



Diffuse bronnenbeleid: vissen in troebel water?

BERT ENSERINK, TU DELFT FACULTEIT TECHNIEK, BESTUUR EN MANAGEMENT

TITIA KALKER, PROVINCIE UTRECHT

IGOR MAYER, TU DELFT FACULTEIT TECHNIEK, BESTUUR EN MANAGEMENT

In opdracht van het Platform diffuse bronnen in de provincie Utrecht heeft de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft een netwerkanalyse uitgevoerd. Deze toont aan dat voor het bestrijden van diffuse lozingen veel problemen moeten worden aangepakt, samen met en door andere partijen dan de waterbeheerders zelf. Vaak gaat het hierbij om politieke en bestuurlijke netwerken, waarin water(kwaliteit) een marginale rol speelt en andere zaken centraal staan, zoals duurzaam bouwen of landbouwbestrijdingsmiddelen. Het beleid rond diffuse bronnen is hierdoor complex; zelfs ervaren beleidsmakers vissen in troebel water. Ook in andere provincies lijken de in Utrecht ontdekte patronen en mechanismen herkend te worden.

Diffuse bronnen zijn de verspreid en in grote aantallen voorkomende kleinere bronnen van waterverontreiniging. Hierbij kan worden gedacht aan stoffen uit de landbouw (nutriënten en bestrijdingsmiddelen), recreatievaart (aangroeiwerende verf), bouwmaterialen (zink en koper), verkeer (PAK's) (zie ook H₂O nr. 1 van 12 januari j.l., pag. 15-18).

In het algemeen gaat het om verspreide lozingen veroorzaakt door groepen of activiteiten waarmee vanuit conventioneel water(kwaliteits)beheer geen of weinig contacten bestaan en waarvoor de verantwoordelijke lang niet altijd direct is aan te wijzen. Een voorbeeld is het gebruik van zink in de bouw, waarbij men te maken heeft met architecten, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, bouwondernemingen, aannemersbedrijven, installateurs, gemeenten, DuBo-centra en consultants en hun woordvoerders, zoals de stichting Duurzaam Bouwmetaal.

Daardoor is het beleid op het gebied van diffuse bronnen in belangrijke mate gericht op het aangaan van relaties met deze partijen en het op directe of indirecte wijze beïnvloeden van (gedrag en beleid van) deze actoren. De waterbeheerders spelen hier dus een uitwedstrijd. Ze moeten strategisch opereren en manoeuvreren in hen vreemde beleidsomgevingen.

Regionale aanpak

In 1997 is een landelijk actieprogramma voor de aanpak van diffuse bronnen gepresen-

teerd aan de minister van Verkeer en Waterstaat, waarin het Rijk, Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen kozen voor een provinciale aanpak van diffuse bronnen. In alle provincies zijn inmiddels platforms - of regioteams - diffuse bronnen opgericht waarin een aantal direct betrokken partijen zoals provincie en waterschappen zich verenigden om een beleid en actieprogramma voor de aanpak van diffuse bronnen op te stellen. De samenstelling van de platforms verschilt per provincie; in Utrecht nemen bijvoorbeeld ook de Milieufederatie en Land- en Tuinbouworganisaties deel aan het platform.

Moeilijke boodschap

Vanuit een politiek/bestuurlijk perspectief is het diffuse bronnenbeleid een veld met een gering sex-appeal; het grootste probleem met de waterkwaliteit in Nederland - sanering van de puntbronnen - is immers grotendeels opgelost. De verdere sanering van de resterende diffuse verontreinigingen vergt grote inspanningen en de voorgestelde maatregelen hebben een onzeker resultaat dat bovendien pas op lange(re) termijn meetbaar zal zijn. De politieke urgentie van het probleem is op dit moment laag en het probleem is oninteressant voor bestuurders en politici met scoringsdrang. Het belang van het diffuse bronnenbeleid wordt weliswaar benadrukt, maar de prioriteit en effectiviteit van maatregelen genuanceerd*. Blijkbaar is het lastig of onge-

wenst om afrekenbare doelen te stellen en zijn bestuurders en politici moeilijk te bewegen hiervoor hun nek uit te steken. Deze ambiguïteit werkt direct door in de politieke en bestuurlijke aandacht voor diffuse bronnen bij provincies en waterbeheerders. Concreet uit dit zich in een beperkte beleidsinspanning, een beperkt budget, weinig communicatie en een slechte verankering in de organisaties die verantwoordelijk zijn voor waterkwaliteitszaken.

