
Water- en milieuwetgeving moet integraal

Harry Boukes
Hannah Ietswaart

De tijd van het pionieren is voorbij als we het over milieuwetgeving hebben. Er liggen stapels rapporten, beleidsdocumenten en wetboeken, aan de hand waarvan we willen voorkomen dat onze leefomgeving voor mens, dier en vegetatie onleefbaar wordt. In de praktijk blijken die stapels niet handig, en soms ook niet afdoende. Ze (ver)hinderen waterbeheerders soms om milieu-efficiënte oplossingen door te voeren. Het is dus tijd voor bezinning of en hoe het beter kan.

Hoe het was

Een groot voordeel van de milieu-problemen uit de jaren zestig ten opzichte van de huidige, was dat ze erg herkenbaar waren. Af en toe dreef er een partij dode vis de Rijn af of zorgden smog-wolken voor alarmfase 3 in Rijnmond. De wetgeving werd vooral afgestemd op het voorkomen van de dingen die we *niet* wilden.

Pas in de jaren tachtig kwam hier een fundamentele verandering in met de bewindsperiode van Pieter Winsemius (1982–1986). Zijn voornaamste prestatie bestond uit het aanleveren van een structuur waarin we konden aangeven hoe we de dingen *wel* wilden hebben. Het was aan zijn opvolger Nijpels (1986–1990) om binnen die structuur concrete doelstellingen te formuleren. Voor wat betreft bodem en grondwater waren die doelstellingen erg hoog gegrepen: alles moest schoon zijn, multi-functioneel. Na saneringen dienden de concentraties in de bodem bij voorkeur onder de A-waarde te liggen, dat is de waarde die *gemiddeld* onder natuurterreinen werd waargenomen. Voor het grondwater gold een soortgelijke ambitie. Bestrijdingsmiddelen mochten er niet in voor komen, en dus werd er een norm ingesteld ter hoogte van de toenmalige detectielimiet (0,1 µg/l). Verder diende het grondwater zonder verdere behandeling (met uitzondering van ontijzering en pH-correctie) te voldoen aan de eisen voor drinkwaterkwaliteit. Nederland heeft zich sterk gemaakt om ook binnen Europa die norm ingevoerd te krijgen.

De daarop volgende ministers dienden alleen nog maar beleid te maken waardoor de doelstellingen gerealiseerd zouden worden. Op één of andere manier is de eenheid in het milieubeleid vanaf dat moment verdampt. De milieu-compartimenten werden opgesplitst, en voor elk compartiment ontstond een eigen beleidspraktijk.

Harry Boukes is zelfstandig adviseur, Adviesburo Harry Boukes, Rosweijdelaan 116, 3454 BR De Meern, tel (030) 6666128, e-mail h.boukes@inter.nl.net. **Hannah Ietswaart** werkt als adviseur bij een ingenieursbureau. Huisadres: Lheebroek 16, 7991 PL Dwingeloo, tel 06 22 49 65 28. Deze bijdrage is tot stand gekomen naar aanleiding van gesprekken binnen het Platform Stroomgericht Grondwaterbeheer.

Hoe we het nu ervaren

Anno 2003 constateren we dat veel doelstellingen niet gehaald zijn. Voor een deel is dat een gevolg van de manier waarop we de regelgeving hebben vorm gegeven. Om maar wat milieu-voorbeelden te noemen:

