

Slimmer onze KRW-doelen halen

Over *ethos* kunnen we een boek schrijven. Voor ons ligt in dit begrip de kern van de sociale innovatie. We gaan in dit artikel even heel kort door de bocht. In onze 'werkplaatsen' streven we naar wijsheid. Aristoteles sprak ooit over *phronesis*: praktische wijsheid. Deze kent drie basis-ingrediënten: *logos*, *pathos* en *ethos*. Bij *logos* gaat het om logische consistentie, het inhoudelijk en rationeel beargumenteren van het handelen op basis van de geanalyseerde werkelijkheid. Bij *pathos* gaat het erom te handelen met gevoel, inleving en op basis van de ervaren werkelijkheid. Bij *ethos* gaat het om grondhouding, om persoonlijkheid. Deze gezindheid ligt ten grondslag aan het handelen van de mens en geeft er richting aan.

In ons onderzoek merkten we dat *ethos* een achilleshiel is voor waterbeheerders, op alle overheidsniveaus. Van *logos* krijgen we vaak een overdosis, niet zelden een bijdrage leverend aan de ingewikkeldheid. In de 'werkplaatsen' werken we aan een gezonde balans tussen deze drie, hetgeen in de praktijk betekent dat we vooral werken aan *ethos*.

Speech act als resultaat

Veel werkbijeenkomsten resulteren in een ontwerp of een plan. Dat is een intentie om wat te doen. Soms volgt een intentieverklaring, ondertekend door enkele partijen. Maar in 'werkplaatsen'; willen we een stap verder gaan, voorbij de intentie. Dan spreken we over een *speech act* oftewel een taalhandeling tussen voornemen en actie in. Hierin wordt op beeldende wijze bekrachtigd dat daadwerkelijk acties worden ondernomen. Daarom is het ook van belang dat de 'werkplaats' over een vraagstuk handelt dat klein, lokaal en concreet is. Voor een omvangrijk, globaal en abstract vraagstuk krijg je dat nooit voor elkaar.

Vooruitzicht

Ook al zijn we als onderzoekers ruim 20 jaar bezig met complexiteit, we hebben het gevoel dat we nog maar net begonnen zijn. In de lopende 'werkplaatsen' doen we dag in dag uit ontdekkingen en worden we ons steeds meer bewust van het feit dat we veel niet weten of kunnen weten. Maar we hebben wel het idee bevestigd gekregen dat je ten opzichte van de werkwijzen die in zwang zijn een fundamentele koerswijziging moet inzetten. De vorm van de 'werkplaats' is daartoe een fraaie openingszet. We vermoeden dat als waterbeheerders volharden in traditionele projectorganisaties met project-, stuur-, klankbord- en werkgroepen, de invulling van het begrip doelmatigheid nauwelijks verder komt dan enige kaasschaafbezuinigingen en de sociale innovaties die nodig zijn om tot technische innovaties vorm te geven, niet van de grond komen. In een mist van ingewikkeldheid kunnen we dan heel lang naar elkaar blijven wijzen en roepen van "we moeten dit" of "we moeten dat", maar dan blijven we hangen in de groef van de *logos*.

Govert Geldof, Albert Cath, Gijsbert van der Heijden en Roel Valkman

De invoering van de Kaderrichtlijn Water heeft het ecologisch waterbeheer weer op de bestuurlijke agenda gezet. Dat leidt er ontegenzeggelijk toe dat de ecologische kwaliteit van veel wateren verbeterd. Om grotere stappen te zetten in de waterkwaliteitsverbetering blijft echter extra inzet nodig. De doelen en maatregelen zijn nog niet altijd goed op elkaar afgestemd en de uitvoering van de maatregelen loopt achter op schema. Een herijking van de doelen en maatregelen kan plaatsvinden in de tweede generatie stroomgebiedsbeheersplannen. Inmiddels zijn er ook meer instrumenten en is ook meer kennis beschikbaar om dit te faciliteren. Maar we zijn er nog niet. Met dit artikel pleiten ondergetekenden voor een herbezinning op de inzet van het gereserveerde KRW-budget met het oog op doelmatigheid en wat haalbaar en betaalbaar is.



Een natuurlijk ingerichte bypass is alleen bij hogere afvoeren in gebruik. Het is voldoende voor vismigratie. De rest van het jaar fungeert de laagte als een beekmoeras (foto: Hans de Mars, Royal HaskoningDHV).

Voor het realiseren van de KRW-doelen heeft Nederland voor ongeveer vier miljard euro aan maatregelen gedefinieerd. Hieronder vallen veel inrichtingsmaatregelen, zoals het hermeanderen van beken en de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs kanalen en vaarten. De waterbeheerders zijn hard aan de slag om deze te realiseren. Men ziet echter steeds meer in dat een deel van de investeringen niet bijdraagt aan het bereiken van het ecologisch doel. In een kosten-batenanalyse van STOWA wordt de potentiële misinvestering geschat op circa 15 procent¹. Wat is de oorzaak van deze discrepantie tussen maatregelen en doelen en wat kunnen we er aan doen?