Netwerken

Bestuurskundigen analyseren een beleidsveld vanuit de betrokken partijen (actoren), hun belangen en hun wederzijdse afhankelijkheden. Zij gaan er vanuit dat geen van de betrokken partijen in staat is om individueel het probleem op te lossen; diffuse bronnenbeleid is daarvan een heel extreem voorbeeld. Het diffuse bronnenbeleid kenmerkt zich nu door een heel groot aantal betrokken actoren, verschillende belangen, diverse onderwerpen voor onderhandeling en diffuse bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het zinkvoorbeeld (zie ook het artikel op pag. 15) laat zien dat voor een enkel onderwerp al een tiental partijen in de weer is. Bij de inventarisatie van partijen in het diffuse bronnenbeleid in Utrecht werden meer dan 80 partijen, overheden en organisaties genoemd. In de door de TU Delft gevolgde aanpak is daarom een 'kaart' gemaakt voor het diffuse bronnenbeleid in de provincie Utrecht waarin al deze actoren een plek zijn gegeven op basis van een inschatting van hun invloed en hun mate van coöperatie met het Platform.

De uitkomsten van workshops over de aanpak van diffuse bronnen laten zien dat in feite sprake is van tenminste vier verschillende omgevingen of (regionale) beleidsnetwerken, waarin het platform diffuse bronnen moet opereren om haar doelstellingen te verwezenlijken (zie afbeelding 1):

- verkeer en vervoer (spoor- en wegvervoer),
- waterverkeer (recreatieve en beroeps-scheepvaart),
- het landelijk gebied (landbouw, platte-landsontwikkeling)
- en het stedelijk gebied (duurzaam bouwen, stedelijk waterbeheer)

Beleidsarena's

Wanneer deze vierdeling wordt gehanteerd, ontstaat een redelijke mate van consistentie van spelers, onderlinge relaties en onderwerpen die in deze netwerken op de agenda staan. Dat wil niet zeggen dat er geen dwarsverbanden tussen de netwerken bestaan of dat sommige actoren (zoals de provincie of ministeries en milieuorganisaties) niet in meerdere beleidsarena's actief zouden zijn.

Binnen de vier netwerken is sprake van (beleids)arena's waarin bepaalde onderwerpen worden uitonderhandeld. Enkele belangrijke arena's voor het beleid rond diffuse bronnen zijn:

- de herstructurering van de landbouw en veeteelt c.q. de bevordering van biologische en/of duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling,
- het mestbeleid (nutriënten door de landbouw en de MINAS-discussie),
- het bestrijdingsmiddelenbeleid c.q. de gewasbescherming voor landbouw en fruitteelt,
- duurzaam bouwen,
- het productenbeleid (specifiek voor bouwmetalen als zink en koper en aangroeiende verf)
- en het (duurzaam) stedelijk waterbeheer, overstorten en rioleringen.

Het beleid ten aanzien van diffuse bronnen is zelf echter nauwelijks tot geen onderwerp van belang binnen deze arena's en netwerken. Het gaat meer om concrete belangen en 'grote' onderwerpen waarvoor het diffuse bronnenbeleid veelal slechts (in)direct en marginaal van betekenis is. In de landbouwsector gaat het met name om het mineralenbeleid en de regelgeving ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot de toekomstige structuur van de agrarische sectoren. In het stedelijk gebied staat het ontwikkelen en toepassen van duurzaam bouwen en duurzame stedelijke waterbeheer ook in relatie tot water (in de stad) centraal. Diffuse verontreinigingen zijn voor de betrokkenen in deze netwerken een bijzaak.