- geen regelgeving, uitgaan van goede wil: voor verpakkingen heeft men ingezet op conventanten, waarbij fabrikanten vrijwillig de milieu-effecten zouden beperken;
- beleid als middel losgekoppeld van het doel: voor mest heeft men in eerste instantie besloten om kunstmest buiten de wetgeving te houden, waardoor de nitraatbelasting lange tijd zo goed als constant bleef;
- 'over-ruling' door economische belangen: voor bestrijdingsmiddelen heeft men de bewijslast in hoge mate bij de grondwaterkwaliteit gelegd. Maar zelfs als de middelen in het grondwater werden aangetroffen was dat geen reden om het middel te verbieden als de landbouw aangaf de middelen voor een economische bedrijfsvoering nodig te hebben;
- regelgeving die meegaat met de tijd: voor het oppervlaktewater zijn de normen steeds strenger geworden. Met de voortgang van de techniek zijn ook de lozingseisen voor bijvoorbeeld zuiveringsinstallaties verscherpt;
- verslappende zo-kan-het-ook-wel regelgeving: bij saneringen van bodem- en grondwaterverontreinigingen is een omgekeerde lijn zichtbaar: omdat volledige schoonmaak in veel gevallen erg duur werd, is in veel gevallen besloten tot pragmatische oplossingen, waarbij de 'duurzame verontreinigingspluim' in feite betekent dat we de verontreiniging gewoon laten zitten, en dus net zo goed 'permanente potentiële verontreinigingsbron' genoemd kan worden;
- besluiteloosheid: voor verdroging hebben we heel veel energie gestoken in methodontwikkeling. Al een paar jaar lang zitten we aan te hikken tegen besluitvorming aan de hand van die methoden. Op het moment dat de keuzes gemaakt worden, zal blijken dat het voor sommige belangen pijn gaat doen. We polderen liever voort, dan het probleem op te lossen.

Hiermee is ons lijstje nog lang niet compleet. Het komt er op neer dat voor de meeste onderdelen wel het één en ander geregeld is, maar samenhang ontbreekt.

Waarom het nog niet goed is

De opsplitsing van het beleid in onderdelen maakt dat we bij grondwater te maken hebben met regels vanuit verschillende invalshoeken: drinkwaterwinning, grondwatersanering, grondwateronttrekking, bodembescherming. Voor de bodembescherming zijn normen vastgesteld onder meer om het onderliggende grondwater te beschermen. Het is alleen lang niet altijd duidelijk wat de relatie is tussen het doel en de norm. Soms wordt het grondwater onvoldoende, soms overdreven veel bescherming geboden.

Als het grondwater plaatselijk verontreinigd is, worden oplossingen om het te zuiveren soms onmogelijk gemaakt omdat we het oppervlaktewater sterk beschermen. Nauwelijks merkbare hoeveelheden verontreinigd grondwater mogen we niet meer op het oppervlaktewater lozen, zelfs als het milieu als geheel er beter van wordt. Met bodemsaneringen zijn we de ene keer gauw tevreden, op andere fronten roomser dan de paus. Waar het aan ontbreekt is een integrale afweging van de verschillende belangen bij beleid en beslissingen om datgene te doen waar het milieu als geheel het meest bij gebaat is.

Dit leidt tot een praktijk, waarbij vaak hele praktische oplossingen worden verzonnen, waar alle partijen eensgezind vinden dat het het hoogst haalbare is. Het komt regelmatig voor dat deze oplossingen onmogelijk worden gemaakt door wetgeving voor één compartiment. Ook komt het voor dat we onszelf toestaan geleidelijk van het hoogst haalbare weg te polderen. Soms wordt daarbij de weg van de minste weerstand gekozen en handelen we niet altijd meer volgens de visie zoals we die voor ons milieu hebben geformuleerd. Tegelijk wekken we de illusie nog steeds te werken volgens de visie van een 'alles-schoon'-milieu, maar onze daden en onze regelgeving zijn daar niet mee in overeenstemming.

Een bijkomend punt is dat regelmatig de norm tot doel wordt verheven, zonder dat iemand nog in het oog houdt welk hoger doel met de norm wordt gediend. Daarmee vervalt de ruimte om een norm ruimhartig te interpreteren zonder het doel los te laten.

