

Aanbevelingen voor besluitvorming rond KRW op basis van veldervaringen

ARCADIS was in verschillende deelstroomgebieden betrokken bij de totstandkoming van de regionale KRW-rapportages. Nu deze rapportages zijn afgerond, bevindt het KRW-proces zich op een belangrijk scharnierpunt van het inhoudelijke spoor en het bestuurlijke besluitvormingsproces. Op basis van de opgedane ervaringen willen ondergetekenden de aandacht vestigen op een aantal aspecten die belangrijk zijn voor de verdere implementatie van de KRW.

Een bestuurskundig principe wil dat er bij iedere belangrijke beleidsontwikkeling twee processen gaande zijn: 'onderbouwen' en 'verdelen'. Dit principe is ook op de KRW van toepassing. Het 'onderbouwen' gebeurt door inhoudelijke deskundigen, 'verdelen' door beleidsadviseurs en uiteindelijk bestuurders. Beide werelden hebben hun eigen logica, spreken hun eigen taal en soms bijten ze elkaar. Momenteel bevindt het KRW-proces zich op het kantelpunt van onderbouwen en verdelen: de onlangs afgeronde regionale rapportages dienen als bouwsteen voor het opgestarte bestuurlijke besluitvormingsproces. Met betrekking tot de overgang tussen beide processen richt de aandacht zich (qua onderbouwing) op transparantie, significante schade en ecotoopbenadering en (qua verdeling) op kennis, samenwerking, schijnnaauwkeurigheid en jargon.

De bepaling van de KRW-doelen gaat stapsgewijs. Een belangrijke stap is de inventarisatie van alle mogelijke maatregelen ter verbetering van de ecologische kwaliteit van een bepaald waterlichaam. De KRW biedt de mogelijkheid om af te zien van maatregelen die maatschappelijk niet verantwoord zijn vanwege significante schade, geringe effecten of disproportionele kosten. Gebleken is dat medewerkers belast met de onderbouwing, vaak de neiging hebben al heel vroeg in de doelbepaling impliciet keuzes te maken over wat wel en niet maatschappelijk verantwoord wordt geacht. Vanuit het streven om realistische keuzes voor te leggen aan bestuurders is dit begrijpelijk. Toch pleiten wij ervoor om keuzemogelijkheden te bewaren tot het daadwerkelijke besluitvormingstraject. Door ze vervolgens expliciet te benoemen en de keuzes met bijbehorende argumenten duidelijk te onderbouwen, blijft de besluitvorming helder en wordt 'Brusselproof' gewerkt. Hierbij horen ook heldere uitgangspunten en een eenduidige werkwijze. Vaak blijken dezelfde woorden binnen verschillende organisaties niet dezelfde lading te hebben. Alles op dezelfde manier interpreteren is dan ook een illusie.

Significante schade

Een aantal maatregelen ter verbetering van de ecologische kwaliteit leidt tot schade aan bepaalde economische functies of aan milieu in brede zin. Dergelijke maatregelen hoeven niet te worden meegenomen bij het bepalen van de KRW-doelen, onder voorwaarde dat richting Europese Unie duidelijk beargumenteerd wordt waarom sprake is van significante schade. De schade bepaalt daarmee direct de hoogte van het KRW-doel: hoe meer maatregelen worden afgevoerd vanwege significante schade, des te minder maatregelen worden genomen om de ecologische kwaliteit te verbeteren. Dit verlaagt het ecologisch doel (GEP), waardoor het gat tussen de huidige situatie en het GEP afneemt. Juist vanwege de directe relatie met de hoogte van de doelstelling krijgt het aspect significante schade veel aandacht.

Om te bepalen of inderdaad sprake is van significante schade moet duidelijk zijn in hoeverre functies mogen worden belast door KRW-maatregelen. De handreiking geeft hiertoe slechts enkele algemene aanwijzingen. Het gaat dus om de vraag waar de grens ligt: wanneer is wel/geen sprake van significante schade c.q. waar liggen de grenswaarden. Dit is een lastig vraagstuk, enerzijds vanwege de complexe relaties tussen maatregelen en schades voor de verschillende functies, anderzijds vanwege de ruimtelijke differentiatie. De studie Significante schade, die is uitgevoerd voor Waterschap Zuiderzeeland, laat zien

dat schaderelaties goed te onderbouwen en te kwantificeren zijn. De ruimtelijke differentiatie is echter lastig, omdat het gaat om prioritering: welke functie heeft waar voorrang? Binnen de Ecologische Hoofdstructuur ligt het bijvoorbeeld voor de hand andere grenswaarden te hanteren dan in een specifiek landbouwgebied. Koppeling aan de functietoekenning van het streekplan ligt dan ook voor de hand. Dit helpt om significante schade in ruimtelijk perspectief te plaatsen. Het vaststellen van grenswaarden blijft echter lastig; iedere grens is immers arbitrair. Uiteindelijk dient bestuurlijke besluitvorming, op grond van de geleverde onderbouwing, te bepalen of sprake is van significante schade of niet.