Doelen worden niet gehaald

Op de eerste plaats zijn de doelen (GEP's) met veel informatie van deskundigen opgesteld en gekoppeld aan maatregelen. Dit was toen (2006-2009) de enige methode, omdat er geen goede instrumenten tijdig beschikbaar waren om dit kwantitatief te

doen. Uit de Ex ante evaluatie KRW van het PBL^{2,3} is naar voren gekomen dat we de huidige doelen met het vastgestelde maatregelenpakket niet overal gaan halen. Het ontbreken van voldoende kennis van het watersysteem en de effectiviteit van maatregelen zijn hier de belangrijkste oorzaken van. De basis onder deze voorspelling was het Expertsysteem Ecologische Effecten (EEE2). Dit instrument is inmiddels ook regionaal toegepast bij enkele waterschappen⁴.

Ook deze gedetailleerde analyses bevestigen dat niet alle doelen haalbaar zijn met de huidige vastgestelde maatregelpakketten. Deze pakketten bevatten vooral maatregelen met betrekking tot de inrichting van watersystemen, terwijl andere ecologisch relevante sturende factoren onderbelicht blijven. Lang niet overal zijn daardoor evenwichtige combinaties van maatregelen voorgesteld. Er is vooral beperkte aandacht voor een natuurlijker peilbeheer en ecologisch onderhoud (maaien en baggeren)

en ook de aanpak van de eutrofiëring blijft in veel waterlichamen achterwege. De inrichtingsmaatregelen zijn daardoor maar deels effectief.

'Brussel' mist ambitie

Hoewel Nederland veel geld uitgeeft aan maatregelen, is 'Brussel' niet tevreden met het ambitieniveau. In een eerder artikel in H₂O⁵⁾ komen daarbij drie belangrijke zaken aan de orde:

- We verpakken vooral reeds geplande maatregelen als KRW-maatregel;
- Nederland valt op door hoge stikstofnormen in beken, nauwelijks natuurlijke wateren, etc.;
- We richten ons op de waterlichamen; de overige wateren krijgen te weinig aandacht.

Hoewel deze kritiek niet geheel onterecht is, zijn er naar onze mening wel kanttekeningen erbij te plaatsen. Zo zijn er door het grote aantal herinrichtingsmaatregelen die al voor de implementatie van de KRW gepland stonden, weinig extra maatregelen geformuleerd. De uitvoering van het reeds geplande was immers al een behoorlijke opgave. Dat Nederland slechts een beperkt aantal natuurlijke wateren heeft, is uiteraard ook niet vreemd gezien de hoge bevolkingsdichtheid. Daarnaast wordt de interkalibratie gebruikt om binnen Europa de doelen te uniformeren, waardoor bijvoorbeeld de stikstofnormen in natuurlijke beken strenger worden. Tot slot is er inmiddels ook meer aandacht gekomen voor de grote groep aan overige (kleinere) wateren. Hiervoor is een doelstellingenkader met bijbehorende maatregelen in voorbereiding. Ondanks dit alles zal 'Brussel', net als de andere lidstaten, Nederland kritisch blijven volgen bij de uitvoering van de KRW.

Maatregelen komen niet geheel tot uitvoering

Zoals betoogd zijn de beschreven maatregelen niet altijd passend bij de doelen. Daarnaast komen geplande maatregelen moeilijk tot uitvoering, mede door de financiële crisis en politieke belangen. Projecten worden niet opgestart wegens subsidiestop door provincies, grondaankopen die niet slagen en verlies van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Hierdoor blijft een deel van de maatregelen liggen en zal ook niet al het budget dat aan 'Brussel' is voorgelegd, besteed gaan worden. Hiermee komt de resultaatsverplichting op de afgesproken maatregelen in het gedrang.

De oplossing via diverse paden

De oplossing voor deze uitdagingen loopt naar onze mening via verschillende sporen. Het eerste stroomgebiedsbeheerplan loopt in 2015 af. De hele aanpak met doelafleiding op maatregelen op basis van effectiviteit van maatregelen en de daaraan gekoppelde resultaatsverplichting was nieuw en heeft nog niet tot de juiste combinatie van doelen

en maatregelen kunnen leiden. Voor het tweede stroomgebiedsbeheerplan mogen de waterbeheerders deze echter herzien. Het is belangrijk dat de waterbeheerder doelen beter gaat afstemmen op de potenties van het watersysteem en daarbij passende maatregelen kiest. Door instrumenten die in de afgelopen jaren ontwikkeld zijn, is het nu mogelijk om de effectiviteit van maatregelen beter in te schatten en daarmee zijn de doelen beter te kwantificeren. Denk daarbij aan de nieuwe KRW-Verkenner met koppeling naar het EEE2⁴⁾ en het Volg en Stuursysteem¹⁾.