We weten niet wat we willen

Het wordt hoog tijd voor herbezinning. Waar willen we met de kwaliteit van bodem en grondwater naar toe? Een periode van maatschappelijke ontpoldering leent zich uitstekend voor het maken van nieuwe keuzes of het herbevestigen van de oude. Willen we vasthouden aan het principe dat alles schoon moet zijn, of worden 'duurzame verontreinigingen' niet alleen praktisch maar ook principieel aanvaard? Aanvaardden we dat 16 miljoen Nederlanders hun economische bedrijvigheid en recreatieve activiteiten uitoefenen, met alle milieu-effecten van dien, of willen we desondanks vasthouden aan een streefkwaliteit vergelijkbaar met honderden jaren geleden? Is het 'alles'-schoon' uitgangspunt uit het tijdperk Nijpels een reële optie, of een kreet vergelijkbaar met het 'iedereen-rijk' van het Simplistisch Verbond? Wanneer is een milieu-verandering aanvaardbaar en wanneer niet? Zien we hoe problemen samenhangen? Bijvoorbeeld als we in het kader van een bodemsanering wel toestaan dat het bodemmateriaal de aromaten afbreekt, maar geen rekening willen houden met nitraatafbraak, waardoor ook het bovenste grondwater geacht wordt van drinkwaterkwaliteit te zijn. (Of nog erger: om de afbraak van aromaten te stimuleren moeten we nitraat toevoegen wat in het kader van de mestwetgeving verboden wordt.)

Juist nu het milieu aan maatschappelijke aandacht verliest, is het nodig om tot een kritische herijking te komen van uitgangspunten en uitwerking ervan. We hebben in de negentiger jaren ons te zeer laten voortduwen door de overvloed aan draagvlak voor het milieu waarbij elk duwtje in de goede richting al met applaus werd begroet. We moeten strikter formuleren wat we *wel* willen met het milieu.

Wat zouden we kunnen willen? Een eerste schot voor de boeg

1 Visie formuleren en toepassen

We moeten nadenken of het nodig is een milieuvisie te herformuleren, de oude te veranderen of te laten varen. Daarbij moeten we ook nadenken op welke manier een milieu-visie dan ook daadwerkelijk gestalte kan krijgen. Een goede visie is geen theoretisch dogma, maar een helder geformuleerd toekomstperspectief. We moeten zorgen dat mensen in de dagelijkse praktijk zo'n eenduidige milieuvisie kunnen vasthouden, zonder hun operatio-

nele flexibiliteit in te leveren. Daartoe hebben we een taal nodig die alle betrokkenen kunnen verstaan: diepe en ondiepe hydrologen, waterschappers, ecologen, bodembeschermers, bodemsaneerders, ruimtelijke ordenaars, beleidsmakers, -uitvoerders, handhavers, beslis-sers en technici. Het vraagt ook om haalbare doelen voor alle betrokkenen.

2 *Geest boven letter, integraal boven compartimentaal*

We zien geen heil in het verder bewandelen van de ingeslagen weg van indekken en juridi-cificeren. Een strikte letter van de wet heeft geen zin als deze uitnodigt tot het omzeilen ervan of de problemen afwentelt op andere compartimenten of de toekomst. Een zorgvul-dige, duurzame afweging vraagt om een balans tussen letter en geest, waarbij deskundig-heid, inzicht en visie centraal staan. Het totaalbeeld van de hele keten van beleid en activi-teiten moet daarbij zwaarder wegen dan de toetsing van afzonderlijke waarden aan afzon-derlijke normen. De uitkomsten hiervan, en vooral de kritische punten, moeten niet alleen worden meegenomen bij het besluit, maar ook bij de uitvoering ervan, inclusief de hand-having.

3 *Liever keuzes dan consensus*

We moeten beslissers meer druk opleggen om keuzes te maken bij het nastreven van tegenstrijdige doelen. We moeten ambtenaren aansporen om die tegenstrijdigheden expli-ciet en op basis van alle feiten in beeld te brengen, en niet af te vangen door op voorhand te streven naar consensus en de bijbehorende brei van goede bedoelingen. Zo zal het tegen-gaan van verdroging (grondwater omhoog) en het vergroten van de bergingscapaciteit van de bodem (grondwater omlaag) niet samengaan. Het is één van beide of allebei half.