Landelijk

De analyse laat zien dat naast de vier regionale netwerken sprake is van een landelijk netwerk van actoren die zich bezig houden met diffuse bronnen. Het gaat om 'landelijke' of bovenregionale spelers, zoals de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, VROM en Verkeer en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Commissie Integraal Waterbeheer. Uit de analyse en interviews blijkt dat de onderlinge relaties en verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze landelijke actoren, de platforms en de individuele leden onduidelijk zijn en dat men relatief slecht is geïnformeerd over elkaars activiteiten, taakopvatting en verantwoordelijkheden. Bovendien worden (de kaders voor) de onderhandelingen over de 'grote' beleidsonderwerpen in belangrijke mate op Europees niveau bepaald en daar speelt het bestrijden van diffuse verontreinigingen hoegenaamd geen rol.

De bestuurlijke complexiteit is welhaast

overweldigend. Afbeelding 1 geeft een mooie illustratie van dit uitdijende en fragmenterende beleidsterrein. Wanneer men bedenkt dat dit beeld voorlopig en onvolledig is en er nog meer zaken zijn waarbij eveneens tientallen partijen betrokken kunnen zijn, betekent dit dat zeer hoge eisen worden gesteld aan de provinciale platforms. Voor succesvolle beleidsinitiatieven en implementatie van maatregelen moeten zij al deze netwerken kennen en daarbinnen onderwerpen agenderen. Bovendien bevindt het platform zich feitelijk niet in het centrum, zoals het schema suggereert, maar bevinden de leden van de platforms zich veeleer in de marge van die netwerken.

Strijd om het gelijk

Naast de bestuurlijke complexiteit, waarop dit onderzoek zich richtte, wordt het diffuse bronnen beleid ook nog gekenmerkt door wetenschappelijk-technische onzekerheid. Er is bijvoorbeeld een voortgaand debat over risico's, normeringen en de schadelijkheid van bepaalde bronnen, stoffen en producten. De discussie over zink is daarvan een goed voorbeeld. Waterbeheerders enerzijds en de stichting Duurzaam Bouwmetaal anderzijds voeren hierin beiden wetenschappelijke argumenten aan waarom zink al dan niet duurzaam zou zijn.

Een tweede complicerende factor is dat in veel partijen met een 'dubbele pet' op zitten. Ze hebben allemaal een (potentieel) belang bij

diffuse bronnen, maar hebben meerdere rollen, bijvoorbeeld als:

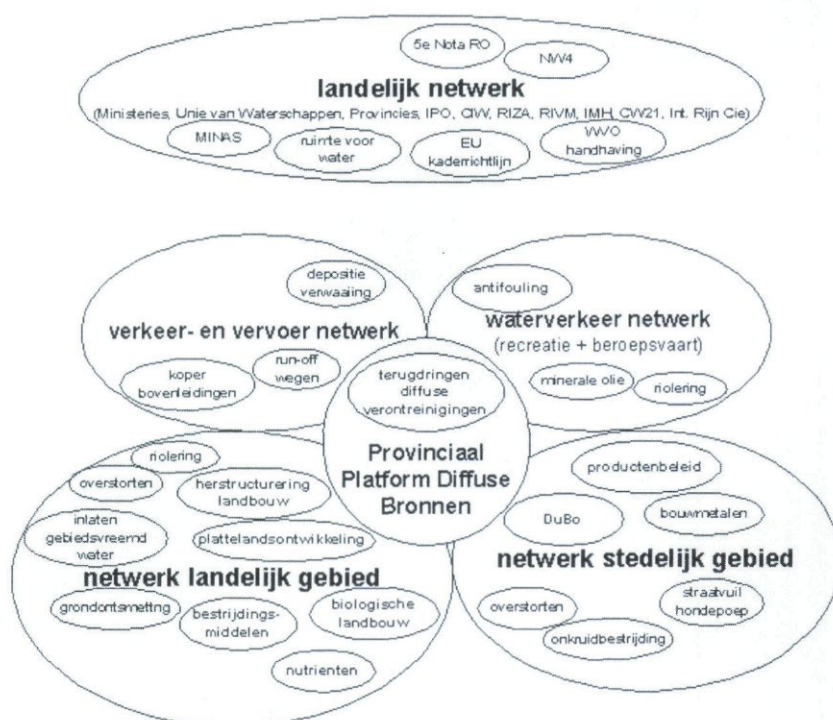
- probleemveroorzaker (agrariërs, booteigenaren en consumenten),
- probleemhebber (t.a.v. waterkwaliteit, zoals drinkwaterbedrijven en consumenten),
- mogelijke probleemoplosser (drinkwaterbedrijf, waterschap, consument en wegbeheerder)
- en probleemeigenaar (partijen die zich vanuit hun taken of verantwoordelijkheid beschouwen als initiator van beleid).

