



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport procesevaluatie BO Nitraat definitief

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport procesevaluatie BO Nitraat
Uitgebracht aan	DG Agro (LNV) en DG Water en Bodem (IenW)
Datum	2 november 2021
Kenmerk	2021-0000224856

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding—5

Hoofdboodschap—7

- 1 Bestuursovereenkomst erg op hoofdlijnen, uitwerking moest in regio's plaatsvinden—8**
 - 1.1 Heldere doelstelling met kanttekeningen—8
 - 1.1.1 Doelstelling BO Nitraat helder, insteek smaller dan Kaderrichtlijn Water—8
 - 1.1.2 Onduidelijkheid over moment van verplichten van maatregelen—9
 - 1.2 Uitwerking organisatiestructuur BO Nitraat overgelaten aan de regio's—9
 - 1.2.1 Basis vastgelegd in vijf regionale uitvoeringsovereenkomsten—9
 - 1.2.2 Gekozen organisatiestructuur moest zich zetten—10
 - 1.2.3 Tevredenheid over aansluiting bij DAW-structuur—10
 - 1.2.4 Waterschappen dragen bij met kennis en expertise—11
 - 1.3 Duidelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden—12
 - 1.4 Communicatielijnen ontwikkelen zich—13
 - 1.4.1 Heldere interne communicatiestructuur—13
 - 1.4.2 Afstemming tussen landelijk en provinciaal niveau gaat steeds beter maar vergt aandacht—13
 - 1.5 Voldoende financiële middelen, discussie over inzet van de middelen—14
 - 1.5.1 Discussie of wervingskosten tot de projectkosten moeten worden gerekend—14
 - 1.5.2 In Limburg vertraging vanwege discussie over beschikbaarheid van budgetten—14
 - 1.5.3 Kanttekeningen bij doelmatige inzet van middelen—15
- 2 Veel aandacht naar monitoring en rapportage—16**
 - 2.1 Aandacht gevraagd voor uniformiteit in monitoring van resultaten—16
 - 2.1.1 Inrichting monitoring uitvoeringsovereenkomsten conform BO Nitraat—16
 - 2.1.2 Interpretatieverschillen bij monitoring—16
 - 2.1.3 Verschillen in perceptie doelbereik—17
 - 2.2 Rapportage vergde veel tijd en aandacht—17
 - 2.3 LBO heeft behoefte aan meer sturingsinformatie en inzicht in doelbereik—18
 - 2.4 Kennisdeling gebeurt vooral binnen provincies en beperkt tussen provincies—18
- 3 Erkenning voor elkaars positie en lof voor goede samenwerking—19**
 - 3.1 Verschillen in afhankelijkheid erkend—19
 - 3.2 Erkenning van de verschillen in elkaars positie met constructieve discussie—20
 - 3.3 BO Nitraat staat niet op zichzelf, partijen hebben elkaar vaker nodig—20
- 4 Externe ontwikkelingen van invloed op het resultaat—21**
- 5 Overwegingen bij eventuele voortzetting BO Nitraat—22**
 - 5.1 BO Nitraat doorgaans als meerwaarde naast andere initiatieven ervaren—22
 - 5.2 Overwegingen en suggesties bij eventuele voortzetting BO Nitraat—23
- 6 Verantwoording onderzoek—24**
 - 6.1 Doelstelling en onderzoeksvragen—24
 - 6.2 Opdrachtgever en opdrachtnemer—24
 - 6.3 Object van onderzoek en afbakening—25

6.4	Onderzoeksaanpak, onderzoekskader en beantwoording onderzoeksvragen—25
6.5	Gehanteerde Standaard en kwaliteitsborging—26
6.6	Verspreiding rapport—27
7	Ondertekening—28

Inleiding

Aanleiding opdracht

Ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) en de Nitraatrichtlijn worden maatregelen genomen om de concentratie nitraat in het grondwater beneden de 50 mg/l te brengen. Deze maatregelen zijn onder andere beschreven in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018-2021 (hierna: 6e AP). Een van de maatregelen om de concentratie nitraat in het grondwater aan de norm te laten voldoen is een programma waarbinnen agrariërs, provincies en de ministeries van IenW en LNV samenwerken. Dit laatstgenoemde programma richt zich op het terugdringen van emissies vanuit de landbouw naar het grondwater in grondwaterbeschermings-gebieden met kwetsbare drinkwaterwinningen.

Aan het programma ligt een bestuursovereenkomst ten grondslag met de naam 'Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden' (hierna: 'BO Nitraat'). De BO Nitraat is ondertekend door de voorzitter van LTO Nederland, de vicevoorzitter van het bestuur van Vewin, de samenwerkende provincies in het IPO vertegenwoordigd door de waarnemend voorzitter, de minister van LNV en de minister van IenW. De looptijd van de BO Nitraat is van begin 2018 tot eind 2021. Om te zien of de BO Nitraat succesvol is geweest en of voortzetting opportuun is, zijn daartoe enkele afspraken opgenomen:

- *Vóór 1 september 2021 stellen de betrokken provincies opnieuw een evaluatierapport op ter beantwoording van de vraag of het hiervoor omschreven doel van deze bestuursovereenkomst naar verwachting binnen termijn haalbaar is (afpraak 7e).*
- *Vóór 1 november 2021 beslissen partijen als bedoeld in deze bestuursovereenkomst in een Bestuurlijk Overleg of verlenging van deze bestuursovereenkomst en daar op gebaseerde uitvoeringsovereenkomsten wenselijk is. Als partijen die wenselijkheid vaststellen overleggen zij of wijziging van doel of werkwijze noodzakelijk is (afpraak 7f).*

De uitvoering van de BO Nitraat wordt op landelijk niveau aangestuurd door het Landelijk Bestuurlijk Overleg (hierna: LBO) waarin de partijen van de BO Nitraat zitting hebben. Daar leven, naast de evaluatie zoals afgesproken in de BO Nitraat, aanvullende vragen. Dit betreft vragen over welke lering men kan trekken uit de aanpak van de BO Nitraat. Om hier een antwoord op te krijgen heeft het Landelijk Bestuurlijk Overleg besloten tot een evaluatie van de BO Nitraat, waarbij een splitsing is gemaakt tussen een inhoudelijke evaluatie, een procesevaluatie en een evaluatie ten aanzien van de doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit onderzoeksrapport dat nu voorligt betreft de procesevaluatie.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van de procesevaluatie is te leren, gericht op verbeteren, van de uitvoering van de BO Nitraat en te duiden welke lessen mee kunnen worden genomen naar toekomstige projecten en initiatieven. Met deze procesevaluatie geeft de ADR inzicht in het verloop van de uitvoering van de BO Nitraat en de leer- en verbeterpunten in het proces.

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie luidt:

Hoe is de uitvoering van de BO Nitraat verlopen en welke leer- en verbeterpunten zijn hieruit op te maken?

Hiervoor zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In welke mate bieden de in de BO Nitraat gemaakte afspraken en de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten een voldoende duidelijk kader voor het proces van uitvoering?
2. Hoe is het proces van uitvoering verlopen en wat is het procesresultaat?
3. In welke mate is het procesresultaat het gevolg van de BO Nitraat, of zijn er andere ontwikkelingen geweest die tot het behaalde procesresultaat hebben geleid?
4. Welke leer- en verbeterpunten zijn uit het proces van uitvoering van de BO Nitraat te halen voor de nabije toekomst?
5. Is het volgens betrokkenen wenselijk om de BO Nitraat voort te zetten en zo ja in welke vorm?

De antwoorden op de deelvragen zijn tot stand gekomen middels een documentstudie en interviews met betrokkenen in de aansturing en uitvoering.

Leeswijzer

De eerste deelvraag is beantwoord in hoofdstukken 1 en 2, waarbij respectievelijk gekeken is naar de organisatie (kader BO Nitraat en uitvoeringsovereenkomsten) en naar de realisatie (monitoring en evaluatie voortgang). De tweede deelvraag (samenwerking tussen partijen) is beantwoord door inzicht te geven in de samenwerking en de beantwoording staat in hoofdstuk 3. Het antwoord op de derde deelvraag (andere ontwikkelingen met invloed op de uitvoering en resultaten) staat in hoofdstuk 4 (externe ontwikkelingen) en deels in hoofdstuk 5 (meerwaarde naast andere initiatieven). De leer- en verbeterpunten, de vierde deelvraag, zijn in de kaders weergegeven bij de betreffende paragrafen in de hoofdstukken. Het gaat dan om ervaringen waaruit lering valt te trekken voor toekomstige initiatieven en projecten. Hoofdstuk 5 bevat de overwegingen over eventuele voortzetting van de BO Nitraat en vormt een antwoord op de vijfde deelvraag. Het betreft een beknopte weergave van de meest genoemde suggesties van geïnterviewden. In hoofdstuk 6 staat de onderzoeksverantwoording.

Hoofdboodschap

De procesevaluatie omvatte een documentstudie en interviews met betrokkenen. Het verloop van de uitvoering van de BO Nitraat en de leer- en verbeterpunten zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op percepties van de geïnterviewden. Uit de procesevaluatie komt naar voren dat de BO Nitraat een duidelijke doelstelling en beschrijving van taken en verantwoordelijkheden heeft, die door de betrokken partijen worden onderschreven. De keuze om de organisatiestructuur voor de uitvoering aan te laten sluiten op bestaande initiatieven in de regio's op basis van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) wordt inmiddels breed gedragen. De BO Nitraat gaf over het algemeen een duidelijk kader voor het proces van uitvoering en hier lijkt in de praktijk ook invulling aan te zijn gegeven.

Uit de evaluatie blijken ook enkele issues en/of onduidelijkheden aanwezig te zijn (geweest) waaruit lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst. Allereerst is een breed gedeelde opvatting dat het moment van het treffen van dwingende maatregelen ten behoeve van het doelbereik onduidelijk is. Hier hebben de partijen behoefte aan. Daarnaast blijkt de organisatiestructuur en samenwerking zich in enkele gebieden, vooral waar nog geen initiatieven of DAW-structuren bestonden, zich heeft moeten zetten. Meer handvatten vanuit het LBO en/of andere regio's om de organisatie in te richten hadden dit kunnen bespoedigen. Het beschikbaar stellen van financiële middelen ging daarnaast soms moeizaam. Een leerpunt is om onduidelijkheden rondom de financiering van projecten zo snel mogelijk op te lossen. Het is van belang om binnen de regio, maar ook tussen landelijk en provinciaal niveau, goed te blijven communiceren.

