

SAMEN, INTEGRAAL EN DUURZAAM INRICHTEN VAN HET LANDELIJKE GEBIED

Governance assessment voor gebiedsgericht grondwaterbeheer in landelijk gebied

Bernardien Tiehatten, Peter Ramakers*

■ Het bodem- en watersysteem zijn nauw aan elkaar verbonden en vormen de basis voor het fysieke leefmilieu. De bodem biedt voeding en stevigheid voor bomen en planten en is het domein van een grote verscheidenheid aan organismen. Deze organismen zijn onmisbaar voor processen in de bodem en dragen zo bij aan onder meer de beschikbaarheid van voedingsstoffen, bodemvocht en bodemstructuur en hiermee aan de gewasgroei en natuurlijke samenstelling van de vegetatie. Een gezonde bodem draagt bij aan waterbeschikbaarheid en aan waterkwaliteit en heeft een positief effect op biodiversiteit, voedselproductie en klimaatverandering.

■ Het is belangrijk om aandacht te besteden aan de verontreiniging van bodem en water om zo het hele systeem (en leefmilieu) gezond te houden. In dit artikel wordt gekeken naar diffuse verontreiniging van bodem, grond- en oppervlaktewater in het landelijke gebied. Hier vormen nutriënten, bestrijdingsmiddelen, hormoonverstorende stoffen, medicijnresten/antibiotica en microplastics een probleem voor het bodem- en watersysteem.

Vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) liggen doelstellingen voor kwaliteitsverbetering en normen die in grote delen van Nederland op dit moment nog niet gehaald worden en wel in 2027 behaald moeten zijn. Daarnaast is er de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater waar op 16 november 2016 door de betrokken partijen (ministeries, koepelorganisaties decentrale overheden, regionale bestuurlijke samenwerkingsverbanden, kennisinstituten en maatschappelijke partners) een Intentieverklaring voor is ondertekend. Deze Delta-aanpak heeft als doel een extra impuls te geven aan verbetering van de waterkwaliteit en de zoetwatervoorziening. Overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstituten geven op deze manier een stevige impuls aan de verbetering van de waterkwaliteit. Een belangrijke werkwijze binnen deze Delta-aanpak is Joint Fact Finding, verschillende stakeholders die aan een gezamenlijke oplossing werken, gezamenlijk kennis

verzamelen, ontwikkelen en delen en waarin iedere stakeholder zijn eigen verantwoordelijk neemt via een “programmatische aanpak”. Om tot Joint Fact Finding te komen gebruikt de Delta-aanpak de vier A's: Analyse, Ambitie, Alliantie en Actie.

Doel GGB

Een vernieuwend concept om de doelstellingen van de KRW en de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater te halen is Gebiedsgericht GrondwaterBeheer (GGB). GGB wordt door de provincie Noord-Brabant zeer succesvol toegepast in stedelijk gebied, in de textbox op de volgende pagina is een korte toelichting op GGB in het stedelijke gebied van Brabant te vinden. De vraag die voor ligt is daarom in hoeverre het concept van Gebiedsgericht Grondwaterbeheer ingezet kan worden in het landelijke gebied van de provincie Noord-Brabant en hoe het kan bijdragen aan het behalen van de doelen uit het KRW en de Delta-aanpak.

Wat is GGB?

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een aanpak van grondwaterverontreiniging waarin een (bodem)kwaliteitsverbetering wordt nagestreefd op gebiedsniveau in plaats van op het niveau van afzonderlijke verontreiniging. Binnen de Wet bodembescherming zijn via een gebiedsgerichte aanpak

* **Bernardien Tiehatten**, Ambient; **Peter Ramakers**, Provincie Noord-Brabant.

