

GOOD GOVERNANCE BIJ GEBIEDSGERICHT GRONDWATER-BEHEER: TOEVAL OF NIET?

Carla Kuijpers, Ron Nap en Peter de Bruijn*

■ Governance is geen ding of zaak, het is een proces, good governance een goed verlopend proces. De kern van ons betoog is dat je niet even “aan good governance kunt gaan doen”, maar dat je wel een aantal elementen kunt beschrijven waardoor de kans groter is dat je achteraf van good governance kunt spreken. Wij schetsen enkele maatschappelijke ontwikkelingen en geven aan de hand van drie voorbeelden uit onze praktijkervaring aan welke elementen van invloed zijn om van good governance te kunnen spreken. De voorbeelden spitsen zich toe op het – gebiedsgerichte – beheer van het grondwater. Wij beschrijven tenslotte waarom good governance niet in regels of codes kan worden vastgelegd.

Definitie governance

De Wereldbank omschrijft governance als “(...) de uitoefening van politiek gezag en het gebruik van institutionele middelen om de zaken en de problemen van de maatschappij te beheren.”¹ Een andere definitie ziet governance als “(...) het gebruik van instellingen, gezagsstructuren en zelf samenwerking om middelen te verplaatsen en handelingen in de samenleving of de economie te coördineren of te controleren.”²

‘GOVERNANCE’:

De term verenigt drie wezenlijk verschillende aspecten van het (grond)waterbeheer:

- **Besturen:** verantwoordelijkheid dragen voor en leiding geven aan het beheer van een (water)systeem;
- **Beheren:** zorg dragen voor en toezicht houden op de passende hoedanigheid, werking e.d. van een beheerd (water)systeem;
- **Beheersen:** uitoefenen van invloed op en ingrijpen in het (water)systeem uit hoofde van het beheer.

De definitie van governance zoals in dit artikel gehanteerd is ‘de (on)geschreven wetten en regels, beleid, processen en procedures, gewoontes, die bepalend zijn voor de manier waarop mensen een organisatie sturen – besturen, beheren en controleren – en de wijze waarop mensen binnen de organisatie met elkaar samenwerken en afspraken maken over de doelen en de gewenste resultaten.’ Organisatie moet hier breed worden opgevat. Dit kan elke vorm zijn waarin mensen met elkaar samen werken en een doel proberen te bereiken. Dit kunnen overheidsorganisaties zijn, maar ook particuliere organisaties of spontane samenwerkingsverbanden. Good governance is de positieve beoordeling van governance van een organisatie. Good water governance is de positieve beoordeling van governance van een organisatie op het gebied van water.

Korte beschrijving maatschappelijke ontwikkelingen

TERUGTREKKENDE OVERHEID

In onze maatschappij is een andere politiek maatschappelijke “cultuur” aan het ontstaan, waarbij de overheid zich steeds meer terugtrekt en

* **Carla Kuijpers** is directeur van Lunos Management B.V. en procesmanager in de beschreven casus. **Ron Nap** is strategisch beleidsadviseur milieu bij de omgevingsdienst Veluwe en IJssel en projectleider gebiedsgericht grondwaterbeheer voor het Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant. **Peter de Bruijn** is als adviseur betrokken bij de ontwikkeling van gebiedsgericht grondwaterbeheer in onder meer de gemeente Apeldoorn.

de samenleving meer initiatieven ontplooit. Hierbij is sturing wel nodig, maar het is niet meer de overheid die alles bepaalt en regelt. Er is de afgelopen twee decennia een andere mening over de rol van de overheid ontstaan, zowel door de overheid zelf als in de maatschappij. De overheid ziet voor zichzelf in toenemende mate alleen nog een legitimerende en faciliterende rol toebedeeld.

WIJZIGING IN AARD WETGEVING

Daar waar decennia lang wetgeving tot in detail werd opgesteld met voorschriften hoe het recht, processen en procedures zouden moeten lopen, zie je nu meer regelgeving die faciliteert. Op het terrein van gebiedsgericht beheer van grondwater bijvoorbeeld maakt een wijziging van de Wet bodembescherming het mogelijk dat grondwater niet per geval maar per gebied wordt beheerd. Het staat de betrokken lagere overheden goeddeels vrij of en hoe ze dat doen. Dit is een reactie van de wetgevende macht als antwoord op de vraag van de maatschappij c.q. van de andere overheden naar meer flexibiliteit.