Ecotoopbenadering

Veelal is het mogelijk om met de zogeheten Praagse methode ecologische doelen af te leiden. In sommige gevallen ontbreken echter gegevens over de huidige situatie. In deze gevallen is het niet mogelijk om via deze methode doelen af te leiden. De ecotoopbenadering kan dan een goede optie zijn. In afwijking van de gangbare KRW-methodiek richt de aandacht zich dan op de leefomgeving in plaats van de aanwezigheid en samenstelling van specifieke soorten. De ecotoopbenadering richt zich dus op het creëren van de juiste randvoorwaarden die bepalend zijn voor de aanwezigheid en ontwikkeling van indicatorsoorten. Ze start met een kwalitatieve beschrijving van de aanwezige ecotopen in het waterli-

Wel of geen significante schade: wat vinden we acceptabel?!



chaam. Vervolgens worden de ecologische knelpunten voor de beoogde planten en dieren (kwaliteitselementen) beschreven. Daarna worden de streefbeeld(en) voor de ecotopen bepaald. Op basis van het verschil tussen de huidige en gewenste ecotopen kunnen maatregelen worden afgeleid. Deze benadering heeft in gevallen waar gegevens ontbreken als voordelen een geringere afhankelijkheid van gedetailleerde informatie, een betere en goedkopere monitoring van de ecotopen én een goede visualisering, wat de communicatie ten goede komt.

Kennis

In het besluitvormingstraject is het de kunst om zonder al te veel inhoudelijke en methodische ballast tot maatschappelijk verantwoorde keuzes te komen. Hierbij spelen twee lastige aspecten: De KRW-methode is complex, waardoor het niet eenvoudig is om grip te krijgen op de materie en bijbehorende keuzevrijheid én bij het maken van keuzes is inzicht in de kosteneffectiviteit van maatregelen van groot belang: wat kost een maatregel en wat levert dat in ecologisch opzicht op?

Inhoudelijke kennis is belangrijk om tot een goede oordeelsvorming te komen. Daarom zouden inhoudelijk deskundigen betrokken moeten worden bij de begripsvorming van de KRW-materie in de regionale gebiedsgroepen. Deelnemers kunnen zich gezamenlijk een beeld vormen van de relatie tussen maatregelen, ecologische effecten en bijbehorende kosten. Waar nodig kan ter plekke vakinhoudelijke kennis worden aangedragen. Een dergelijke sessie vergroot het inzicht en levert een gezamenlijke basis voor de verdere politiek-bestuurlijke discussies en besluitvorming.

Samenwerking

In Nederland worden KRW-doelen bepaald voor de onderscheiden waterlichamen. Dit zijn deelverzamelingen van het totale watersysteem. In weerwil van de gehanteerde werkwijze richt de KRW zich echter nadrukkelijk op het gehele watersysteem. De waterbeheerder kan zich dus niet beperken tot beheer- en inrichtingsmaatregelen in de door haar beheerde wateren: alle ingrepen in en belastingen van het watersysteem zijn immers relevant. Dit vereist een goede



Vermijd jargon: laat duidelijk zien wat je bedoelt!

betrokkenheid van en samenwerking tussen alle partijen die invloed hebben op de kwaliteit van het water.

Wat dat betreft is nog wel een inhaalslag te maken: gemeenten en belangenorganisaties hebben grote belangen, maar zijn tot dusver in geringe mate bij de totstandkoming van de huidige rapportages betrokken. Aangezien diverse maatregelen waarschijnlijk op hun bordje terecht zullen komen, is een grote betrokkenheid van deze partijen bij het verdere KRW-proces een noodzaak.

Schijn nauwkeurigheid

De totstandkoming van ecologische doelstellingen vraagt de nodige gegevens van de waterbeheerder. Dikwijls blijken niet alle benodigde gegevens beschikbaar te zijn. Voor de fysisch-chemische gegevens zijn vaak wel voldoende representatieve metingen beschikbaar. Het probleem zit voornamelijk in de biologische gegevens. Om toch tot resultaten te komen, dient regelmatig een inschatting gemaakt te worden van de huidige situatie. Vervolgens wordt op basis van expert judgement de effectiviteit van maatregelen en maatregelenpakketten ingeschat. In de rapportages worden de resultaten echter getalsmatig gepresenteerd. Dit kan leiden tot een schijn nauwkeurigheid. In de communicatie met belanghebbenden en bestuurders moet hiervoor voldoende aandacht zijn.

Jargon

Betrokkenen bij het KRW-proces zijn gemakkelijk te herkennen dankzij veelvuldig gebruik van termen als MEP's en GEP's of fyto-benthos dan wel angiospermen. Voor niet-ecologen onbegrijpelijk jargon. Nu in de verschillende regio's de besluitvorming is opgestart en diverse maatschappelijke partijen met elkaar in gesprek gaan over haalbare en betaalbare doelen, speelt jargon ons parten. Het al dan niet beschikken over ecologische kennis mag geen voorwaarde zijn voor een zinvolle deelname aan de gebiedsgroepen. KRW-discussies moeten niet extra complex gemaakt worden. Het verkennen van verschillende ambitieniveaus wordt vergemakkelijkt door verschillen te visualiseren: een goed plaatje zegt meer dan vele woorden. Goede illustraties van verschillende mogelijkheden bevorderen de begrips- en besluitvorming. Zo worden in Friesland illustraties gebruikt ter ondersteuning van de communicatie in de gebiedsgroepen. Het gebruik hiervan helpt bovendien om de burens uit te kunnen leggen waarom bepaalde keuzes gemaakt worden, inclusief bijbehorende financiële consequenties!

Conclusie

De implementatie van de KRW is momenteel in volle gang. De betrokkenen werken hard aan het bepalen van de ecologische doelen. Het uiteindelijke doel is het treffen van robuuste, haalbare en betaalbare maatregelen ter verbetering van de ecologische kwaliteit van wateren. De weg daarheen is lastig en kent een aantal valkuilen. Bij het samenbrengen van het onderbouwen en het verdelen van het (bestuurlijke) werk is een eenduidige werkwijze en een heldere communicatie en besluitvorming van groot belang.

Erwin van der Berg en Titian Oterdoom (ARCADIS)

Paaiplaats voor de ontwikkeling van een gezonde visstand.