Een ander issue betreft de spanning tussen enerzijds de vele rapportages die de regio's werklast opleverden en anderzijds de informatiebehoefte van het LBO om te kunnen sturen. Dit vraagt om tijdigere afstemming tussen beide niveaus. Tevens kan de mate van vergelijkbaarheid en uniformering van de monitoring van het nitraatgehalte verbeterd worden door meer (structurele) landelijke afstemming op te zetten om eventuele onduidelijkheden en/of verschillen weg te nemen. Tot slot kan meer aandacht besteed worden aan kennisdeling tussen provincies en kennisborging, zodat opgedane kennis elders of later ingezet kan worden.

Over de samenwerking zijn de betrokkenen over het algemeen tevreden. Zij spreken hun waardering uit voor de bijdrage van de BO Nitraat aan een verbeterde samenwerking tussen de betrokken partijen. Bovengenoemde onduidelijkheden en issues tijdens de uitvoering werden veelal in overleggen aangekaart en op een constructieve manier besproken. Daarbij was er erkenning voor elkaars positie en belangen.

Het overall beeld is dat de BO Nitraat als meerwaarde werd gezien, hoewel ook kanttekeningen zijn geplaatst. Daarnaast zijn een aantal externe ontwikkelingen genoemd, zoals de weersomstandigheden, die mede van invloed waren op de uitvoering en het procesresultaat. Deze punten komen terug in de overwegingen die betrokkenen hebben aangegeven bij eventuele voorzetting van de BO Nitraat (zie hoofdstuk 5).

1 Bestuursovereenkomst erg op hoofdlijnen, uitwerking moest in regio's plaatsvinden

Dit hoofdstuk geeft antwoord op het eerste deel van de eerste deelvraag: "In welke mate bieden de in de BO Nitraat gemaakte afspraken en de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten een voldoende duidelijk kader voor het proces van uitvoering?" Het betreft het onderdeel organisatie. Het tweede deel van de deelvraag gaat over de realisatie en die wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

1.1 Heldere doelstelling met kanttekeningen

Het doel van de BO Nitraat is bij de partijen helder en men ervaart een gezamenlijke ambitie om aan het behalen van de doelen te werken. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er wel verschillen zitten in de mate waarin het doel onderschreven wordt en de mate waarin het doel concurreert met andere doelen.

1.1.1 Doelstelling BO Nitraat helder, insteek smaller dan Kaderrichtlijn Water

De BO Nitraat is één van de maatregelen uit het 6^e AP. In de BO Nitraat staat als doel beschreven:

- *dat binnen de looptijd van het 6^e AP overal in de betreffende grondwaterbeschermingsgebieden afdoende maatregelen zijn genomen om z.s.m., maar uiterlijk gedurende de looptijd van het 7^e AP op gebiedsniveau blijvend aan het doel van de nitraatrichtlijn te voldoen, voor zover het de Europese norm betreft van 50 mg nitraat/l in het uitspoelingswater uit de wortelzone;*
- *dat daartoe in ieder van deze gebieden (of als relevant in de direct omgeving daarvan) op een in de uitvoeringsovereenkomsten als bedoel in afspraak 1a nader te bepalen voldoende groot gedeelte van het areaal door (agrarische¹) grondgebruikers maatregelen worden genomen die de waterkwaliteit afdoende verbeteren én grondgebruikers kunnen helpen in hun streven naar een positief financieel bedrijfsresultaat.*

Landelijk geven geïnterviewden aan dat de doelstelling van de BO Nitraat helder is en dat dit doel wordt onderschreven. Provinciale werkgroepen geven aan dat er op regionaal niveau goed wordt samengewerkt tussen de verschillende partijen, waarbij samen wordt ingezet op hetzelfde doel met daarbij dezelfde ambitie voor ogen. Geïnterviewden maken wel een kanttekening bij de koppeling van de BO Nitraat aan het 6^e AP en de relatie met de KRW. De BO Nitraat is als bijlage opgenomen in het 6^e AP. Het 6^e AP spreekt over maatregelen gedurende het 6^e AP gericht op het verminderen van de nitraatuitspoeling door landbouwkundig handelen. Dit is ook de focus van de BO Nitraat waarvoor doelbereik is beoogd gedurende (uiterlijk) de looptijd van het 7^e actieprogramma 2022-2025. Met het 6^e AP wordt tevens een bijdrage geleverd aan het voldoen aan de doelen van de KRW. Geïnterviewden merken echter op dat de doelen in de KRW aanzienlijk breder zijn dan de doelen in de BO Nitraat. De KRW richt zich bijvoorbeeld ook op residuen van gewasbeschermingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater. Om die reden is er in verschillende regio's gekozen voor een bredere aanpak.

De grotere opdracht op grond van de KRW was een van de redenen voor de provincie Limburg om aanvankelijk terughoudend te zijn met deelname (in tegenstelling tot de LLTB en de Waterleiding Maatschappij Limburg. De terughoudendheid kwam voort uit het feit dat er volgens de provincie Limburg een

¹ In de uitvoeringsovereenkomsten kunnen eventueel andere partijen (gemeente, industriële bedrijven, natuurbeschermingsorganisaties) worden betrokken.

grotere opdracht lag op grond van de KRW (met strenge normen voor oppervlaktewater of voor natuurgebieden) én omdat de provincie geen voorstander was van een sectorale aanpak van de problematiek. De provincie Limburg wilde eerst de uitkomsten (verwacht in 2019) van RBO Maas-pilot "Gebiedsgericht samenwerken regio en rijk" afwachten alvorens aan de slag te gaan. Uiteindelijk heeft de provincie, na bestuurlijke druk, toch besloten deel te nemen. In de provinciale stuurgroep voelde men zich vanaf toen gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de BO Nitraat en uitvoeringsovereenkomst (hierna: UO), ondanks de bestuurlijke weerstand in het begin.

1.1.2 *Onduidelijkheid over moment van verplichten van maatregelen*

Veel geïnterviewden plaatsen een kanttekening bij het in de toekomst mogelijk verplichten van maatregelen. De BO Nitraat is in hun ogen niet duidelijk over het moment waarop besloten wordt over te gaan tot eventuele verplichtende maatregelen.

In de BO Nitraat (afspraken 7c) staat dat de partijen in het LBO bij onvoldoende perspectief op doelbereik bezien welke noodzakelijke acties genomen moeten worden. Verplichte deelname door nog niet-deelnemende agrariërs wordt daarbij als reële optie genoemd. In afspraak 8 staat dat kan worden overwogen maatregelen voor betrokken agrariërs wettelijk verplicht te stellen als dat bijdraagt aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW. De onduidelijkheid zit in het moment waarop de stap naar verplichte maatregelen wordt gezet. Het moment dat en op basis van welke gegevens geconstateerd wordt dat het doel niet gehaald wordt, is volgens veel geïnterviewden diffuus. Daarnaast is het ook niet helder welke partij aan zet is om dit besluit te nemen. Het gaat dan specifiek om de rol van het Rijk en de provincie(s) daarin.

Overigens is hier ook de kritische kanttekening bij gemaakt dat de discussie over verplichte maatregelen vooruit is geschoven. Dit heeft deels als reden dat er onvoldoende gegevens waren om voldoende zekerheid te hebben over doelbereik, maar soms lijkt de discussie bewust vooruit te zijn geschoven. Drinkwaterbedrijven zijn hierover het meest kritisch.

Leer- en verbeterpunten:

- *Het moment van het (eventueel) opleggen van verplichtende maatregelen is niet bepaald in de BO Nitraat. Gaandeweg de uitvoering blijkt hier bij meerdere partijen behoefte aan en acht men afspraken hierover wenselijk. Dit geldt ook voor de rol die het Rijk en de provincie(s) hierbij spelen.*

1.2 **Uitwerking organisatiestructuur BO Nitraat overgelaten aan de regio's**

In de BO Nitraat staan de hoofdlijnen van de beoogde organisatiestructuur in de regio beschreven. De beperking tot hoofdlijnen geeft ruimte voor de (beoogde) aansluiting bij bestaande initiatieven in de regio. Het opbouwen van de provinciale structuur en daaraan gekoppelde samenwerking vergde echter wel tijd en was lastig wanneer bestaande structuren nog ontbraken.

1.2.1 *Basis vastgelegd in vijf regionale uitvoeringsovereenkomsten*

De BO Nitraat stelt dat de provincie, het waterbedrijf en de regionale landbouworganisatie (LTO Noord, ZLTO of LLTB) en waar relevant betrokken waterschappen, gemeenten, bedrijven en terreinbeheerders voor de betreffende gebieden een regionale UO sluiten. Met deze UO's is de basis gelegd voor de provinciale uitwerking. Bij het opstellen van de UO's is gestreefd naar een zekere uniformiteit door te werken met een modelovereenkomst die desgewenst kon worden aangevuld met specifieke zaken voor de betreffende regio.

De betrokken partijen in de regio hebben ervoor gekozen om per provincie één UO op te stellen, ondertekend door de betreffende provincie, het drinkwaterbedrijf (of drinkwaterbedrijven), de landbouworganisatie en in één geval ook het waterschap.

1.2.2 *Gekozen organisatiestructuur moest zich zetten*

De BO Nitraat is globaal gehouden om ruimte aan de regio's te geven voor verdere invulling van hun organisatiestructuur. Op hoofdlijnen is deze helder.

Er is een provinciale stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de bij de UO betrokken organisaties. De vertegenwoordiger van de provincie zit de stuurgroep voor. Iedere provincie kent daarnaast een werkgroep die de UO uitvoert. Onder die werkgroepen zijn gebiedsgroepen gepositioneerd. Op landelijk niveau is er het LBO. Daarin zitten afgevaardigden van de vijf partijen en een secretaris. De besluitvorming wordt voorbereid door een ambtelijke regiegroep, onder leiding van de secretaris (tevens secretaris van het LBO). Die voorbereiding loopt volgens betrokkenen goed.