Wetgeving die slechts faciliteert en niet gedetailleerd beschrijft is alleen effectief in combinatie met good governance. De vrijheid die faciliterende wetgeving biedt om binnen kaders naar bevind van zaken te handelen moet transparant en ten gunste van de beoogde doelen worden benut. Er is nog weinig “evidence based experience” met een faciliterende overheid. In dit verband laat de casus Apeldoorn zien dat de door de wetgever geboden ruimte op regionaal en lokaal niveau goed opgepakt kan worden.

In het hiernavolgende hoofdstuk schetsen wij drie voorbeelden van good governance. Hieruit leiden wij een aantal elementen af waar good governance uit bestaat. Flexibiliteit van wetgeving is daarbij weliswaar een noodzakelijk ingrediënt, maar good governance wordt door andere elementen dan de wetgeving bepaald, zoals uit het onderstaande duidelijk zal worden.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer Apeldoorn

Gebiedsgericht grondwater in Apeldoorn is ontstaan door een creatieve gedachte van een werknemer van een bedrijf die bedacht dat er op een andere, efficiëntere manier met koelwater zou kunnen worden

omgegaan. Zijn directeur vond het ook een goed idee, waarop de betreffende werknemer contact kon opnemen met de gemeente. Het bestuur van de gemeente pakte het initiatief goed op en maakte vervolgens ook de provincie en het waterschap tot partners. Zo werd de pilot “Ketenbenadering grondwaterbeheer in Ugchelen (gemeente Apeldoorn)” geboren.

In Ugchelen stond een grote papierfabriek die jaarlijks 8 miljoen liter grondwater als proceswater aan het watersysteem onttrok. Dat leidde tot een peilverlaging van 4 meter. Het groeiende dorp Ugchelen, nu een wijk van Apeldoorn, hield zo de voeten droog! Toen de papierindustrie c.q. de onttrekking beëindigd werd, ontstond wateroverlast. Er bleek ook sprake van bodemverontreiniging, waarover tot dan toe weinig regie kon worden gevoerd. De gemeente en haar partners vonden een oplossing met een nieuwe inrichting in een ketenbenadering. Er wordt nu weer water opgepompt, minder dan voorheen, maar voldoende om droge voeten te houden. Aan het water wordt warmte onttrokken (energiewinning), het koude water wordt vervolgens gebruikt om te koelen(energiebesparing). Het water wordt geleverd aan een aantal bedrijven die het na gebruik als proceswater weer zuiveren. Het gezuiverde water vloeit in een beek, die destijds droogstond, maar nu weer hersteld is en watervoerend is gemaakt. Beekherstel leidt tot versterking van het natuurlijk systeem. Bovendien wordt het water uit de beek ‘verderop’ toegeleverd aan het drinkwaterbedrijf.

Deze pilot leidde weer tot andere pilots en tot een aanpak voor geheel stedelijk Apeldoorn. Het voorbeeld Apeldoorn inspireert vervolgens anderen in Nederland die, bestuurlijk en/of ambtelijk, vorm willen geven aan een doelmatige en meer integrale benadering van het grondwaterbeheer. Apeldoorn is hiermee één van de koplopers op het gebied van grondwaterbeheer. Gebiedsgericht grondwaterbeheer krijgt in Apeldoorn vorm als ‘bovensectorale’ opgave in een bestuurlijk en juridisch sectoraal verkavelde wereld. De provincie, de gemeente en het waterschap dragen ieder een stuk van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het te beheren gebied, het (grond)watersysteem of aspecten daarvan. Het gebiedsgericht grondwaterbeheer is in goede afstemming tussen betrokken partijen tot stand gekomen.

Actief bodembeheer de Kempen

Bij het 'Actief bodembeheer de Kempen' hebben bestuurders van de provincie Noord-Brabant en Limburg, gemeenten, waterschappen, Rijk en tal van belangenorganisaties afspraken gemaakt om gemeenschappelijk een van Nederlands meest omvangrijke bodem-, water-, en grondwaterverontreinigingen aan te pakken. Het betreft de verontreiniging van grote delen van (midden) Limburg en (zuidoost) Noord-Brabant met zware metalen, als gevolg van de opwerking van metaalertsen in Nederland en België.