GGB IN STEDELIJKE GEBIEDEN VAN NOORD-BRABANT

Provincie Noord-Brabant loopt voorop in Nederland als het gaat om concrete projecten op het gebiedsgerichte grondwaterbeheer in het stedelijk gebied. GGB is ingeregeld in Dongen, Veghel, Eindhoven-Waalre en Etten-Leur. Andere locaties zitten in de pijplijn zoals Oss, Roosendaal, Bergen op Zoom en Cranendonck. Kenmerk van deze projecten is dat het gaat om historische verontreinigingen (puntbronnen) in stedelijk gebied waar veel dynamiek aanwezig is. Reden van het succes in het Noord-Brabantse is de goede samenwerking tussen de provincie en de overige relevante

stakeholders, waaronder de gemeenten en grote bedrijven. Om GGB te laten slagen zijn afspraken nodig over inhoudelijke aspecten (type verontreiniging, vrachtgrootte, grondwaterstroming, etc.), financiële aspecten (bijdrage partijen, kosten beheer, calamiteiten, etc.), juridische aspecten (juridische verantwoordelijkheid, contractvorm, beschikkinghouder, etc.), organisatorische aspecten (verantwoordelijkheid, taken en rollen partijen, etc.) en procedurele aspecten (risicomanagement, escalatiemodel, calamiteitenplan, etc.).

binnen het gedefinieerde gebied ruimere doelstellingen mogelijk. Vanuit gezamenlijke belangen in het gebied, zoals energiedoelstellingen of waterkwantiteitsopgaven, kan een integrale benadering met belangenafstemming leiden tot een haalbare aanpak. Daarmee kan een gebiedsgerichte aanpak belemmeringen omzetten in kansen.

Verkenning mogelijkheden GGB in landelijk gebied

Redenerend vanuit één bodem- en watersysteem kan het GGB in principe ook ingezet worden bij de realisatie van de KRW-doelen. Vooral als het gaat om het terugbrengen van concentraties nutriënten (zoals fosfaat en nitraat), medicijnenresten, hormoonverstorende stoffen, microplastics en bestrijdingsmiddelen in het watersysteem. Een gebiedsgerichte aanpak en grondwaterbeheer zal dan ook gericht moeten zijn op alle aspecten van het waterbeheer (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid) en zal door de verschillende actoren door samenwerking opgepakt moeten worden.

Aanpak verkenning

Om te analyseren op welke manier op dit moment uitvoering wordt gegeven aan het behalen van de KRW-doelen en wat de bijdrage van GGB in het landelijke gebied zou kunnen zijn bij de realisatie van de KRW doelen, is een inventarisatie gemaakt van potentieel relevante projecten, zowel binnen Provincie Noord-Brabant als elders. Deze informatie is opgehaald door gesprekken met relevante spelers en door een deskstudy waarin de relevante projecten geanalyseerd zijn. Op deze manier zijn meer dan 100 projecten bij elkaar gebracht van waterschappen, provincies, onderzoeksinstellingen, etc.

Resultaten en conclusies inventarisatie en gesprekken

Het bodem- en watersysteem, als onlosmakelijk geheel, is nauw verbonden met de grond- en de

oppervlaktewaterkwaliteit. Diffuse verontreinigingen zijn een belangrijke bron van verontreiniging in het landelijk gebied en om de KRW-doelen te halen wordt vanuit verschillende overheidsorganen (provincie, waterschappen, gemeenten,..) gezocht naar een effectieve aanpak van deze diffuse verontreinigingen.

Bij de inventarisatie en de interviews kwam allereerst naar voren dat het van belang is om onderscheid te maken tussen de toepassing van GGB in stedelijk en landelijk gebied. Voornamelijk het verschil in landgebruik is van belang; de grootste bronnen in het landelijk gebied zijn niet de (vaak oude) industriële verontreinigingen, maar de verontreinigingen door de grote hoeveelheid landbouwareaal. Hier komen vier belangrijke verschillen met het stedelijk gebied uit voort (op technische-inhoudelijke en governance vlak):

- In het landelijke gebied is sprake van diffuse verontreiniging (stikstof, fosfaat, bestrijdingsmiddelen, geneesmiddelen, etc.);
- In het landelijke gebied is naast historische verontreiniging sprake van (nieuwe) verontreiniging waarvan de bron nog niet gesaneerd is (de kraan is nog niet dichtgedraaid), een voorbeeld hiervan is de nog aanwezig landbouwproductie;
- De stakeholders en belangen zijn op onderdelen anders. Naast provincie en gemeenten zijn voornamelijk agrariërs, maar ook de belangenverenigingen van deze agrariërs, terrein- en/of natuurbeherende organisaties, drinkwaterbedrijven en waterschappen betrokken;
- De wet- en regelgeving is verschillend (aanvliegroute GGB stedelijk gebied is de Wbb) en in het verlengde daarvan zijn de belangen, verplichtingen en financiële arrangementen en verantwoordelijkheden anders.

