

Onderzoek naar blauwe diensten in het waterkwaliteitsbeheer

Bij blauwe diensten wordt vaak gedacht aan de mogelijkheden om waterbergingsvraagstukken op te lossen door middel van een vrijwillige overeenkomst met landgebruikers, veelal agrariërs. Mogelijkheden voor waterkwaliteitsbeheer zijn lange tijd onderbelicht geweest. Uit een afstudeeronderzoek, dat uitgevoerd is in opdracht van Grontmij en de TU Delft, blijkt dat de acceptatie van agrariërs om deel te nemen aan blauwe diensten voor waterkwaliteit afhangt van acht drijfveren. Het verkennen van deze drijfveren middels een stappenplan helpt waterschappen in het ontwerpen van blauwe diensten voor het waterkwaliteitsbeheer.

Na het verschijnen van het rapport 'Blauwe diensten' van het onderzoekscentrum LEI in 2002¹⁾ zijn waterschappen verschillende projecten begonnen om de mogelijkheden van deze diensten te onderzoeken. De inzet van blauwe diensten werd vooral gezien als mogelijk instrument om waterkwantiteitsproblemen op te lossen en minder voor kwaliteitsvraagstukken. Het beheer van natuurvriendelijke oevers, ecologisch baggeren, beheer van bufferstroken en toepassen van alternatieve gewasbeschermingsmiddelen zijn echter ook voorbeelden van maatregelen die met behulp van blauwe diensten uitgevoerd kunnen worden.

Veel maatregelen die genomen kunnen worden om de waterkwaliteit te verbeteren, zijn van toepassing op het landelijk gebied. Deze maatregelen zijn echter niet allemaal geschikt voor blauwe diensten. Ten eerste moeten ze verder gaan dan de wettelijke verplichtingen waaraan agrariërs zich dienen te houden. Daarnaast zijn waterschappen vaak huiverig om maatregelen die van groot belang zijn voor het functioneren van het watersysteem (bijvoorbeeld onderhoud aan hoofdwatergangen) uit te laten voeren door agrariërs.

Verwachtingen

Blauwe diensten zijn nauw verbonden met *payment for environmental services*²⁾. Het compenseren van landgebruikers voor het leveren van bepaalde natuurdiensten stimuleert hen in een verandering van landgebruik. Twee voorwaarden worden meegenomen bij het ontwerpen van blauwe diensten: de kosten voor de waterbeheerder moeten lager uitvallen dan de opbrengsten (anders zijn waterbeheerders niet bereid te betalen) en de compensatie voor landgebruikers moet hoger zijn dan de opportuniteitskosten van alternatief landgebruik (anders zullen ze hun gedrag niet aanpassen).

Vaak verwachten waterbeheerders dat de inzet van blauwe diensten zal bijdragen aan een meer kostenefficiënt waterbeheer. Hierbij zijn de kosten van blauwe diensten opgebouwd uit enerzijds de vergoeding die betaald wordt aan agrariërs en anderzijds de organisatiekosten voor waterbeheerders

(transactiekosten). De vergoeding die betaald wordt aan agrariërs, is samengesteld uit investeringen, extra kosten voor onderhoud en inkomstenderving. Daarnaast zijn er effectiviteitsverwachtingen. De verwachting is namelijk dat blauwe diensten bijdragen aan een hogere waterkwaliteit dan andere instrumenten doen, doordat landgebruikers beter maatwerk kunnen leveren vanwege hun directe band met het gebied.

Praktijk

Door middel van een casestudie is onderzocht hoe blauwe diensten in de praktijk beoordeeld worden. Het doel hiervan was om de besluitvorming over de inzet van blauwe diensten in het waterkwaliteitsbeheer te verbeteren. Tijdens het onderzoek zijn vier projecten bekeken waarbij blauwe diensten zijn of worden ingezet om waterkwaliteitsdoelstellingen te behalen: 'Open water en natuurvriendelijke oevers in het Oude Rijngebied', 'Actief randenbeheer Brabant'³⁾, 'Bescherming zwarte stern in de Krimpenerwaard' en 'Natuurvriendelijke oevers in Midden-Delfland'. Door middel van interviews met afnemers (waterbeheerders), leveranciers (agrariërs), intermediairs

(agrarische natuurverenigingen) en experts is het gebruik van blauwe diensten bij de projecten verkend.

Hieruit bleek dat waterbeheerders niet alleen door economische motivaties worden gedreven. Naast efficiëntie kunnen blauwe diensten ook bijdragen aan het bewustzijn bij zowel agrariërs als publiek van de waarde van een goede waterkwaliteit. Zo kunnen agrariërs worden geconfronteerd met de effecten van hun activiteiten op de kwaliteit van het water en kan een breder publiek beter worden geïnformeerd over maatregelen die de waterkwaliteit kunnen doen verbeteren. Daarnaast bieden blauwe diensten de mogelijkheid om relaties met agrariërs en andere overheidsinstanties te versterken.