Na een groot aantal jaren stagnatie van de problematiek in de laatste drie decennia van de vorige eeuw is het partijen kort voor de eeuwwisseling gelukt om een integraal plan van aanpak te maken. Omdat de gezondheidsrisico's van de verontreiniging werden onderkend was er een maatschappelijke "drive" om de problematiek aan te pakken.

Er is een integrale, gebiedsgerichte oplossing ontwikkeld die gebaseerd werd op een aantal pijlers:

- risicobeheer: identificeren en elimineren van maatgevende risico's, met name gezondheidsrisico's door blootstelling aan zware metalen in erfverharding en tuinen en door inname via gecontamineerde gewassen, veevoeders of vervuild grondwater;
- structurele verbetering: verwijdering van bronnen van de vervuiling, met name van de slakken en sintels die in het verleden als wegverharding en ophoogmateriaal zijn gebruikt, sanering van (waterbodems in) hoog belaste beken in het gebied en het tegengaan van verspreiding stroomafwaarts door aanleg van bezinkbassins in die beken;
- voorlichting: informatieverstrekking aan burgers, boeren, natuurbeheerders over mogelijke risico's en (beheer)maatregelen en de rol van de betrokken overheden daarbij.

Bijzonder in de aanpak is dat de onderlinge samenhang van de problemen in bodem, oppervlaktewater en grondwater is onderkend en dat de verontreiniging op al deze fronten tegelijk wordt aangepakt. De betrokken overheden zijn ieder verantwoordelijk voor een gedeelte van de problematiek, de gevolgen en maatregelen.

Deze fragmentatie stond de integrale aanpak in de weg. Daarom zijn de ontwikkeling en vervolgens de uitvoering van het beheer in handen gelegd van een gezamenlijk Projectbureau Actief bodembeheer de Kempen. Dit bureau legt verantwoording af aan de betrokken overheden.

Herstructurering glastuinbouw gemeente Westland

De modernisering van de kassen in het glastuinbouwgebied van Westland noopte tot een ingrijpende ruimtelijke herinrichting voor het gebied dat de belangrijkste economische motor van Nederland is. In hoog tempo verrezen kassen met een oppervlakte tot 10 ha met een milieuvriendelijk systeem, waarbij warmte teruggewonnen werd en huizen met deze warmte werden verwarmd. Grotere kassen met een grotere opbrengst per m². Dit was ook nodig om de glastuinbouwsector van het Westland de voorsprong te laten behouden die het in de wereld al jaren heeft. Onder leiding van de toenmalige wethouder kregen huizen die konden blijven staan een burgerbestemming en werden andere huizen gesloopt of letterlijk verplaatst. Bij de bouw van nieuwe kassen werd tevens invulling gegeven aan de eisen die water in het dichtbebouwde gebied stelt door onder meer het inrichten van voldoende waterbassins. De verkeersdruk door aan- en afvoer van goederen werd opgelost door een aantal nieuwe wegen aan te leggen en bestaande infrastructuur te verbeteren. En passant werden ook de duinen verbreed. De herstructurering van dit glastuinbouwgebied dat plaatsvond terwijl de bedrijvigheid gewoon doorging, is een project dat zijn weerga niet kent in Nederland en dat een groot succes werd omdat de wethouder de verantwoordelijkheid nam, kansen zag, zaken met elkaar in verband bracht en alle betrokkenen bij de herstructurering achter het project wist te krijgen, van burgers tot en met de provinciale overheid, van waterschap tot en met de glastuinbouwsector, van makelaars tot en met de veiling. Iedereen werd deelgenoot van de aanpak die een einde maakte aan jarenlang gesteggel over afstanden tussen woningen en kassen, hoogte van waterstanden, slechte bereikbaarheid, milieuvervuiling door kassen en vrachtwagens van toeleveranciers en afnemers. De betreffende wethouder maakte een goed gebruik van zijn positie.