4 *Toekomst boven heden*

Politici en beleidsmakers mogen de tijdschaal van de problematiek niet uit het oog verliezen. Beleid verandert relatief snel, maar over duizend jaar draagt het grondwater al die sporen nog van onze wisselingen in beleid. Vooral als ingrepen (of het achterwege laten ervan) onomkeerbaar zijn, mogen we ons niet door gewin of gemak op korte termijn laten leiden. Bij het 'duurzaam' verklaren van verontreinigingen, bij grote infrastructurele wer-ken, bij de aanleg van woonwijken, steeds maken we gebruik van de veerkracht en het weerstandsvermogen van systemen. We zullen ons blijvend bewust moeten zijn van deze mechanismen met hun grenzen. We zullen standvastig moeten zijn ten aanzien van nor-men, waarden en visie.

De wil en de weg

De behoefte om tot een meer integrale beschouwing van de waterwetgeving te komen groeit niet alleen bij degenen die er mee moeten werken. De eerste aanzetten zijn al gege-ven om tot een integrale Waterwet te komen en over een integrale Bodemwetgeving wordt

al inhoudelijk gesproken. Dat is een kans die we niet graag zouden laten lopen. Er zijn echter ook bedreigingen.

Ten eerste zijn we bang voor de situatie waarbij alle afzonderlijke waterwetten gebundeld worden zonder dat het tot een inhoudelijke integratie komt. In dat geval zou de Waterwet naar de vorm geïntegreerd zijn, maar naar de inhoud nog steeds versplinterd. De afzonderlijke wegen worden dan wel gebundeld, maar op de kruispunten vinden voornamelijk botsingen plaats.

Een tweede belangrijke hindernis om tot inhoudelijke integratie te komen is gebrek aan kennis. Het is gewoon erg moeilijk om overzicht te hebben of te krijgen over alle soorten milieu-effecten, laat staan om tot een integrale beoordeling of afweging te komen. Dat neemt niet weg dat er wel behoefte is aan een (onafhankelijke) milieuweging, en we dus in die richting moeten werken. Dat geldt vooral in situaties waarbij niet alle afzonderlijke doelen gezamenlijk gehaald kunnen worden. Als zo'n situatie zich nú voordoet, zullen de belanghebbenden om tafel moeten. De sterkste partij trekt dan aan het langste eind. Dat leidt zelden tot voor het milieu optimale uitkomst.

Tenslotte vragen we ons af in hoeverre Europa het ons zal toestaan om integrale afwegingen in het milieubeleid te realiseren zolang de Europese regelgeving zelf nog compartimentaal is.

Er zal dus een mogelijkheid moeten worden geschapen om de vier eerder genoemde uitgangspunten vorm te geven. Daarvoor zijn best technieken en organisatievormen te vinden, ook voor de situatie dat de kennis niet voldoende is om het hele probleem te overzien. Eerst komt de vraag of de wil er is, met name ook bij instanties die het nu binnen één milieucompartment voor het zeggen hebben. Daarna komt de vraag hoe de weg georganiseerd moet worden. Of dat uiteindelijk via een onafhankelijke commissie of toetsingsorgaan, een procedure, of andere structuren loopt, maakt op voorhand niet uit. Bij ingewikkelde milieu-effect-rapportages hebben we al laten zien dat we over technieken beschikken om complexe afwegingen te maken.

De wet van bovenaf of van binnenuit

In de beleidscyclus van Winsemius worden de formulering en implementatie van regelgeving gevolgd door verinnerlijking. Mensen maken zich de problematiek en bijpassende oplossingen eigen, en handelen als vanzelf daarnaar. Daar zijn we bij de milieuwetgeving nog niet aan toe gekomen, voor een deel omdat de wetgeving nog te veel per compartiment en te weinig integraal wordt beschouwd. Als we werkelijk willen bereiken dat we voor het milieu als geheel steeds voor de beste oplossing kiezen, moet de ruimte daarvoor in de wetgeving ook geboden worden. Het is een uitdaging waar we de komende tijd mee bezig kunnen gaan.