Consequenties wat betreft kosten en effectiviteit zijn lastig te bepalen, mede omdat dit afhankelijk is van de deelnamebereidheid van agrariërs. Het is daarom moeilijk om vooraf uitspraken te doen over de efficiëntie van blauwe diensten. De bereidheid van agrariërs om een blauwe dienst te accepteren, blijkt af te hangen van acht drijfveren (in willekeurige volgorde):





Een proef in Friesland met natuurvriendelijk onderhoud van de oevers.

- investeringskosten van machines, materiaal, verlies van land en verrichte inspanningen;
- hoogte van de compensatie voor uitgevoerde activiteiten;
- mate waarin de belangen van de agrariër overeenkomen met de voorgestelde maatregelen van de blauwe dienst;
- aantrekkelijkheid van alternatieve maatregelen. Waterschappen kunnen ook andere maatregelen/plannen implementeren om hun waterkwaliteitsopgaven te realiseren. Deze alternatieven kunnen nadelig zijn voor de agrariërs;
- vertrouwen in het waterschap. Agrariërs vertrouwen waterschappen op basis van de geschiedenis en betrokkenheid van intermediairs, zoals agrarische natuurverenigingen;
- verenigbaarheid met reguliere activiteiten (het maaien van oevers is eenvoudig te combineren met de huidige maaiactiviteiten);
- opbrengstderiving. Het implementeren van maatregelen kan leiden tot verlies van (mogelijke) opbrengsten. Het realiseren

van een bufferstrook zorgt bijvoorbeeld voor een lagere graanopbrengst;

- duidelijkheid van de overeenkomst. Wanneer deze niet geheel duidelijk is, is het voor agrariërs onaantrekkelijk om mee te doen.

Aanbeveling

Waterschappen zouden de volgende stappen moeten doorlopen om besluitvorming met betrekking tot blauwe diensten te verbeteren.

Identificeer mogelijke maatregelen

Stel vast welke maatregelen mogelijk uitgevoerd kunnen worden met behulp van een blauwe dienst. Twee voorwaarden dienen daarbij in ogenschouw genomen te worden: in hoeverre heeft de uitvoering van de maatregel effect (bijvoorbeeld veiligheid) op het functioneren van het watersysteem én zijn de voorgestelde maatregelen die uitgevoerd worden door agrariërs bovenwettelijk? Het is niet toegestaan om agrariërs te vergoeden voor activiteiten wanneer wetgeving hen reeds verplicht deze activiteiten uit te voeren.

Onderzoek naar de nitraatconcentratie in een bufferstrook.



Bedenk wat de motivaties zijn

Beschouw blauwe diensten niet alleen vanuit een economisch perspectief. Naast efficiëntie-overwegingen kan de keuze voor blauwe diensten ook gemotiveerd zijn doordat deze de relatie kunnen versterken met agrariërs en andere overheidsinstanties. Tevens kan het bewustzijn onder publiek en landgebruikers met betrekking tot watermanagement worden vergroot.

Schat de acceptatie onder agrariërs in

In hoeverre motivatiedoelstellingen bereikt kunnen worden, wordt voor een groot deel bepaald door de acceptatie van de regeling door agrariërs. Door het nalopen van de drijfveren die de acceptatie bepalen, kunnen waterschappen vooraf de bereidheid van agrariërs om mee te doen inschatten. Drijfveren hebben zowel positieve als negatieve effecten op de acceptatie. Door het uitvoeren van deze stap krijgen waterschappen meer inzicht in welke drijfveren een beperkt dan wel groot effect hebben op de acceptatie.

Bepaal mogelijkheden tot sturing

Waterschappen kunnen de drijfveren beïnvloeden door agrariërs te 'sturen'. Bij het ontwerpen van een blauwe dienstovereenkomst zouden waterschappen moeten proberen om de positieve drijfveren op de acceptatie te vergroten en de negatieve juist te verkleinen.

Onderzoek wettelijke randvoorwaarden

Zijn de mogelijkheden om agrariërs te 'sturen' in overeenstemming met wettelijke bepalingen? Waterschappen moeten in het bijzonder controleren of de blauwe dienst niet in strijd is met staatssteun (hoogte compensatie, duur van contract en ongeoorloofde subsidie-accumulatie). Beoordeel opnieuw de bereidheid om deel te nemen onder agrariërs.

Besluit of een blauwe dienst toepasbaar is

Bepaal op basis van de vorige stappen of het implementeren van een blauwe dienst al dan niet succesvol zal zijn.

Tijdens een bijeenkomst bij Grontmij is het stappenplan (en de bijbehorende drijfveren) voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken waterbeheerders en belangenverenigingen. De vergelijking tussen de projecten in de casestudies leverde nuttige inzichten op voor de praktische uitvoering. De aanwezigen concludeerden dat de voorgestelde aanpak van besluitvorming over blauwe diensten navolging verdient.

NOTEN

- 1) Van Bommel K., J. Hoekstra, L. Stuyt, A. Rinhard, D. Boland en A. Gerritsen (2002). Blauwe diensten. Onderzoek van LEI, CLM en Alterra.
- 2) Pagiola S. en G. Platias (2002). Payment for environmental services. Environmental strategy notes nr. 3.
- 3) www.randenbeheerbrabant.nl.

Roland de Groot (TU Delft)
Erwin de Bruin (Grontmij)