Elementen voor good governance

Good governance kan alleen achteraf worden bepaald. Je kunt alleen terugkijkend op projecten en processen bepalen wanneer er sprake is van good governance. De beste kansen hierop ontstaan als een aantal elementen herkenbaar onderdeel uitmaakt van de governance. Aan de hand van de hiervoor genoemde voorbeelden analyseren wij er een aantal.

MAATSCHAPPELIJK BELANG

Governance gaat over het adresseren van maatschappelijk belang. Dit kan een sociaaleconomische doelstelling zijn of een gewenste ruimtelijke inrichting in de meest brede zin. Het gaat dus niet over persoonlijk belang. Het belang moet ook verschillende aspecten beslaan, de opgave moet ‘breed gevoeld’ worden, anders kan het afgedaan worden binnen de competentie van één bestuursorgaan of één beheerder. Een belang kan ook gecreëerd worden, maar als het al bestaat is het makkelijker om een doelmatige, gezamenlijke oplossing te ontwikkelen. Het belang kan in eerste aanzet beginnen in een enkelvoudige portefeuille, bijvoorbeeld met betrekking tot het afdoen van beheer van vervuild grondwater of de noodzakelijke schaalvergroting van kassen of verontreinigde wegen. Vervolgens kan blijken dat die opgave aanhaakt bij andere doelen en belangen, zoals ruimtelijke ontwikkeling, duurzaam gebruik van schaarse grondstoffen, energiewinning, beekherstel. En dat een gezamenlijke oplossing meerdere partijen voordeel biedt. Dan wordt het mogelijk om ook andere partijen te betrekken en te overtuigen van ‘nut en noodzaak’.

PERSOON OF GROEP PERSONEN

Het kan een bestuurder zijn, maar ook een werknemer of een groep personen in onze maatschappij die elkaar een rol gunnen die nodig is om good governance te kunnen opstarten en beweging te genereren. Of zij die beweging daadwerkelijk genereren hangt af van menstype en de andere elementen. Welke aanleiding hebben personen om de gegeven mogelijkheid op te pakken? In Apeldoorn was het economisch perspectief van een bedrijf de aanleiding. In het Westland wilde de tuinbouwsector het milieu in de kassen en de economie binnen het gebied op peil houden. In het gebied de Kempen ontstond zorg om de gezondheid van de inwoners.

BEWEGING

Om tot een gezamenlijke en breed te dragen aanpak te komen, uiteindelijk ingebed in het ‘good governance’, moet er iets bewegen, gebeuren, gerealiseerd worden. Beweging kan tot stand komen door overtuigen, door het aangaan van een relatie met anderen, door goed gebruik te maken van posities. Overigens is niets doen of niet besluiten ook een vorm van beweging, dit wordt stilstand en achteruitgang genoemd. Soms wel met onverwacht resultaat, zo zijn de mooiste monumenten en de meest romantische stadjes in Europa bewaard gebleven, omdat mensen uit armoede niets deden of konden doen. In de hiervoor beschreven voorbeelden is vooruitgang of “meeliften” met vooruitgang een essentieel element gebleken.

Overigens is ‘beweging’ in essentie hetzelfde wat er gebeurt bij bad governance, zoals de bouwfraude. Ook hier is er een persoon die in contact met een ander mens een beweging genereert. Alleen is hierbij niet het maatschappelijk belang (alleen) het doel, maar (ook) het persoonlijk gewin of het bereiken van een machtspositie. Dit is bij good governance juist niet het geval.

MENSTYPE EN PERSOONLIJKE EIGENSCHAPPEN

Uit de voorgaande voorbeelden is duidelijk dat menstype een belangrijke rol speelt. Mensen die persoonlijk gewin of macht als doel hebben zijn meestal niet degene die good governance weten te realiseren. Nodig zijn mensen die visie hebben en die zich in willen zetten met het oog op het behalen van winst voor het algemeen belang. Ook is vertrouwen nodig om vanuit de verkregen positie de beweging te kunnen genereren. Een flinke dosis creativiteit en originaliteit zijn eveneens onmisbaar om de kansen te zien, belemmeringen op te heffen, iets nieuws in de wereld te brengen en positieve impulsen te geven. Degene die de goede positie heeft, een maatschappelijk doel beoogt en het juiste menstype heeft, moet vervolgens de juiste drijfveren hebben, integer zijn en zich bij elke actie afvragen: Is de actie goed voor alle betrokkenen en bevordert mijn actie het onderling vertrouwen? Daarbij zijn gedrevenheid, stoutmoedigheid, lef, slagvaardigheid en vervolgens volharding en vasthoudendheid nodig gedurende de, vaak lange, periode van draagvlakvorming en uitwerking van het concept of visie. In de hiervoor

genoemde drie projecten voldeden de bestuurders aan deze vereisten.