De voorbereidingen voor het tweede stroomgebiedsbeheerplan beginnen inmiddels op gang te komen. Dit is een mooi moment om te kijken hoe we het gereserveerde budget zo effectief mogelijk in kunnen zetten. De nadruk op andere typen maatregelen en ontwikkeling van meer systeemkennis om tot de juiste maatregelen en doelen te komen, zijn hiervoor naar onze mening essentieel. Behalve het uitvoeren van dure herinrichtingsmaatregelen zouden we een klein deel van het budget slimmer kunnen inzetten. Door vooraf beter te onderzoeken welke maatregel het meest effectief is, kunnen veel desinvesteringen worden voorkomen. Door budget vrij te maken voor doelgerichte informatieverstrekking kan meer draagvlak gecreëerd worden en een gedragsverandering worden behaald. Denk voor deze gedragsverandering niet alleen aan het voorlichten van agrariërs en tuinders als het gaat om gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen, maar juist ook aan gedragsverandering binnen het waterschap, zowel op ambtelijk als bestuurlijk vlak. Als we slimme dingen doen, kan met veel lagere kosten een hoger doel behaald worden.

Hiervan zijn inmiddels ook al enkele voorbeelden in de praktijk:

- Het visvriendelijker bedienen van een spuuislus in het noorden van Groningen door de beheerder zorgt voor betere visoptrekbaarheid zonder bijkomende kosten of negatieve bijeffecten;
- Door een natuurlijk ingerichte bypass rond een stuw of watermolen die bij hoge afvoeren in gebruik is, kunnen vissen het knelpunt passeren zonder dat er dure civieltechnische maatregelen noodzakelijk zijn. De rest van het jaar fungeert de laagte als beekmoeras (zie foto). De bypass heeft dus een ecologisch meervoudige functie;
- Verschillende KRW-innovatieonderzoeken, zoals tijdelijke droogval van wateren en *mudtraps* waarmee binnen het profiel een vergelijkbare fosfaatverwijdering bereikt wordt met de eerder geplande helofytenfilters waar heel veel grond voor nodig was.

Hoewel in de laatste jaren al veel nieuwe kennis is ontwikkeld, zijn we er nog niet. De gelden uit 'Leven met Water' en het KRW-innovatiefonds zijn uitgegeven, maar de kennisontwikkeling is nog niet voltooid.

Het programma Watermozaiek van STOWA heeft met het geld uit het KRW-innovatiefonds veel nieuwe maatregelen in de praktijk getest met veelbelovende eerste resultaten. Een mooi voorbeeld is tijdelijke droogval in stilstaande wateren. Door het voortzetten van deze projecten kan echter nog veel meer kennis worden vergaard. De inzet van een beperkt deel van het maatregelbudget in dit traject kan uiteindelijk tot betere en wellicht goedkopere maatregelen gaan leiden.

Conclusie

Beter afgestemde doelen en slim inzetten van het maatregelenbudget brengt onze KRW-doelen een stuk dichterbij en voorkomt tegenvallende resultaten. Hiermee hebben we een beter verhaal naar 'Brussel', want we hebben ons opgegeven budget uitgegeven en doelgaten zoveel mogelijk gedicht. Daarnaast hebben we door het bewerkstelligen van een gedragsverandering binnen het waterbeheer en de landgebruikers duidelijk iets anders gedaan dan het herverpakken van reeds geplande maatregelen. Een verschuiving van een klein deel van het budget van uitvoering van wat nu blijkt ineffektieve maatregelen naar ontwikkeling van meer systeemkennis kan daarbij in de toekomst tot betere maatregelen leiden. Deze maatregelen zouden ook zomaar eens een stuk goedkoper kunnen zijn.

Ronald Gylstra (Waterschap Rivierenland)
Niels Evers (Royal HaskoningDHV)
Bas van der Wal (STOWA)
Ruben van Kessel (Waterschap Valleien Eem)

De auteurs spreken op persoonlijke titel.

NOTEN

- 1) Ambient (2012). Business case VVS. Een kwantitatieve beschrijving van de kosten en baten van het Volg- en Stuursysteem. In opdracht van STOWA.
- 2) Knobben R., N. Evers, J. Jansen en W. Ligthoef (2008). Kunstmatig neuraal netwerk ingezet voor Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. H₂O nr. 16.
- 3) Planbureau voor de Leefomgeving (2008) Kwaliteit voor later. Ex ante-evaluatie KRW.
- 4) Evers N., R. Gylstra, T. Ruigrok en T. Schomaker (2011). Regionale toepassing rekeninstrument EEE2 geeft beter overzicht van effecten KRW-maatregelen. H₂O nr. 23.
- 5) Van der Wal B. en T. van der Wijngaart (2012). Ook STOWA zet tandje bij in Europees waterkwaliteitsbeheer. H₂O nr. 8.