De verdere uitwerking van de structuur is overgelaten aan de regio's, waarbij de daar bestaande structuren en initiatieven niet altijd goed aansloten op de hoofdlijnen uit de BO Nitraat. Meerdere geïnterviewden geven aan niet positief te zijn over de keuze om de uitwerking van de BO Nitraat volledig neer te leggen bij de regionale partijen. Aangegeven is dat met het opstellen van de BO Nitraat het proces landelijk (top down) is ingestoken, waarbij verondersteld werd dat regionale projecten daarop zouden aansluiten. Dat bleek in de praktijk volgens betrokkenen niet zo eenvoudig, zeker niet wanneer andere (DAW-)structuren niet of maar beperkt aanwezig waren. De ervaring is dat de indaling in de gebieden en de uitwerking in de regio soms een echte zoektocht waren. Het gaat dan om de doorwerking van de BO Nitraat op landelijk niveau tot de uitvoering in de regio. Daarbij moest onder meer bezien worden om welke gebieden het ging, wat er moest gebeuren, wie in 'the lead' was en welke rol er was belegd voor het waterschap. Dit heeft tijd gekost, maar hier is men uiteindelijk wel uitgekomen.

Er is aangegeven dat het niet altijd eenvoudig is om signalen uit de gebieden op een goede manier in het LBO te laten landen en vice versa. De afstand tussen landelijk en regionaal wordt soms als groot ervaren. Op regionaal niveau verliep de samenwerking in de beginperiode iets moeizaam, maar inmiddels wordt vanuit meerdere kanten aangegeven dat de samenwerking tussen provinciale stuurgroep en werkgroep nu goed gaat.

Voor wat betreft de samenstelling van het LBO en de ambtelijke regiegroep is er door geïnterviewden op gewezen dat de vertegenwoordiging vanuit de provincies wat afwijkend is ten opzichte van de andere partijen. De gedeputeerde in het LBO zit er namens het IPO en dient zijn inbreng dus af te stemmen met vier collega-gedeputeerden. Daarnaast zit er één provincie (op ambtelijk niveau) namens het IPO in de regiegroep, die dan ook wordt geacht de betreffende andere provincies te vertegenwoordigen. De afstemming vanuit de provincie / IPO kan arbeidsintensief en soms complex zijn. Voor de overige vertegenwoordigers in het LBO en de regiegroep lijkt de interne afstemming in die zin wat minder complex, aangezien zij hun eigen organisatie vertegenwoordigen en niet namens anderen hoeven te spreken.

1.2.3 *Tevredenheid over aansluiting bij DAW-structuur*

In de BO Nitraat staat dat bij de uitwerking van de aanpak in de UO's zoveel mogelijk moet worden voortgebouwd op lopende initiatieven in de regio (afsprake 3). Daarmee wordt tegelijkertijd een bijdrage geleverd aan het bereiken van andere waterdoelen (zoals rond verdroging, gewasbeschermingsmiddelen, zoetwatervoorziening en/of kwaliteitsverbetering van oppervlaktewater).

In de BO Nitraat is er voor gekozen om per UO een projectleider te benoemen die onderdeel uitmaakt van de organisatie ter uitvoering van het Deltaplan Agrarisch

Waterbeheer² (hierna: DAW) en die verantwoording aflegt aan de programmamanager van het DAW (afpraak 5). Er is gekozen voor het reeds lopende DAW-programma vanwege de landelijke dekking. Het programma gaat over de volle breedte van het agrarisch bodem- en waterbeheer. Binnen het gehele DAW-programma zijn de 34 grondwaterbeschermingsgebieden in feite focusgebieden, waar vanwege de drinkwaterwinning in kwetsbare zandgronden een extra opgave ligt ten opzichte van de rest van Nederland. Alhoewel de BO Nitraat een klein onderdeel is binnen het DAW, is het volgens geïnterviewden wel een belangrijk onderdeel.

Aanvankelijk waren er bij de drinkwaterbedrijven aarzelingen om de uitvoering van de BO Nitraat als een DAW-project te beschouwen, o.a. omdat DAW breder is, een andere structuur kent en een ander doel heeft. De drinkwaterbedrijven zagen en zien echter wel de praktische voordelen van het gebruik van een reeds bestaande structuur om het proces te faciliteren, waaronder de aanspreekpunten in regio en overlegstructuren met agrariërs.

Over het algemeen zijn betrokkenen positief over de koppeling aan DAW. De DAW-aanpak heeft veel steun bij het landbouwbedrijfsleven, het sluit goed aan bij de intentie van de BO Nitraat om uit te gaan van vrijwillige deelname en het sluit aan bij de reeds bestaande samenwerking van partijen. Niet in alle gebieden liepen al DAW-trajecten, maar voor die grondwaterbeschermingsgebieden is voor de uitvoering van de BO Nitraat de DAW-structuur overgenomen.

Overigens is de DAW-structuur voor de uitvoering van de BO Nitraat uitsluitend van toepassing voor de uitwerking op gebiedsniveau, met een projectleider per gebied. Verantwoording over de voortgang (door de programmamanager DAW) is ingebed in de structuur die specifiek voor de BO Nitraat is opgezet met LBO, regiegroep en provinciale stuurgroep.

1.2.4 Waterschappen dragen bij met kennis en expertise

Volgens de BO Nitraat konden waar relevant ook betrokken waterschappen en gemeenten, bedrijven en terreinbeheerders als partijen in de UO's worden meegenomen. In de praktijk zijn de UO's ondertekend door de provincie, het betrokken drinkwaterbedrijf (of drinkwaterbedrijven), de betrokken regionale landbouworganisatie en in Gelderland ook door het betreffende waterschap. Als motivering voor mede ondertekening staat in de UO genoemd: "Het waterschap streeft een integrale aanpak van grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit en klimaatadaptatie na en onderschrijft daarmee de doelen van de UO".

In de provincies Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant is het waterschap (vanaf een zeker moment) deelnemer aan de provinciale stuurgroep. Een belangrijk argument om waterschappen te betrekken is dat zij worden gezien als een onmisbare partij om tot een integrale oplossing te komen, zeker na drie droge jaren (2018 - 2020). De relatie tussen grond- en oppervlaktewater is daarbij volgens geïnterviewden evident en de waterschappen hebben eveneens een verantwoordelijkheid voor waterkwaliteitsdoelstellingen in oppervlaktewater. Bovendien hebben waterschappen al een rol in de DAW-trajecten, waarbij dezelfde stakeholders zijn betrokken en waarin veel soortgelijke maatregelen zijn genomen. Niettemin komt men in Drenthe en Limburg tot een andere afweging. Daar zijn waterschappen niet als stuurgroep lid betrokken, met als belangrijk argument dat – aldus geïnterviewden – het bij de BO Nitraat heel specifiek gaat over grondwater in waterwingebieden en dat de betreffende waterschappen daar op dit moment geen enorme rol hebben.

² Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) levert een bijdrage aan de wateropgaven in agrarische gebieden en het realiseren van een economisch sterke en duurzame landbouw. DAW is een initiatief van LTO Nederland, op uitnodiging van de Rijksoverheid. Samen met de Unie van Waterschappen heeft het afspraken gemaakt met als doel een bijdrage te leveren aan de wateropgaven in agrarische gebieden en het realiseren van een economisch sterke en duurzame landbouw (bron: <https://agrarischwaterbeheer.nl>)

De rol van waterschappen in het traject is het leveren van kennis en expertise op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Dat de rol van waterschappen zich in Overijssel en Noord-Brabant beperkt tot 'adviserend lid' in de stuurgroep wringt soms enigszins. De overige leden verwachten (soms) meer dan alleen een adviserende rol en zien graag een volwaardige betrokkenheid van alle partijen. Niettemin waarderen deze geïnterviewden de betrokkenheid van waterschappen.

Leer- en verbeterpunten:

- *Betrokken partijen zijn positief over aansluiting bij bestaande initiatieven (zoals DAW).*
- *De organisatiestructuur voor de uitvoering zoals de BO Nitraat schetst sloot echter niet altijd aan op reeds lopende initiatieven in de regio's en bood geen houvast bij ontbreken van een DAW-structuur. Meer handvatten vanuit en/of afstemming tussen het LBO of andere regio's hadden mogelijk kunnen helpen bij de inrichting en daarmee de uitvoering kunnen bespoedigen.*
- *De wijze van vertegenwoordiging van de provincies in het LBO en regiegroep zou heroverwogen kunnen worden om meer recht te doen aan de diversiteit.*
- *De betrokkenheid van waterschappen is als positief ervaren en zij kunnen mogelijk ook bij andere regio's aansluiten en kennis en ervaring inbrengen.*

1.3 Duidelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden

In de BO Nitraat wordt bij verschillende afspraken aangegeven welke rol, taak en/of verantwoordelijkheid de partijen hebben. Afspraak 4 noemt specifieke taken voor de afzonderlijke partijen:

- *Het IPO regelt de totstandkoming van de UO's en stelt de in de BO genoemde evaluatierapporten (vóór 1 april 2019 en vóór 1 september 2021) op;*
- *Vewin regelt via de leden de deelname van de afzonderlijke drinkwaterbedrijven aan de projecten en hun inbreng van kennis ervaring en personele capaciteit;*
- *LTO regelt via LTO Noord, ZLTO en/of LLTB de operationele aansturing van de projecten als onderdeel van het DAW, alsmede de werving van agrarische deelnemers;*
- *IenW en LNV zorgen voor coördinatie en afstemming met het 6^e AP, de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater, de uitvoering van de Beleidsnota Drinkwater, de Verkenning aanvullende strategische drinkwatervoorraden en de totstandkoming van de Stroomgebiedbeheerplannen 2022 – 2027; de minister van LNV neemt deze overeenkomst op in het 6^e AP.*

Deze taakomschrijving voor de afzonderlijke partijen is volgens geïnterviewden duidelijk. De rollen, taken en verantwoordelijkheden werden overeenkomstig met de BO Nitraat ingevuld. Voor alle provincies werd in de UO vastgelegd dat de provincie (verantwoordelijk voor de waterkwaliteit), soms samen met het waterbedrijf, verantwoordelijk is voor de monitoring. De provincie is eveneens budgethouder.