VERANTWOORDELIJKHEID

Verantwoordelijkheid kan verschillend worden aangewend. Ten eerste in de vorm van een kans. Verantwoordelijkheid, van hogerhand verkregen of met overtuiging genomen, biedt een aantrekkelijke mogelijkheid om je eigen ideeën toe te passen en zaken te regelen. Van good governance is sprake wanneer doelgerichte actie wordt genomen en er niet eerst gekeken wordt waar geld en verantwoordelijkheden liggen. De tweede vorm van aanwending van verantwoordelijkheid is die van beperking: wat mag je wel of niet? Het hanteren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in deze betekenis leidt tot het afremmen van initiatieven en laat mensen terugvallen op sectorale zekerheden. In de voorbeelden is duidelijk dat de eerste vorm van verantwoordelijkheid bijgedragen heeft tot het resultaat.

GELD OF WAARDECREATIE

Daar waar veel geld “te verdienen” valt, trekt dit vaak mensen aan met andere, eigen doelstellingen. Dit kan leiden tot “bad governance”. De randvoorwaarde voor good governance lijkt dus weinig geld. Dit stimuleert de creativiteit en zorgt dat het over andere onderwerpen gaat dan plat “geld verdienen”. Soms kan zogenaamde “trigger-money” wel dienstig zijn om een proces te starten.

Vooraf bij het project herstructurering glastuinbouw was het mogelijk om met weinig geld een impuls te geven. Deze mogelijkheid ontstond vooral omdat de waarde van de grond toenam indien een grotere kas kon worden gerealiseerd. Uit deze waardevermeerdering konden de benodigde aanvullende maatregelen worden gefinancierd. Ook in het project Apeldoorn is creatief omgegaan met de beschikbare middelen in het pilotproject.

ONDERNEMERSCHAP

Er zijn talloze mogelijkheden om ondernemingszin te tonen en dit te vertalen naar ondernemerschap. De individuele vrijheid van mensen om te kiezen en te handelen is nog nooit zo groot geweest en wordt iedere dag groter. Gesteund door technologie, een vernieuwd bewustzijn en door het instorten van economische

bolwerken kunnen en mogen we als individu zelf creëren. Kenmerken voor dit ondernemerschap zijn het ontdekken van een nieuwe methode of een andere manier van werken om een probleem op te lossen. Dit is essentieel voor good governance. Dus niet op anderen wachten om actie te ondernemen of ergens aan herinnerd te worden, maar zelf initiatief nemen. Het lijkt gemakkelijker om dit bij overzichtelijke zaken op te pakken dan bij complexe zaken. Bij het beheer van grondwater heeft de overheid een taak die het particuliere initiatief overstijgt. Ook bij de invulling door de overheid van de rol van grondwaterbeheerder is ondernemerschap noodzakelijk.

NIVEAU EN LEIDERSCHAP

Het idee dat good governance alleen van “bovenaf” kan plaatsvinden is een misvatting. Good governance vindt plaats op alle niveaus of kan beginnen op alle niveaus, ook of misschien juist op uitvoeringsniveau. Op het bestuurlijk niveau komt governance tot uiting in het uiten van een bestuurlijke wens, het geven van bestuurlijke richting, het zien van maatschappelijke voordelen, het adopteren van het onderwerp, het bewaken van het proces en adequate besluitvorming. Op het uitvoerend niveau betekent good governance hard werken, goede vormgeving en volharding. Noch een uitsluitend bestuurlijk, top down initiatief, noch een uitsluitend bottom up initiatief blijken in de praktijk tot succes te leiden. De ervaring leert dat beide niveaus nodig zijn.