Verdere conclusies uit de inventarisatie op technisch-inhoudelijk en governance vlak zijn hieronder kort toegelicht.

Op technisch-inhoudelijk vlak is veel mogelijk, op het gebied van reduceren en beheersen van vervuiling lopen vele projecten, waarvan de meeste van de projecten focussen zich nu op het reduceren van de bron, zoals het reduceren van de benodigde hoeveelheid mest / nutriënten op het land door bodemverbetering of aanpassen van bedrijfsvoering en het verminderen van gebruik van pesticiden.

Op het gebied van governance zijn globaal twee punten geconstateerd. Als eerste verschillen de stakeholders in landelijk gebied met die in stedelijk gebied en zijn de rollen minder expliciet verdeeld.

Als tweede zijn in landelijk gebied weinig wettelijke pressiemiddelen. Waar wel wettelijke verplichtingen gelden, voldoen agrariërs met de huidige bedrijfsvoering aan de wettelijke eisen van bijvoorbeeld het mestbeleid. Door het gebrek aan een wettelijk kader is samenwerking om tot een beter bodem- en watersysteem te komen veelal bovenwettelijk en op vrijwillige basis.

De uitkomsten zijn besproken met een aantal relevante spelers en daaruit komt naar voren dat de flessenhals niet op technische-inhoudelijk lijkt te liggen, maar op het gebied van governance. De uitdagingen rondom governance zijn ‘top of mind’ en er zijn nog vele kennishiaten en problemen rondom governance in projecten.

Governance assessment; waar zitten de problemen?

Inhoudelijke laag Strategie/beleid, informatie, kennis en ervaring/vaardigheden
Institutionele laag Organisatie, (wettelijk) instrumentarium, Financiering
Relationele laag Cultuur, ethiek, communicatie, samenwerking, participatie

Figuur 1 - Drielagen model van Hofstra (2013)

Governance is een breed begrip, om inzichtelijk te maken waar precies de uitdagingen liggen binnen governance kan een governance assessment worden gedaan. Hofstra (2013) ontwikkelde daarvoor een drielagen model, in deze methode worden drie lagen van governance gebruikt om inzichtelijk te maken waar de concrete problemen en flessenhalsen liggen. De methode gaat ervanuit dat er drie lagen nodig zijn om tot goede governance te komen: de inhoudelijke laag, een institutionele laag en een relationele laag (zie

figuur 1). Met de inhoudelijk laag wordt de technisch-inhoudelijke laag bedoeld: wat is er nodig om het probleem te begrijpen en welke oplossingen zijn er beschikbaar? Hebben we de noodzakelijke kennis en ervaring? Met alleen technisch-inhoudelijk kennis worden problemen niet opgelost, de institutionele laag behelst de manier waarop kennis is georganiseerd, de wettelijke kaders en de instrumenten die beschikbaar zijn. De relationele laag gaat in op de relaties, communicatie en samenwerking, transparantie en vertrouwen tussen de verschillende stakeholders, zowel publiek als privaat. Goede governance heeft volgens deze methode een focus op de institutionele en relationele laag, maar weet daarbij de inhoudelijke aspecten goed te betrekken en te gebruiken.

De toepassing op het GGB in landelijk gebied

Hofstra heeft per laag een aantal vragen opgesteld om te helpen bij het identificeren van de knelpunten. Kijkend naar de conclusies van de analyse van projecten in het landelijke gebied, kan je de conclusie trekken dat op dit moment de inhoudelijke laag voldoende wordt geborgd. Daarom kijken we, gebruikmakend van de vragen, kort waar de kansen en belemmeringen zitten bij de institutionele en relationele laag.

INSTITUTIONELE LAAG – ORGANISATIE, (WETTELIJK) INSTRUMENTARIUM, FINANCIERING

Een goede inhoudelijke kennis is vaak niet genoeg, een adequaat organisatorisch kader, de nodige (juridische) instrumenten en een goede financieringsstructuur zijn ook vereisten voor een goed werkende governance. Hofstra noemt dit de institutionele laag en stelt daarbij een aantal kernvragen. Hieronder wordt de vragen die Hofstra stelt bij deze laag kort beschouwd of en op welke manier de projectinventarisatie en de gesprekken antwoord kunnen geven.