Het is opgemerkt dat IenW en LNV veelal samen optrekken bij de uitvoering van de BO Nitraat, omdat het 6^e AP een gezamenlijk stuk is. Geïnterviewden van beide ministeries geven als motivatie hiervoor dat er bij de BO Nitraat weinig verschil in belangen zit. Beide ministeries zijn middels het 6^e AP gebonden om de waterdoelstellingen te halen. In het LBO trekken de vertegenwoordigers één vooraf afgestemde lijn. Eventuele discussies worden onderling buiten het LBO gevoerd.

De grootste rol in de uitvoering was weggelegd voor de LTO (samen met regionale afdelingen LTO Noord, ZLTO en LLTB). Een belangrijke rol voor LTO is het werven van mogelijke deelnemers en het met hen in gesprek gaan over de te treffen maatregelen als deelnemer van het project. Betrokkenen staan achter de keuze om de LTO het voortouw te geven in het benaderen van de agrariërs. Als aandachtspunt is genoemd dat niet alle agrariërs lid zijn van de LTO met als risico dat niet alle agrariërs bereikt worden. Door de mogelijkheid te bieden aan leden om ook niet-leden mee te nemen naar bijeenkomsten, wordt dit risico beperkt. Daarnaast

zoeken de regionale afdelingen van de LTO ook samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, projectleiders (DAW-coördinatoren) en sleutelpersonen in gebieden. Deze sleutelpersonen koppelen vaak vanuit de keukentafelgesprekken bevindingen en de behoeften terug aan de werkgroep.

1.4 Communicatielijnen ontwikkelen zich

In de BO Nitraat is over communicatie vastgelegd dat partijen in de regio zelf bepalen hoe ze invulling geven aan communicatie. Daarbij moet worden getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren (afpraak 6a). De communicatielijnen zijn over het algemeen duidelijk. Soms wordt meer aandacht voor goede onderlinge afstemming gevraagd.

1.4.1 *Heldere interne communicatiestructuur*

Alhoewel het per jaar verschilt, overlegt het LBO (gemiddeld) elk kwartaal, met een roulerend voorzitter. De vergaderverslagen bevatten afspraken over wanneer en hoe resultaten gemonitord en gerapporteerd moeten worden. De ambtelijke regiegroep en/of secretaris voert dit uit.

De communicatie naar de regio's gaat via de secretaris van het LBO naar de regiegroep. Vanuit de regiegroep gaat het via de DAW-programmamanager naar de DAW-coördinator in de regio. De DAW-coördinator informeert de provinciale werkgroepen. Informatie uit de regiegroep wordt door de provinciale werkgroep ook gebruikt ter voorbereiding van de provinciale stuurgroep. De communicatie vanuit de regio naar het LBO wordt langs dezelfde de lijn opgeschaald. Er is geen directe lijn tussen het LBO en de provinciale stuurgroepen. Wel is er (niet altijd even intensief) afstemming tussen de leden van de provinciale stuurgroep met hun vertegenwoordiger in het LBO. Geïnterviewden vinden de communicatiestructuur duidelijk.

1.4.2 *Afstemming tussen landelijk en provinciaal niveau gaat steeds beter maar vergt aandacht*

Geïnterviewden vragen aandacht voor de communicatie vanuit het LBO naar de regio. Daarbij wordt aangegeven dat er op het landelijk niveau soms besluitvorming plaatsvindt waarover geen goede afstemming met de provincies is geweest. Als voorbeeld werd de uitvoering en financiering van de ex-ante evaluatie genoemd.

Ook geven geïnterviewden uit de regio aan dat ze soms te weinig of geen reactie ontvangen op voorstellen en/of aanbevelingen. Zo is er door de regio's op verzoek van het LBO een aangepast plan van aanpak opgesteld. Daar is in de beleving van sommigen weinig reactie van het LBO op gekomen, terwijl volgens hen serieuze en vergaande suggesties zijn gedaan. Dit heeft zeker in één provincie tot behoorlijke irritatie geleid bij de stuurgroep en de werkgroep. Dit heeft de samenwerking tussen het landelijke en regionale niveau niet bevorderd.

Over het algemeen geven geïnterviewden aan dat de communicatie vanuit de provincie naar het LBO (via de regiegroep) gedurende de looptijd van de BO Nitraat is verbeterd. De regio's geven duidelijker aan waar ze tegenaan lopen en vragen daar aandacht voor. Ook is er meer aandacht voor het ambtelijk overleg tussen leden van de provinciale werkgroep en hun 'counterpart' in de regiegroep. Dat leidt volgens geïnterviewden tot een betere afstemming. De communicatie tussen de DAW-programmamanager en de DAW-coördinatoren verloopt volgens hen ook goed.

Leer- en verbeterpunten:

- *De afstemming tussen het LBO en de regio's verliep in het begin niet altijd goed maar is verbeterd. Het is van belang om vanuit beide niveaus te blijven investeren in de onderlinge communicatie.*
- *Sommige regio's verwachten meer aandacht van het LBO voor hun kennis, argumenten en ervaren problemen.*

1.5 Voldoende financiële middelen, discussie over inzet van de middelen

Volgens de BO Nitraat financieren de ministeries van IenW en LNV gedurende vier jaar de inzet van de provinciale projectleiders, die deel uit maken van de organisatie ter uitvoering van het DAW. LTO levert huisvesting en ondersteuning binnen het DAW (afsprak 5).

Over de financiering van de in de UO's afgesproken maatregelen en acties dienen partijen nadere afspraken te maken, waarbij in de BO Nitraat een verdeelsleutel is vastgelegd. Daarbij dienen een doelmatige inzet van middelen en een duidelijke relatie tussen inzet en resultaten centraal te staan (afsprak 9).

De verdeelsleutel leidde tot enkele discussies in de regio's. In één provincie was in de beginfase discussie over de beschikbare financiële middelen en zijn er wat kritische kanttekeningen geplaatst bij de doelmatige inzet van middelen.

1.5.1 *Discussie of wervingskosten tot de projectkosten moeten worden gerekend*

De in de BO Nitraat opgenomen verdeelsleutel van de kosten is overgenomen in de UO's en voor zover uit de interviews en verslagen naar voren komt ook zo gehanteerd (afsprak 9b). Er is hierover geen schriftelijke documentatie geraadpleegd.

Over het algemeen werd de verdeelsleutel als duidelijk ervaren. Een enkele keer ontstond hierover discussie. In de BO Nitraat staat dat LTO verantwoordelijk is voor de werving van agrarische deelnemers (afsprak 4 en 9). De meeste discussie ging over de vraag of werving van deelnemers de inspanning van LTO was en dus voor haar rekening komt, of dat het kosten zijn die binnen een project vallen. Voor de financiering van de maatregelen en acties is in de UO's sterk ingestoken op het adviseren op bedrijfsniveau in plaats van via werving van een groep van agrariërs. De vraag lag op tafel of het nodig is agrariërs individueel inhoudelijk en deskundig te adviseren en uit te leggen wat de voordelen van deelname zijn, voordat ze een besluit tot deelname overwegen. Dus of een dergelijk inhoudelijk advies vanuit het project nodig is voordat agrariërs bereid zouden zijn deel te nemen of dat het ook op een andere manier kan. Geïnterviewden geven aan dat op dit punt op regionaal niveau verschillende keuzes zijn gemaakt.

1.5.2 *In Limburg vertraging vanwege discussie over beschikbaarheid van budgetten*

De provincie Limburg heeft bij het sluiten van de BO Nitraat geen budget gereserveerd voor proces en begeleiding. Om die reden is er in eerste instantie ook geen Rijksbijdrage gereserveerd. De provincie Limburg heeft medio 2018, ten tijde van het opstellen van de UO, het Rijk gevraagd hiervoor alsnog gelden vrij te maken. Doordat het Rijk budget had gereserveerd voor twee projecten in Noord-Holland en Utrecht die niet doorgingen, kon het Rijk een deel van dit bedrag beschikbaar stellen aan Limburg. Omdat het bedrag in de ogen van de provincie Limburg te laag was om minimaal 80% deelname te realiseren, is in de beginfase van de UO uitgegaan van 50%. De provincie en het waterbedrijf hebben beide eenzelfde bedrag beschikbaar gesteld als het Rijk.

De provincie Limburg heeft begin 2019 aan het LBO aangegeven een disbalans te ervaren tussen de opgave in Limburg (54% totale areaal) en de hoogte van de Rijksbijdrage (18% totaal). Daarbij is aan het LBO gevraagd om een financiële tussenbalans en een eventuele herverdeling van middelen te maken. Bij de behandeling van dit verzoek had het LBO behoefte aan aanvullende informatie. Uiteindelijk is begin 2020³ de knoop doorgehakt en stemt het Rijk in met het gevraagde budget, ervan uitgaande dat provincie Limburg en het waterbedrijf inderdaad ook in hun begroting de post voor de uitvoering van de BO Nitraat met

³ Ook de provincie Drenthe heeft een aanvullend bedrag gevraagd en gekregen i.v.m. een te lage raming eerder in het traject (en waterbedrijf en landbouworganisatie hebben eveneens de extra bedragen beschikbaar gesteld).

eenzelfde bedrag zouden ophogen. Voor het waterbedrijf is een belangrijke voorwaarde voor het beschikbaar stellen van extra budget dat het beoogde deelnamepercentage ook omhoog gaat. Om die reden wordt in 2021 de UO aangepast waarbij het minimale deelnamepercentage wordt verhoogd naar 80% met uitzondering van vier gebieden met een percentage van 60%.

Geïnterviewden geven aan dat ook het vrijgeven van budgetten bij de provincie Limburg moeizaam verloopt. De provincie heeft veel tijd nodig gehad om dit uitvoeringstechnisch te regelen. Daarnaast heeft een discussie over de verrekening van btw tot vertraging geleid. Deze discussie speelt nog steeds, maar is niet meegenomen in deze procesevaluatie.

Onduidelijkheden en discussies omtrent de beschikbaarheid van budget en het daadwerkelijk vrijgeven van budgetten door de provincie Limburg heeft volgens geïnterviewden tot vertraging in de uitvoering in Limburg geleid.