Leiderschap is nodig, maar dit hoeft niet per se een bestuurder of een hoog geplaatste persoon in de organisatie te zijn. Onder leiderschap verstaan wij ‘een proces van sociaal-maatschappelijke invloed waarbij een persoon anderen, met hulp en ondersteuning van anderen, kan bewegen tot het vervullen van een gemeenschappelijke taak.’ Dit leiderschap moet gebaseerd zijn op harmonie, op compassie met de gemeenschappelijke taak en gericht op duurzaamheid. In de beschreven projecten hebben vooral de bestuurders leiderschap getoond.

RECHT, REGELS EN TRANSPARANTIE

Good governance kan ook zijn het afwijken van regels met het oog op andere “hogere” ethische waarden.. Transparantie en duidelijkheid hierbij zijn noodzakelijk om draagvlak te verkrijgen en te behouden. In geen

van de hiervoor beschreven voorbeelden was het nodig om af te wijken van de regels. Wel zijn nieuwe beleidsregels opgesteld om duidelijkheid te bieden aan betrokkenen in het proces, bijvoorbeeld voor het al dan niet mogen voortzetten van de burgerbewoning van bedrijfswoningen in het glastuinbouwgebied.

SAMENWERKING IN COMPLEXITEIT

Grondwaterbeheer stijgt uit boven sectorale regelgeving en verbindt afzonderlijke portefeuilles en dossiers. We proberen daarom al veel integraal te werken, maar dit is nog beperkt effectief. Het probleem is daarbij vooral dat we integraal moeten werken in een bureaucratische organisatie, die vooral gespecialiseerd is in afscheiden en taakverdeling. Het integrale karakter van de beheeropgave en de samenhang met ruimtelijk ordening, benutting, economie leidt tot complexiteit waarop de traditionele toekenning van verantwoordelijkheden en zeggenschap niet zijn toegesneden. Zo zijn al jarenlang inspanningen gepleegd om de samenwerking tussen de sectoren bodem, water en ruimtelijke ordening te bevorderen, maar leidt dit nog tot (te) weinig resultaat. De ruimtelijke ordeningsvisies die worden opgesteld houden geen of onvoldoende rekening met de randvoorwaarden die de natuur ons stelt.

Integratie betekent meer dan het stapelen van doelen, van problemen en van procedures. Er is een houding nodig waarbij de kennis, inzicht, ervaring, wensen en ideeën van verschillende partijen samensmelten tot een collectief ervaren geheel met meerwaarde ten opzichte van de onderdelen.

Hoe complexer, des te meer kansen en mogelijkheden. Bij aanvang van elk proces zou men op zoek moeten gaan naar zo veel mogelijk aanverwante onderwerpen. Juist door dit “vergrooten van de taart” zien mensen kansen en combinatiemogelijkheden. Complexiteit en variëteit genereren dus initiatieven en ideeën. Hoe meer combinatiemogelijkheden des te meer innovaties mogelijk zijn. Hoe meer innovaties des te meer waarde je kunt toekennen aan het onderwerp. Binnen onze drie voorbeelden nam de waarde van de grond in economische zin, maar ook in milieuopect extra toe. Complexiteit is in dit opzicht dus het beste wat je kan overkomen.

Good governance beoordelen

Presentatie is de wijze waarop het governance proces over het voetlicht bij betrokkenen wordt gebracht. Betrokkenen kunnen daarbij zowel beordelaar als stakeholder van de governance zijn. Zo is bijvoorbeeld de gemeenteraad van Apeldoorn degene die door het vaststellen van beleidsnota's etc. bestuurlijk bepaalt, hij is als zodanig onderdeel van de governance. Ook is de gemeenteraad het orgaan dat beoordeelt of het college van B & W en betrokken ambtenaren en externe adviseurs op juiste wijze het gebiedsgericht beheer uitvoeren. Hiervoor is presentatie van resultaten belangrijk. Aansprekende resultaten die tastbaar en meetbaar zijn en draagvlak hebben bepalen mede de beoordeling van de governance en dus van good governance.