In de discussie over koper zijn de drinkwaterbedrijven bijvoorbeeld zowel probleemeigenaar als -veroorzaker. Hetzelfde geldt voor de wegbeheerders die tegelijkertijd vaak ook waterkwaliteitstaken hebben.

Beperkt inzicht

Hoewel er voor gekozen is om het diffuse bronnen beleid voor een belangrijk deel op regionaal/provinciaal niveau te laten uitvoeren, wordt het spel in belangrijke mate bepaald op landelijke en Europees niveau. Uit het onderzoek komt naar voren dat - mede vanwege de geringe personele capaciteit - het (in)zicht in de huidige en toekomstige ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau onvoldoende is. Dit hindert het opstellen van provinciale prioriteitenplannen. Uiteraard is het bovenstaande niet alleen een probleem in de provincie Utrecht. De elf andere platforms en regioteams kampen met vergelijkbare

Afb. 1: Netwerken en gespreksonderwerpen in het diffuse bronnenbeleid.



problemen. De platforms hebben afzonderlijk en gezamenlijk weinig aansluiting bij en toegang tot de landelijke/Europese spelbepalers zoals de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, VROM en de Europese Unie. Het is wenselijk dat (gezamenlijke) problemen, wensen, belangen door (vaste of gelegenheids-) coalities tussen de platforms bij deze landelijk opererende actoren worden aangekaart. De structuur daarvoor lijkt op dit moment te ontbreken aangezien de CIW dit niet als haar taak ziet.

Coördineren en communiceren

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de onderlinge communicatie tussen de platforms ook voor verbetering vatbaar is. Er wordt relatief weinig uitgewisseld en van elkaar geleerd. De subcommissie diffuse bronnen van de Commissie Integraal Waterbeheer heeft tot taak deze informatieuitwisseling tussen de platforms te bevorderen en hen van

informatie te voorzien over landelijke en Europese ontwikkelingen. Deze taak kan worden versterkt. Gezien de beperkte aard van de opdracht en de daaruit voortvloeiende analyse kunnen we hier niet verder uitwijden over de geconstateerde spanningen, maar een landelijke evaluatie van het diffuse bronnen beleid valt naar onze mening zeker te overwegen.

Schaken en dammen

De bovenstaande kenmerken verklaren de lage urgentie en stroperigheid van het diffuse bronnen beleid. Het vormgeven en uitvoeren van een (regionaal) beleid is als het gelijktijdig schaken op 'een aantal verschillende spelborden.' Om deze metafoor nog wat verder door te trekken zou men kunnen zeggen dat na aanvang van het spel zelfs kan blijken dat op bepaalde spelborden helemaal niet wordt geschaakt, maar een spelletje dammen of mens-erger-je-niet wordt gespeeld. De verantwoordelijke beleidsmakers beschikken over onvoldoende capaciteit (qua menskracht en

tijd) en (inhoudelijke en politieke) steun om deze verschillende spelen tegelijkertijd, met een redelijke inzet en met goede kennis van de tegenstanders en verschillende spelregels te kunnen spelen. 

LITERATUUR

- Benoist F., T. Kalker, H. van Rooijen en J. Fiselier (2001). Van bron naar water: een overzicht van diffuse bronnen in de provincie Utrecht. H₂O nr. 1, pag. 15-18.
- Klijn E.-H., E. van Bueren en J. Koppenjan (2000). Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management.
- Mayer I. en B. Ensink (2000). Spanningen in het diffuse bronnenbeleid: Netwerkanalyse en procesadviezen diffuse bronnen in de provincie Utrecht. Rapport aan het Platform Diffuse Bronnen Utrecht.
- * o.a. de Memorie van Toelichting op de begroting 2000 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Beleidslijn Water 2000-2004)