1.5.3 *Kanttekeningen bij doelmatige inzet van middelen*

Over de doelmatige inzet van middelen en een duidelijke relatie tussen inzet en resultaten (afspraak 9) zijn twee kanttekeningen gemaakt. Allereerst is men bij het beschikbaar stellen van financiële middelen uitgegaan van een hoger deelnamepercentage dan wat tot nu toe is gerealiseerd. Ten tweede zijn er vragen over de doelmatigheid; over of en hoe kritisch is gekeken naar de relatie tussen inzet van middelen en te verwachten resultaten.

Bij het opstellen van de begroting is van een bepaald deelnamepercentage uitgegaan. Wanneer het deelnamepercentage achterblijft bij de uitgangspunten in de begroting zijn er relatief veel middelen beschikbaar. Met name vanuit de drinkwaterbedrijven is benadrukt dat het beschikbaar stellen van middelen gekoppeld moet zijn aan de beoogde deelnamepercentages. Hoe daarmee om te gaan als de deelnamepercentages achterblijven bij de uitgangspunten in de begroting blijft onduidelijk. Iedere regio maakt hierbij ook zijn eigen afwegingen. Naarmate het duidelijk werd dat de doelen (deelnamepercentage en resultaten) nog beperkt gerealiseerd waren, werd wel de vraag gesteld of het geld nuttig werd besteed. Het lijkt uiteindelijk echter geen beperking te zijn voor het beschikbaar stellen van budget. Dit raakt volgens geïnterviewden de doelmatige besteding van de middelen. Volgens geïnterviewden wordt er soms geredeneerd vanuit het beschikbare budget, waarbij een kritische reflectie of er ook een efficiëntere optie is, wordt gemist. Betreffende geïnterviewden geven aan dat er vanuit de provincie als budgethouder meer sturing op de besteding van het budget zou kunnen zitten.

Een belangrijk resultaat van de inzet van financiële middelen was dat er zaken op gang werden gebracht. Er kwam beweging en energie los om stappen te zetten in de uitvoering van de BO Nitraat wat nodig was om tot succesvolle projecten te komen. Er is volgens geïnterviewden soms een beperkt inzicht in de besteding van de beschikbare middelen. Dit is volgens hen inherent aan de gekozen werkwijze waarbij de provincie de middelen doorzet naar de projectorganisatie, maar soms ook naar andere partijen. Ook de verwevenheid met DAW en eventueel andere regionale projecten (met eigen budget) maakt het beeld wat diffuus. Dit maakt dat het, ook voor de stuurgroep, lastig is een goede controle te hebben op uitgaven en wat daar voor terug komt.

Leer- en verbeterpunten:

- *Door eventuele onduidelijkheden of vragen over de beschikbare financiële middelen zo snel mogelijk op te lossen, worden frustraties en vertragingen in het proces voorkomen.*
- *Meer transparantie in de besteding van beschikbare middelen in de regio's is belangrijk om meer of beter te kunnen sturen op doelmatigheid.*

2 Veel aandacht naar monitoring en rapportage

Dit hoofdstuk beantwoordt het tweede deel van de eerste deelvraag: "In welke mate bieden de in de BO Nitraat gemaakte afspraken en de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten een voldoende duidelijk kader voor het proces van uitvoering?" Het betreft de realisatie (monitoring en evaluatie).

2.1 Aandacht gevraagd voor uniformiteit in monitoring van resultaten

2.1.1 Inrichting monitoring uitvoeringsovereenkomsten conform BO Nitraat

De betrokken partijen hebben conform de BO Nitraat (afspraken 6a) de wijze van monitoring van de resultaten tijdens de looptijd van de uitvoeringsovereenkomsten vormgegeven. Om te komen tot een zo uniform mogelijke aanpak van de monitoring in de gebieden is in mei 2018 een bijeenkomst georganiseerd met experts van RIVM, WER, RVO, KWR, Kadaster, advies- en ingenieursbureau(s), provincies en drinkwaterbedrijven. Daaruit is in juli 2018 een (concept) handreiking voortgekomen die de regionale partijen kunnen gebruiken bij de inrichting van hun monitoring. De drie niveaus van monitoring (deelname per gebied, bedrijfsmonitoring van bodemoverschotten en grondwatermonitoring van nitraatgehalte in het ondiepe grondwater) sluiten aan bij de BO Nitraat (afspraken 7a en 7d). Tevens is vermeld dat de methodiek 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid' (hierna: LMM) aangehouden wordt (afspraken 2). Eén provincie heeft een eigen meetnet gebruikt, maar dit sluit volgens geïnterviewden aan op de LMM-methodiek.

2.1.2 Interpretatieverschillen bij monitoring

De geïnterviewden geven aan dat ondanks de handreiking elke provincie een eigen meetmethodiek aanhoudt. De handreiking (als vertaling van de BO Nitraat) geeft ook ruimte voor eigen invulling en mogelijkheid tot aansluiting bij de reeds lopende metingen of meetnetten. Volgens de geïnterviewden zijn de metingen op hoofdlijnen gelijk. Op detailniveau kunnen de metingen verschillen, wat ook komt door verschillende interpretaties van de inhoud van de handreiking. Een veelgenoemd voorbeeld van een interpretatieverschil is de definitie van 'gebiedsgemiddelde'. Het was voor sommige provincies onduidelijk wat hier precies onder valt en hoe dit bepaald wordt. Er was daarbij soms discussie over de definitie van en omgang met deelnemende en niet-deelnemende arealen in de grondwaterbeschermingsgebieden en over het wel of niet meenemen van metingen in natuurgebieden. De percentages nitraat in de landbouw- en natuurgebieden en de mate van invloed die de genomen maatregelen hierop hebben verschillen namelijk. Om die reden voeren enkele provincies geen of beperkt metingen in natuurgebieden uit en andere wel. Sommige geïnterviewden pleiten dan ook voor monitoring op bedrijfs- of perceelniveau of voor meer gebruik van N90-metingen⁴. Gaandeweg werd vanuit het LBO aangegeven dat het ging om het gemiddelde van het gehele grondwaterbeschermingsgebied.

Andere discussiepunten rondom de monitoring zijn in de provinciale stuur- en werkgroepen besproken en zijn daar beslecht. De programmamanager DAW heeft (op verzoek) in juni 2021 een bijeenkomst georganiseerd om de wijze waarop provincies monitoren en meten aan elkaar te presenteren. Dit had mede als doel om inzicht te verkrijgen in de verschillen. De landelijke samenwerking en coördinatie ten tijde van de samenstelling van de handreiking was daarna namelijk weggefallen en werd op deze manier hersteld. De geïnterviewden hebben hier ook behoefte aan.

⁴ N90-metingen worden gedaan door een mengmonster van een perceel te verzamelen van meerdere punten en op meerdere dieptes tot 90 centimeter.

2.1.3 *Verschillen in perceptie doelbereik*

Tijdens de uitvoering van de BO Nitraat zijn verschillende opvattingen ontstaan over het (te verwachten) doelbereik. Dit komt volgens geïnterviewden deels door het gebrek aan feitelijke en objectieve (meet)gegevens van de nitraatuitspoeling en de tijdsduur tussen de genomen maatregel(en) en de daadwerkelijke zichtbaarheid van de effecten. Daarnaast speelt mee dat iedere partij een andere achterban heeft en daarmee andere belangen heeft. Dit maakt dat sommige partijen (aanvankelijk) een optimistischere blik hadden op het doelbereik dan andere partijen. Aangegeven is dat dit is terug te zien in de rapportages vanuit de provincies naar het LBO, alsmede in de interpretatie van de resultaten door het LBO. De kritische punten lijken weleens weggelaten te worden in de rapportagelijnen. Hier is zowel op landelijk als op regionaal niveau in de bestuurlijke gremia discussie over geweest. Afsproken is voortaan de zorgvuldigheid in de interactie tussen LBO en de regio te bewaken.

Leer- en verbeterpunten:

- *Voor een goede monitoring en vergelijking van de gepresenteerde resultaten dienen heldere en hanteerbare kaders te worden geschetst. Meer (structurele) landelijke afstemming hierover kan helpen om eventuele onduidelijkheden en/of (interpretatie)verschillen tijdig weg te nemen.*
- *Zeker bij verschillen in belangen in inzichten is het belangrijk zeer zorgvuldig te zijn in de afstemming tussen verschillende overleggremia, waaronder de afstemming tussen provinciale stuurgroep en LBO.*

2.2 **Rapportage vergde veel tijd en aandacht**

De geïnterviewden geven aan dat de rapportagemomenten en gewenste informatie daarin, zoals opgenomen in de BO Nitraat, over het algemeen helder zijn. Enkelen vinden dat de aanlevering en duiding van de opgestelde standaard formats beter konden. De genoemde aandachtspunten betreffen voornamelijk de beschikbaarheid, de hoeveelheid en het detailniveau van de informatie en de rapportagefrequentie.

In de beginperiode van de uitvoering van de BO Nitraat waren er nog weinig gegevens beschikbaar over de nitraatuitspoeling in de grondwaterbeschermingsgebieden. Met name de deelnamepercentages waren leidend om de voortgang van de uitvoering in beeld te brengen. De eerste voorgangsrapportages vanuit de provincies gaven inzicht in deze percentages en leidden tot extra acties om deelnemers te werven. Het gebrek aan feitelijke gegevens over de nitraatwaarden (nul situatie) maakte het voor de regio's lastig om voor het evaluatierapport per 1 april 2019 (afpraak 7b) in te schatten of de voorgenomen maatregelen zouden leiden tot doelbereik. Het LBO heeft in juni 2019 op basis van de evaluatierapporten desondanks een besluit genomen ten aanzien van het perspectief op doelbereik (afpraak 7c). Daarnaast is besloten om in juni 2020 een aanvullende ex ante evaluatie op te laten stellen door provincies, waarin zij aangeven wat de voorgenomen maatregelen gaan opleveren. Dit vond plaats na de eerste nulmeting van de nitraatwaarden en kwantitatieve evaluatie begin 2020.