VASTLEGGEN VAN GOOD GOVERNANCE IS CONTRADICTIE

In vrijwel alle branches zijn specifieke governance codes geformuleerd. Veel organisaties willen deze codes van hun branche toepassen. Dat vraagt niet alleen een vertaling in statuten, reglementen en procedures, maar ook in competenties en gedrag. Professionaliseren van governance is een belangrijke en omvangrijke ambitie. Of het nu gaat om beursgenoteerde bedrijven, de zorgsector, culturele sector of hele specifieke bedrijfsschappen, de governance is in toenemende mate belangrijk. In navolging van deze ontwikkelingen zijn steeds meer branches ertoe overgegaan eigen specifieke, governance codes in het leven te roepen. Deze codes bestrijken de welzijns- en zorgmarkt, de volkshuisvesting, de culturele sector, het midden- en kleinbedrijf en de banken.

Bij deze governance codes kan het gaan over gedrag en functioneren van bestuur, toezichthouder en externe accountant maar ook over de belangen van klanten, werknemers, externe financiers en eigenaren. Met betrekking tot waterbeheer stellen sommigen dat de institutionele vormgeving van het waterbeheer in een land buitengewoon belangrijk is, omdat deze in hoge mate de effectiviteit van het waterbeheer bepaalt.³ Men bedoelt dan dat de doelen van het waterbeheer helder zijn geformuleerd en dat duidelijk is welke maatregelen daarvoor moeten worden getroffen. Bovendien moeten die maatregelen

aansluiten bij het beleid op andere terreinen, in het bijzonder de ruimtelijke ordening. Vervolgens moet getoetst worden, of de beoogde doelen behaald worden. En bij dit alles moet duidelijk zijn welke publieke of private organisaties daarvoor aan de lat staan en of er voldoende geld voor de maatregelen beschikbaar is. Deze organisaties moeten integer handelen. Het geheel wordt gebaseerd op een wettelijk vastgelegd stelsel van waterrecht. Dit stelsel van regels moet worden nageleefd. En belangengroepen, zoals burgers, boeren, vissers, bedrijven en milieubeschermers moeten adequaat betrokken zijn bij het waterbeheer. Al deze onderdelen bepalen samen de water governance die al naar gelang de antwoorden als goed of slecht kan worden getypeerd. Grondwaterbeheer is niet een zaak van één overheid, maar een zaak van samenwerkende overheden. Niet alleen in gezamenlijke vormgeving en uitvoering, maar ook in gedeelde verantwoordelijkheid, aansturing en verantwoording. Het grondwater verbindt het maaiveld, met alles wat zich daar afspeelt, met het (oppervlakte)watersysteem. De aard en het gebruik van het maaiveld hangen in het landelijke gebied vooral samen met agrarisch gebruik en natuurfuncties. Het grondwaterbeheer ligt daar vooral in handen van provincie en waterschappen, ten aanzien van ruimtelijke plannen en waterhuishouding, vergunningverlening voor grote onttrekkingen en voor feitelijk (grondwaterstand)beheer. In het stedelijke gebied zijn de stedelijke gebruiksfuncties en het stedelijke leefklimaat bepalend. Deze spelen zich af op en boven, maar in toenemende mate ook onder het maaiveld. De gemeente, vaak samenwerkend met het waterschap, is hier de belangrijkste beheerder, van neerslagoverschot, stedelijk water, grondwaterstanden en rioolwatersystemen. Wanneer het grondwater uitstroomt in oppervlaktewater raken de beheerdomeinen van gemeente / provincie en die van de waterbeheerder (waterschappen en Rijkswaterstaat) aan elkaar verbonden. Nieuwe dossiers zoals klimaatadaptatie en duurzame energievoorziening, waaronder geothermie en warmte-koude opslag, leiden tot nieuwe dwarsverbanden tussen de bij grondwater betrokken overheden. Naar onze mening is het juist niet de institutionele vormgeving die maakt of er sprake is van goed of bad governance. Het vastleggen van good governance is in

contradictie met de definitie hiervan. Het gaat immers om iets ongrijpbaars dat juist niet in regels vastgelegd moet worden omdat het (gezamenlijk) handelen belangrijk is dan de code. Iets anders is dat landen verschillend omgaan met recht en regels ten aanzien van water en dat waterbeleid in veel landen ontbreekt. Het vastleggen van een aantal institutionele zaken wil niet zeggen dat het goed geregeld is. Dit is nog geen good water governance, maar gewoon waterregels en -beleid. Soms werken regels eerder corruptie in de hand. Juist in landen waar nog zo weinig over water is geregeld zou het denken in andere vormen van samenwerking een kans moeten krijgen en zouden we ondersteuning moeten geven.

