lid 1 KRW). Strikt genomen een verplichting voor het Rijk, maar landelijk nog geen overeenstemming of dat geldt voor waterschappen. - Verbod op achteruitgang: absoluut verbod op achteruitgang (art. 4 lid 1 KRW) - Motivering doelgaten per waterlichaam (aanneke van de rekenkamer)

Toelichting

De verplichtingen van WSHD zijn in het schema geordend van procedureel naar inhoudelijk. Deze volgorde weerspiegelt de logica van democratische verantwoording: eerst de voorwaarden waaronder de VV haar rol kan vervullen, dan de maatregelen die het waterschap moet nemen, en ten slotte de resultaten die moeten worden bereikt.

De procedurele verplichtingen betreffen de informatievoorziening aan de VV en de formele rapportagecyclus. Artikel 56 Waterschapswet legt een actieve, doorlopende informatieplicht op aan het dagelijks bestuur: het DB verschaft het VV alle inlichtingen die het voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft

De inspanningsverplichtingen betreffen het nemen van alle beschikbare maatregelen: het opstellen en uitvoeren van het maatregelenprogramma (WBP 2022-2027), monitoring van waterlichamen (art. 8 KRW), vergunningverlening en handhaving (VTH), en de actualisatie van de waterschapsverordening. De KRW vereist dat basismaatregelen binnen drie jaar na vaststelling operationeel zijn (art. 11 lid 8 KRW). De resultaatsverplichtingen betreffen het feitelijke bereiken van de 'goede toestand' van de 43 KRW-waterlichamen en het absolute verbod op achteruitgang van de waterkwaliteit (verbod achteruitgang, art. 4 lid 1 KRW).