Meerdere geïnterviewden geven aan de frequentie van rapporteren als (te) hoog te hebben ervaren. Het vele evalueren en verantwoorden gaat volgens hen soms ten koste van de tijd voor de uitvoering en de werving van deelnemers. Ook kan het ook leiden tot een gevoel van wantrouwen. Het LBO heeft met het verplaatsen van de laatste voortgangsrapportage gehoor gegeven aan dit signaal.

Leer- en verbeterpunten:

- *De rapportagemomenten en de gevraagde informatie moeten beter aansluiten bij de uitvoeringsfase waarin het project zich bevindt en is een blijvend punt van aandacht.*
- *Het (tijdig) beschikbaar stellen van formats en afspraken ten behoeve van de rapportages dragen bij aan het verminderen van de administratieve werklast.*

2.3 LBO heeft behoefte aan meer sturingsinformatie en inzicht in doelbereik

In het LBO hebben enkele leden aangegeven te weinig en te gedetailleerde informatie vanuit de regio's te ontvangen om op te kunnen sturen. De kwantitatieve evaluatie (voortgangsrapportage) en ex ante evaluatie moesten deze behoeften vervullen. De geïnterviewden uit de regio's geven aan de ex ante evaluatie als extra inspanning te hebben ervaren bovenop de andere rapportageverplichtingen vanuit de BO, maar erkennen dat deze tegelijkertijd ook aanvullende inzichten gaf.

Het ondernemen van eventueel noodzakelijke acties, zoals verplichte deelname aan getroffen maatregelen (afpraak 7c en 8), is een punt waarover in het LBO nog nauwelijks discussie is gevoerd. Geïnterviewden geven aan dat dit (deels) te maken heeft met de redelijk rooskleurige resultaten uit de ex ante evaluatie. Die evaluatie uit 2020, uitgevoerd op basis van de toen (beperkt) beschikbare informatie, schetst het beeld dat het in de meeste gebieden goed gaat en dat afdwingende maatregelen (nog) niet nodig zijn. Het LBO heeft toen besloten nog geen aanvullende acties te nemen, maar heeft de regio's opdracht gegeven de plannen van aanpak te actualiseren om daarmee tevens een betere inschatting te kunnen maken van het doelbereik. Het beeld in de laatste voortgangsrapportage (uit 2021) over doelbereik is echter minder positief dan de ex ante evaluatie. Hiermee is de discussie over noodzakelijk acties weer aangewakkerd.

Leer- en verbeterpunten:

- *Om goed te kunnen sturen op doelbereik kan vooraf meer aandacht worden besteed aan welke informatie het LBO nodig heeft en hierover in overleg met de regio's afspraken te maken. Ook tijdens de uitvoering is het van belang om over elkaars informatiebehoeften te blijven communiceren.*

2.4 Kennisdeling gebeurt vooral binnen provincies en beperkt tussen provincies

De BO Nitraat geeft ten aanzien van kennisdeling aan dat partijen na het opstellen van de UO nadere afspraken dienen te maken over hoe de resultaten van de overeenkomsten breder bekend en toegankelijk gemaakt worden voor gebruik in andere gebieden (afpraak 6b).

Kennisdeling over maatregelen en resultaten vindt op twee niveaus plaats. Op individueel niveau passen adviseurs succesvolle maatregelen die zij tegenkomen toe bij andere deelnemers. Daarnaast zijn er regionaal bijeenkomsten georganiseerd met deelnemers om dit soort ervaringen te delen. Kennisdeling gebeurt vooral vanuit DAW en daaronder vallende projecten, zoals het project Bodem Up dat in Noord-Brabant en Limburg loopt. Deze provincies lijken dit wat actiever en georganiseerder aan te pakken.

Tussen de provincies wordt echter weinig kennis gebundeld en gedeeld. Een enkele geïnterviewde heeft zorgen geuit over de kennisborging, ook na de looptijd van de BO Nitraat. In welke mate de regio's afspraken over kennisdeling en -borging hebben vastgelegd, is niet gebleken.

Leer- en verbeterpunten:

- *De kennisdeling tussen de regio's kan verbeterd worden. Het is goed om mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen.*
- *Er kan meer aandacht uitgaan naar (landelijke) kennisborging opdat opgedane kennis elders/later opnieuw kan worden ingezet.*

3 Erkenning voor elkaars positie en lof voor goede samenwerking

Door de samenwerking tussen de partijen inzichtelijk te maken wordt duidelijk hoe het proces is verlopen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: *"Hoe is het proces van uitvoering verlopen en wat is het resultaat van de samenwerking?"*

3.1 Verschillen in afhankelijkheid erkend

Door meerdere geïnterviewden is benadrukt dat er vanuit een gemeenschappelijk belang wordt samengewerkt om een bepaald doel te bereiken. Men wil ook echt uitstralen dat er voor alle partijen die de uitvoering in de regio gestalte moeten geven een gezamenlijke opgave is. De invloed van elke deelnemende partij op de te bereiken resultaten verschilt echter sterk. Provincies, drinkwaterbedrijven en beide ministeries zijn uiteindelijk vooral afhankelijk van de agrariërs om de nitraatuitspoeling terug te dringen en van de inzet van de LTO-afdelingen om de agrariërs te overtuigen deel te nemen.

De landbouworganisaties geven aan dat zij de partij zijn die moet bewijzen dat de nitraatuitspoeling daadwerkelijk vermindert door aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering en dat de agrariërs daartoe bereid zijn. De risico's voor de agrariërs zijn groot wanneer de doelstelling niet op vrijwillige basis wordt bereikt, omdat maatregelen dan mogelijk via wet- en regelgeving worden verplicht.

De drinkwaterbedrijven geven aan dat zij het meest afhankelijk zijn van de andere partijen. Drinkwaterbedrijven kunnen de nitraatconcentratie in hun bronnen immers niet veranderen en zijn dus afhankelijk van ingrijpen door anderen: agrariërs die hun landbouwpraktijk aanpassen of de overheid die verplichte maatregelen treft. Overigens zijn het wel wettelijke (Europese) normen waaraan moet worden voldaan. Deelname was voor de drinkwaterbedrijven ook niet vanzelfsprekend. Zij nemen deel vanwege het belang van een goede verhouding met de omgeving om samen met onder andere agrariërs hun drinkwaterbronnen te beschermen.

De ministeries van LNV en IenW en de provincies hebben de publieke taak en verantwoordelijkheid om vanuit de KRW en de Europese Nitraatrichtlijn maatregelen te nemen om overschrijdingen van de nitraatnorm in grondwater terug te dringen. Daarbij heeft de provincie een verantwoordelijkheid voor de grondwaterkwaliteit, IenW een 'systeemverantwoordelijkheid' voor water en LNV een 'systeemverantwoordelijkheid' voor (kringloop)land- en tuinbouw.

Leer- en verbeterpunten:

- *Voor een goede en duurzame samenwerking is het van belang de grote rol en verantwoordelijkheid van de landbouworganisaties in dit traject, alsmede voor de consequenties bij het niet halen van de doelen, te blijven erkennen in het vervolgtraject.*
- *Voor een goede en duurzame samenwerking is het tevens van belang de afhankelijke rol van de waterbedrijven te erkennen en hun inzet voor een goede samenwerking met de omgeving te blijven waarderen in het vervolgtraject.*

3.2 Erkenning van de verschillen in elkaars positie met constructieve discussie

Verschillen in elkaars positie erkend

De partijen geven aan elkaars belangen en verschillen in positie te (er)kennen. Deze verschillen hebben op landelijk en regionaal niveau logischerwijs tot discussies geleid. De discussies verliepen volgens geïnterviewden echter vrijwel altijd op een constructieve manier, met respect en begrip voor andermans invalshoeken. Dit komt zeker ook voort uit het idee dat het geen zin heeft om heel eenzijdig op het eigen belang te sturen zonder rekening te houden met het belang van de ander(en). Bij de discussies is volgens geïnterviewden wel te merken dat het van invloed is wie vanuit de partij aan tafel zit. Zo is aangegeven dat de wisselingen in het provinciebestuur en de stuurgroep de samenwerking lastiger maakt, vanwege de (nog) beperkte aanwezigheid van kennis over het traject. Ook op landelijk niveau zijn wisselingen geweest, maar ziet men ook wel eens dat standpunten of meningen veranderen. Een enkele keer is aangegeven dat de ministeries soms meer of stevigere positie in mogen nemen.

Drinkwaterbedrijven zien graag meer urgentie voor doelbereik

Geïnterviewden vanuit de drinkwaterbedrijven benadrukken het belang dat ze hechten aan doelbereik en de sturing daarop. Vertegenwoordigers van drinkwaterbedrijven vragen zich soms af of ze wel serieus meegenomen worden in de regionale gesprekken en afwegingen. Hoewel het belang voor doelbereik ook door de andere partijen erkend wordt, zien de drinkwaterbedrijven graag wat meer urgentie hiervoor.

Belang van commitment van agrariërs onderkend

Omdat doelbereik vooral afhankelijk is van de deelname van agrariërs wordt er regelmatig gesproken over hoe de deelname verhoogd kan worden. Meermaals wordt aangegeven (ook door LTO en hun regionale organisaties) dat het belangrijk is te benadrukken waarom deelname ook voor de agrariërs zelf van belang is. De centrale boodschap is "meedoen of anders te zijner tijd met (extra) maatregelen en beperkingen te maken krijgen". LTO (incl. regionale organisaties) heeft echter ook te maken met een zeker wantrouwen in delen van haar achterban, bij leden en bestuurders. Andere partijen benadrukken richting de landbouworganisatie dat de urgentie hoog is en dat het belangrijk is dit met name ook lokaal goed over het voetlicht te brengen. Deelname door agrariërs zou nog verder gestimuleerd kunnen worden door de voordelen voor de agrariër op langere termijn en geboekte resultaten en successen actiever naar buiten te communiceren.