Veel hangt samen met hoe men over de overheid denkt en of de overheid een instantie is die vertrouwen geeft en zaken voor elkaar krijgt. Daar waar wij in Nederland te maken hebben met een terugtrekkende overheid en minder overheidsbemoeienis bij water en energie moeten wij deze overheidsaanpak niet aan andere landen opleggen.

En als wij dan regulering van water willen is de oorspronkelijke trits van onze oude waterschappen, belang, betaling, zeggenschap voor deze gebieden eerder vernieuwend.

Kunnen wij good water governance vastleggen en de randvoorwaarden benoemen voor alle voorkomende gevallen? Wij denken dat formaliseren van good governance tevens het einde inluidt. Men loopt dan het risico dat regels het gaan bepalen. De voor good governance benodigde elementen, zoals hiervoor beschreven zijn niet in regels te vatten en daarom ook niet van te voren te bepalen.

Conclusie

Ontstaat good governance dan min of meer toevallig?

Gelet op het voorgaande lijkt het er wel op.

In de praktijk van het (gebiedsgericht) grondwaterbeheer blijkt er wel sprake te zijn van enkele bepalende factoren.

- een belang, een 'breed gevoelde' opgave bij betrokken partijen;
- een persoon of groep personen, die beweging genereert;

- mens(en) met een aantal persoonlijke eigenschappen,
- op de juiste positie,
- zonder of met weinig geld,
- die zich als ondernemer gedragen;
- met een leider,
- samenwerkend in complexe processen.

Indien deze factoren van toepassing zijn op een proces van ontwikkeling van gebiedsgericht grondwaterbeheer- en mogelijk van andere processen en projecten- dan is de kans groot dat van good governance kan worden gesproken. Uit deze factoren kan men ook afleiden dat good governance begint waar formele regels ophouden, waar een gemeenschappelijk belang, het delen van waarden en de uitruil van onderliggende belangen met wederzijds voordeel belangrijk is. Persoonlijke eigenschappen, leiderschap, ondernemerschap en goed gebruik van posities zijn succesfactoren voor good governance. Omdat bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in complexe gebiedsprocessen noodzakelijk is, komt good governance hierbij vooral tot stand via verleiding en overtuiging. ■

-
- 1 World Bank, Managing Development - The Governance Dimension, 1991, Washington D.C.
 - 2 Bell, Stephen, 2002. Economic Governance and Institutional Dynamics, Oxford University Press, Melbourne, Australia.
 - 3 Herman Havekes in "Bouwstenen voor een goede governance", Watergovernancecentre, oktober 2011.

SUMMARY

Good governance of area orientated groundwater management: coincidence or not?

Good governance as such is not a thing or case in itself but a kind of social process. We are in the opinion that you cannot just simple do some good governance by a set of rules. On the contrary it is more a set of coherent conditions that increase the chance that you can conclude that the process was good governance. In this article we describe some of those conditions within the context of three cases.

The Dutch national government tends to decentralize policy making and policy implementation to regional and local levels, as long as the national interests are secured. Groundwater management is one of the areas where regional authorities – waterboards, municipal and provincial authorities – are invited to define and implement efficient approaches to present needs: the safe and sustainable use of urban and rural areas, quantitative and qualitative safeguarding of groundwater stocks, surface water and ecosystems, facilitating use of subsurface space for constructions and energy systems etc. The national government facilitates the policy change by providing a legislative basis.

In the three described cases of an integral approach to regional groundwater management there was good governance. But was the good governance coincidentally or can you detect some elements on which good governance can be based? Our opinion is that there are some determining elements for good governance.

There must be an interest, a commonly felt task or a sense of urgency with the concerned parties, the presumed stakeholders. Good governance also needs a person or a group of persons who can create some movement. Personal commitment and tenacity and leadership are required and also a good social or political position. In the situation of scarce money the persons become creative for cost-effective approaches and will act like an entrepreneur. There must be a leader who cooperates with the stakeholders. And the more complicated the situation, the more opportunities there are for cooperation and innovation. Concluding, good governance begins where other assets are important, such as a common interest or willing to optimize values.