Leer- en verbeterpunten:

- *In de samenwerking is het belangrijk dat er oog is voor verschillen in elkaars positie en dat een ieder zich daarbij gehoord voelt.*
- *De communicatie over de voordelen voor agrariërs op langere termijn en geboekte resultaten en successen kan vanuit de regio actiever.*

3.3 BO Nitraat staat niet op zichzelf, partijen hebben elkaar vaker nodig

De agrarische sector, waterbedrijven en waterschappen werken in meerdere trajecten samen en hechten dan ook veel waarde aan een goede onderlinge samenwerking. Een goede samenwerking in dit traject kan zijn doorwerking hebben in andere trajecten. Voor de drinkwaterbedrijven is dit dan ook een belangrijke reden voor deelname. De drinkwaterbedrijven streven naar een goede verhouding met de agrariërs in de waterwingebieden om samen te werken aan schoon grondwater, teneinde de drinkwatervoorziening veilig te stellen en de kosten van winning zo laag mogelijk te houden. Het gaat dan overigens niet alleen over nitraat, maar ook over bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen of wat te doen in perioden van droogte. Ook waterschappen onderhouden contacten met agrariërs en drinkwaterbedrijven vanuit hun taken op het gebied van kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en waterbeschikbaarheid.

4 Externe ontwikkelingen van invloed op het resultaat

Zoals bij bijna alle uitvoeringstrajecten hebben zich ook bij de uitvoering van de BO Nitraat externe ontwikkelingen voorgedaan die op een bepaalde manier invloed hebben gehad op het procesresultaat. Dit hoofdstuk bevat een aantal ontwikkelingen die door geïnterviewden zijn genoemd en die deels ook terugkwamen in verslagen, rapportages of andere stukken. Het geeft hiermee antwoord op de derde deelvraag: *"In welke mate is het procesresultaat het gevolg van het BO Nitraat, of zijn er andere ontwikkelingen geweest die tot het behaalde procesresultaat hebben geleid?"*

Droogte

De jaren 2018, 2019 en 2020 waren relatief droge jaren, met vaak als gevolg opbrengstderving voor agrariërs. Dat de droogte invloed heeft gehad op de nitraatpercentages is voor geïnterviewden duidelijk. De vraag wat het effect hiervan is geweest op de deelnamebereidheid is minder eenduidig te beantwoorden. Problemen door droogte hebben volgens een deel van de geïnterviewden invloed gehad op de deelnamebereidheid onder agrariërs. Aan de andere kant zijn er ook geïnterviewden die aangeven dat door de droogte het besef van urgentie dat er aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig zijn is verhoogd. Ook of juist in tijden van droogte is er behoefte aan advies over aanpassingen in de agrarische praktijk en daarin kan deelname aan de BO Nitraat voorzien. Het bewustzijn dat meer organische stoffen in de bodem ook in tijden van droogte kan helpen is gegroeid. Meer organische stof in de bodem vermindert de uitspoeling van nitraat. Daarnaast is gezocht naar gebiedsoplossingen om het water vast te houden en te zorgen voor voldoende wateraanvoer.

Droogteschadedossier

Door waterwinning zijn de grondwaterpeilen in de grondwaterbeschermingsgebieden vaak lager dan in omliggende gebieden. Een lagere grondwaterstand kan onder andere leiden tot een verminderde gewasopbrengst. Agrariërs kunnen hiervoor een schadevergoedingsaanvraag indienen bij de provincie. Het proces rond de schadeafhandeling is ingewikkeld en verloopt niet altijd naar wens van agrariërs. Het LBO constateert in januari 2019 dat het uitblijven van een doorbraak in het droogteschadedossier voor agrariërs in sommige gebieden een reden is om niet deel te nemen aan het traject vanuit de BO Nitraat. Het LBO roept op om beide trajecten (droogteschadedossier en BO Nitraat) zo min mogelijk met elkaar te vermengen.

BO Nitraat is onderdeel van breder stikstofdossier

De bereidheid van agrariërs om mee te doen stond ook onder druk doordat er de afgelopen jaren veel is gebeurd rondom de landbouw, waar verschillende beleids- en wetsbesluiten aan ten grondslag lagen. De doelgroep voelt zich erg onder druk staan met steeds dwingender regelgeving. Dat kan de bereidheid om aan een nieuw traject deel te nemen verminderen en vergroot de druk op LTO om uit te leggen waarom participatie vanuit de sector belangrijk is.

Coronavirus

Het uitbreken van COVID-19 en de daarmee samenhangende getroffen maatregelen heeft vanzelfsprekend invloed gehad op de uitvoering. Bedrijfsbezoeken werden nauwelijks meer gehouden en de mogelijkheden voor studie- en veldbezoeken waren zeer beperkt. De invloed was groot in situaties waar mensen elkaar nog niet kenden. De impact was daarom het grootst in gebieden waar de samenwerking nog in een opstartende fase verkeerde. Het werven van deelnemers gaat op basis van vertrouwen. De ervaring is dat dit telefonisch of digitaal lastiger te winnen is.

5 Overwegingen bij eventuele voortzetting BO Nitraat

Tijdens de interviews is gevraagd terug te kijken en vooruit te blikken op een eventuele voortzetting van de BO Nitraat. In dit hoofdstuk staat een beknopte samenvatting van de overwegingen en suggesties. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vijfde deelvraag: *"Is het volgens betrokkenen wenselijk om de BO Nitraat voort te zetten en in welke vorm?"*

5.1 BO Nitraat doorgaans als meerwaarde naast andere initiatieven ervaren

Geïnterviewden geven aan dat de BO Nitraat de samenwerking op zowel landelijk als regionaal niveau heeft versterkt. De deelnemende partijen zaten vaak al om tafel met een of meerdere partijen voor andere (beleids)onderwerpen of projecten, maar niet in deze samenstelling op dit specifieke onderwerp. De BO Nitraat heeft deze partijen structureel bij elkaar gebracht en ieders rol in de aanpak geformaliseerd. De gremia, die bestonden uit een tamelijk kleine en betrokken groep mensen, zijn als prettig ervaren. Dit maakt het mogelijk om direct op elkaar te reageren en het goede gesprek te voeren. Men heeft elkaar dus weten te vinden waardoor meer begrip is ontstaan, wat volgens geïnterviewden zonder de BO Nitraat waarschijnlijk in mindere mate was bereikt. Dit geldt ook voor de relatie tussen de partijen onderling in de regio en de relatie tussen de partijen (vooral drinkwaterbedrijven) en de agrariërs. De continuïteit van die relaties, het netwerk en het draagvlak onder agrariërs is daar veelal verbeterd.

In tegenstelling tot andere initiatieven, zoals het DAW, spitst de BO Nitraat zich alleen toe op de vermindering van nitraat in een aantal grondwaterbeschermingsgebieden. Deze focus heeft in de regio gezorgd voor bewustwording dat er wat moest gebeuren en heeft in een aantal gebieden tot goede deelnemersresultaten geleid. Niet in alle gebieden liepen al initiatieven en projecten waarin nitraat een rol speelde. Aangegeven is dat zonder de BO Nitraat de individuele agrariër er meer alleen voor zou hebben gestaan en wellicht niet had geweten welke maatregel(en) hij moet toepassen om de nitraatuitspoeling te verminderen. De benodigde financiële middelen die met de BO Nitraat beschikbaar zijn gekomen voor advisering op maat hebben hieraan bijgedragen.

Daarnaast is de (regionale) kennis over goede maatregelen verder toegenomen en is voornamelijk binnen de regio gedeeld. Een ander deel van de middelen is ingezet voor monitoring. Dit kost veel geld en was zonder de beschikbare financiële middelen waarschijnlijk niet in deze mate gebeurd. Tot slot is genoemd dat het georganiseerde gesprek in juni 2021 over de wijze van monitoring tussen vertegenwoordigers uit heel het land waardevol was. Zo komen verschillen naar boven en kan meer uniformiteit gecreëerd worden.

Ondanks dat de meeste geïnterviewden de BO Nitraat als meerwaarde hebben ervaren, zijn er ook kritische opmerkingen geplaatst. In gebieden waar al langer initiatieven liepen is de vraag gesteld of de resultaten ook zonder BO Nitraat bereikt zouden worden. Het deelnemerspercentage is niet in alle gebieden sterk toegenomen. Daarnaast gebeurt de kennisdeling, stimulering en facilitering van agrariërs onder aansturing van de DAW-coördinator en is daarmee onderdeel van DAW. Dit maakt het lastig om te zien welke ontwikkelingen de verdienste zijn van de BO Nitraat en welke van het al langer lopende DAW-traject.

5.2 Overwegingen en suggesties bij eventuele voortzetting BO Nitraat

Belang voortzetting BO Nitraat

Meerdere partijen delen de opvatting dat het ongewenst is het programma van de uitvoering van de BO Nitraat nu te stoppen en dat in iedere geval enige verlenging gewenst is. Hoe lang die verlenging moet zijn, daarover worden verschillende signalen gegeven.

Men acht enige verlenging op z'n plaats omdat de start moeilijker was dan voorzien en externe ontwikkelingen zoals de droogte van invloed waren. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat door het traject nog tenminste een jaar te laten doorlopen er de tijd genomen kan worden om samen met elkaar de vraag te beantwoorden hoe het vervolgtraject er uit gaat zien.

Een deel van de geïnterviewden wijst erop dat voortzetting nodig is om de resultaten te laten beklijven. De deelnemende agrariërs hebben het gevoel dat ze nog maar net begonnen zijn. Als er nu een punt achter de BO Nitraat wordt gezet zal dat volgens geïnterviewden door de agrarische sector niet begrepen worden. De intensieve begeleiding zal komen te vervallen met als risico dat aanpassingen in de agrarische praktijk niet langdurig zijn. Geïnterviewden geven aan dat een dergelijk traject een aantal jaren moet doorlopen om er goed uitvoering aan te kunnen geven met een blijvend resultaat.

Steun voor meer integrale aanpak

Veel geïnterviewden geven aan dat er voor de toekomst meer maatwerk nodig is, toegespitst op zaken die in de gebieden spelen. Een meer integrale aanpak en een sterkere koppeling met de KRW worden door veel geïnterviewden als wenselijk gezien. Daarentegen wordt er ook op gewezen dat juist door de focus op één onderwerp te leggen (nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden) er de meeste vooruitgang wordt geboekt. Een andere (langere termijn) suggestie voor een meer integrale aanpak is een traject van grondruil, met als doel om met agrariërs ruiling van gronden en wijzigingen in grondgebruik of teelten mogelijk te maken.

Vrijwillige aanpak versus verplichte maatregelen

Een vrijwillige aanpak kent grenzen aan wat er bereikt kan worden. Er wordt aandacht gevraagd om te bespreken hoe om te gaan met niet-deelnemers. Daarbij wordt de vraag gesteld of verplichte maatregelen bij een in principe vrijwillige aanpak het meest voor de hand liggen. Verplichte maatregelen kunnen ook onderdeel zijn van een bredere transitie van de landbouw.

Meetreeksen en vergelijkbaarheid van monitoringsgegevens

In het eerste jaar van de BO Nitraat is een handreiking voor monitoring opgesteld. Het was een handreiking omdat provincies vaak al jarenlange monitoringsgegevens hadden en men die jarenlange meetreeksen niet wilde doorbreken. Nu blijkt de vergelijkbaarheid van de monitoringsgegevens volgens geïnterviewden moeilijk te zijn. Sommige geïnterviewden geven aan dat er behoefte is aan een eenduidiger monitoringstraject, zodat beter te zien is in hoeverre doelen worden bereikt. Daarnaast wordt opgemerkt dat de relatie tussen wat een agrariër doet op zijn land niet een-op-een door te vertalen is naar het monitoringsresultaat, zeker niet op korte termijn. In de praktijk zijn er meer factoren van invloed op dat resultaat. Voor effectmeting is een lange reeks van monitoringsgegevens nodig en dat verhoudt zich moeilijk met de korte tijd waarin men resultaat wil zien.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van de procesevaluatie is te leren, gericht op verbeteren, van de uitvoering van de BO Nitraat en te duiden welke lessen mee kunnen worden genomen naar toekomstige projecten en initiatieven. Met deze procesevaluatie geeft de ADR inzicht in het verloop van de uitvoering van de BO Nitraat en de leer- en verbeterpunten in het proces.

De uitkomsten van deze procesevaluatie bieden het LBO en het verantwoordelijk management van de departementen (opdrachtgevers) handvatten voor reflectie en voor advisering aan de ondertekenaars van de BO Nitraat voor besluitvorming over het al dan niet (gewijzigd) voortzetten van deze werkwijze in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022 – 2025.

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie luidt:

Hoe is de uitvoering van de BO Nitraat verlopen en welke leer- en verbeterpunten zijn hieruit op te maken?

Hiervoor zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In welke mate bieden de in de BO Nitraat gemaakte afspraken en de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten een voldoende duidelijk kader voor het proces van uitvoering?
2. Hoe is het proces van uitvoering verlopen en wat is het procesresultaat?
3. In welke mate is het procesresultaat het gevolg van het BO Nitraat, of zijn er andere ontwikkelingen geweest die tot het behaalde procesresultaat hebben geleid?
4. Welke leer- en verbeterpunten⁵ zijn uit het proces van uitvoering van de BO Nitraat te halen voor de nabije toekomst?
5. Is het volgens betrokkenen⁶ wenselijk om de BO Nitraat voort te zetten en in welke vorm?

6.2 Opdrachtgever en opdrachtnemer

Deze opdracht is door de Auditdienst Rijk (ADR) uitgevoerd in opdracht van:

- [REDACTED] directeur-generaal Agro van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en
- [REDACTED] directeur-generaal Water en Bodem van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

De keuze voor twee opdrachtgevers is op verzoek van de opdrachtgevers gemaakt om te benadrukken dat beide departementen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor deze procesevaluatie.

⁵ Onder leer- en verbeterpunten is verstaan: ervaringen waaruit lering valt te trekken voor toekomstige projecten en initiatieven.

⁶ Onder betrokkenen wordt hier verstaan: de leden van het LBO, leden van de Regiegroep, de leden van de provinciale stuurgroepen en de leden van de provinciale werkgroepen.

6.3 Object van onderzoek en afbakening

Object van onderzoek

Object van onderzoek is het proces van uitvoering van de BO Nitraat. De in de BO gemaakte afspraken en de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten vormen de basis van dit proces.

Afbakening

Deze evaluatie richt zich op het proces vanaf de ondertekening van de BO Nitraat tot heden. De inhoudelijke evaluatie (afpraak 7e in de BO) valt buiten de scope van het onderzoek. Er wordt niet gekeken naar de inhoudelijke resultaten van de uitvoering van de BO Nitraat (uitspoeling nitraat).

6.4 Onderzoeksaanpak, onderzoekskader en beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van een documentstudie en interviews met betrokkenen in de uitvoering en aansturing. De beantwoording van de onderzoeksvragen is voor een belangrijk deel gebaseerd op percepties van geïnterviewden. De vraag of het wenselijk is de BO Nitraat voort te zetten is beantwoord in de vorm van een aantal overwegingen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek startte met een (beperkte) documentstudie voor het globaal in beeld brengen van de uitwerkingen van de afspraken van de BO Nitraat in de uitvoeringsovereenkomsten en de resultaten uit de voortgangsrapportages. Tevens is aan de hand van vergaderverslagen een eerste beeld verkregen van besprekingen in de provinciale en landelijke stuurgroepen.

Daarna zijn groepsinterviews afgenomen met deelnemers uit de provinciale werkgroepen. Voor elke provincie is een groepsinterview afgenomen met leden van de provinciale werkgroep, gevolgd door dubbelinterviews per provincie met twee leden van de provinciale stuurgroep.

Om ook een goed beeld op landelijk niveau te krijgen zijn individuele interviews gehouden met de deelnemers aan het LBO en een groepsinterview met de leden van de Regiegroep. Daarnaast is er nog een afzonderlijk interview met de programmamanager DAW (tevens lid van de Regiegroep) afgenomen.

Onderzoekskader

Het onderzoek richt zich op het proces van uitvoering met in het bijzonder de organisatie en realisatie van de aansturing en uitvoering van de BO Nitraat. Door de opdrachtgevers is gevraagd daarbij expliciet aandacht te hebben voor samenwerking. Het hele traject rond de uitwerking van de BO vereist namelijk intensieve samenwerking tussen verschillende partijen.

Om een goed beeld van de samenwerking te verkrijgen is er naast de organisatie en realisatie van de uitvoering ook aandacht voor factoren die van belang zijn voor een succesvolle samenwerking tussen netwerkpartners. In onderstaande tabel zijn de verschillende invalshoeken nader toegelicht.

Organisatie en realisatie	
Organisatie	<p>Duidelijk kader voor proces en uitvoering vastgelegd in gemaakte afspraken in BO Nitraat én de daarop gebaseerde uitwerkingen in de uitvoeringsovereenkomsten (1^e deelvraag)</p> <p>Kader bestaat uit helderheid over:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) gezamenlijke ambitie/doelstelling 2) organisatiestructuur (incl. relatie met DAW) 3) rollen taken en verantwoordelijkheden 4) communicatie 5) financiële middelen <p>✓ Leer- en verbeterpunten (4^e deelvraag)</p>
Realisatie	<p>Duidelijk kader voor monitoring en evaluatie om voortgang te bewaken, bij te sturen en kennis te verspreiden (1^e deelvraag)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) monitoring en rapportage 2) bijsluiting 3) breder verspreiden van opgedane kennis <p>Invloed BO op resultaat en externe ontwikkelingen (3^e deelvraag)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Externe ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de uitvoering (NB: interne ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de uitvoering worden meegenomen in de samenwerking tussen netwerkpartners) en de relatie met andere initiatieven. <p>✓ Leer- en verbeterpunten (4^e deelvraag)</p>
Samenwerking tussen partijen	
Samenwerking	<p>Door de samenwerking tussen deelnemende partijen inzichtelijk te maken wordt duidelijk hoe het proces is verlopen (2^e deelvraag)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Wederzijdse afhankelijkheid: ervaren wederzijdse afhankelijkheid om de benoemde doelen te behalen 2) Verscheidenheid: erkenning van verschillen tussen de deelnemende partijen en luisteren naar elkaars standpunten 3) Dynamiek: open staan voor en versterking van andere initiatieven <p>✓ Leer- en verbeterpunten (4^e deelvraag)</p>

Beantwoording van de onderzoeksvragen in de rapportage

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van bovenstaand kader.

- De eerste deelvraag is beantwoord in hoofdstukken 1 en 2, waarbij respectievelijk gekeken is naar de organisatie (kader BO Nitraat en UO's) en naar de realisatie (monitoring en evaluatie voortgang).
- De tweede deelvraag (samenwerking tussen partijen) is beantwoord door inzicht te geven in de samenwerking en is beschreven in hoofdstuk 3.
- Het antwoord op de derde onderzoeksvraag (externe ontwikkelingen met invloed op de uitvoering en resultaten BO Nitraat) staat in hoofdstuk 4 en deels in hoofdstuk 5 (meerwaarde naast andere initiatieven).
- De leer- en verbeterpunten, als vierde deelvraag, zijn in de vorm van kaders weergegeven aan het einde van de paragrafen in de hoofdstukken. Op die manier is een directe link gelegd met de betreffende bevinding.
- Met de overwegingen over eventuele voortzetting van de BO Nitraat in hoofdstuk 5 is een antwoord gegeven op de vijfde deelvraag. Het betreft een beknopte weergave van de meest genoemde suggesties van geïnterviewden.

6.5 Gehanteerde Standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksoopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-

opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

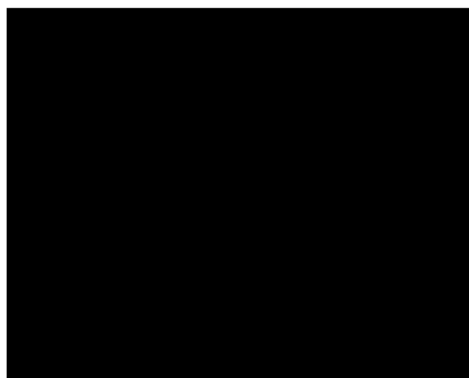
6.6 Verspreiding rapport

De opdrachtgevers, directeur-generaal Agro van het ministerie van LNV en directeur-generaal Water en Bodem van het ministerie van IenW, zijn eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat de opdrachtgevende ministeries waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatsen, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

7 Ondertekening

Den Haag, 2 november 2021



projectleider
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00