Hofstra begint met de vraag of de verantwoordelijkheden helder zijn. In de inventarisatie, maar voornamelijk in de gevoerde gesprekken, komt naar voren dat rollen en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk zijn. Er worden twee oorzaken genoemd. Als eerste is er een grote hoeveelheid aan stakeholders en betrokkenen, dit bemoeilijkt het krijgen en houden van overzicht. Daarnaast kan het voorkomen dat stakeholders naast belanghebbende, ook bevoegd gezag zijn, of andere dubbelrollen hebben. Als tweede komt naar voren dat een diffuse verontreiniging niet altijd duidelijk een ‘veroorzaker’ heeft, argumenten kunnen worden aangevoerd dat eenden, blaadjes of de ‘buren’ de veroorzaker zijn van de verontreiniging. Uiteindelijk is het duidelijk aanwijzen van rollen en verantwoordelijkheden niet makkelijk en zeker niet eenduidig, dit maakt het lastig om de stakeholders op hun eigen verantwoordelijkheden te wijzen.

De tweede belangrijke vraag gaat over de beschikbaarheid van de gewenste instrumenten en wetten. Uit de gesprekken komt naar voren dat waterschappen en provincies op dit moment niet de juiste instrumenten kunnen vinden om enige pressie uit te oefenen. De samenwerking die is opgestart op gebiedsniveau is gebaseerd op vertrouwen en vrijwillige (bovenwettelijke) samenwerkingen. De huidige wetten op bijvoorbeeld het gebied van mest worden nageleefd, dit wordt genoemd als één van de redenen waarom stakeholders niet bijzonder geneigd zijn om zich aan te passen, ze voldoen immers aan de wet. In dit kader is ook het rapport 'Zover het instrumentarium reikt' opgesteld, een onderzoek naar de positie van de Provincie Noord-Brabant en de Brabantse Waterschappen bij de realisatie van de KRW-doelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet. Daarnaast wordt gevraagd naar de waarborging van het financieringssysteem. Naar aanleiding van de analyse kan hier geen gegrond antwoord op worden gegeven, het lijkt echter geen invloed te hebben en is niet teruggekomen in de gesprekken als beperkende factor.

Als laatste stelt Hofstra de vraag of het waterbeleid voldoende verbonden is met andere beleidsvelden (bijvoorbeeld met ruimtelijke planning). Een integrale aanpak is essentieel voor een gebiedsgerichte aanpak, echter uit de inventarisatie en de gesprekken komt geen positief, maar ook geen negatief antwoord op deze vraag.

RELATIONELE LAAG – CULTUUR, ETHIEK, COMMUNICATIE, SAMENWERKING, PARTICIPATIE

Naast de inhoudelijk en institutionele laag is de relationele laag, waar communicatie en samenwerking centraal staan, van belang voor een goede governance implementatie. In de relationele laag zijn transparantie en vertrouwen randvoorwaardelijk. Ook voor deze laag beschrijft Hofstra een aantal vragen: Zijn de stakeholders voldoende betrokken bij de besluitvorming? Is er transparantie in de taakuitoefening? Is er een voldoende vertrouwensbasis om samen te werken?

Uit de inventarisatie kunnen deze vragen niet direct worden beantwoordt. Maar in de gesprekken kwam een van de projecten uit de inventarisatie naar voren. In een regio in de provincie Noord Brabant is een samenwerkingsverband opgezet met de belanghebbenden. De nadruk bij de startfase van dit project lag op vertrouwen en samenwerking om tot een betere water- en bodemkwaliteit te komen. De agrariërs in de regio stimuleren en ondersteunen elkaar in het toepassen van duurzaam bodembeheer, ten behoeve van verbetering kwaliteit bodem en water en klimaatadaptatie. De overheden steunen en financieren de samenwerkingsverbanden door netwerken op te zetten waar zowel boeren, gemeentes als ketenpartijen bij betrokken zijn.

In dit project is de betrokkenheid van stakeholders, transparantie bij besluitvorming en vertrouwen tussen ondernemers, burgers en overheid essentieel op tot een goed resultaat te komen.

Het vervolg

Hierboven is de informatie verzameld in de inventarisatie en de gesprekken gebruikt om een beknopte governance assessment uit te voeren, hieruit blijkt dat er kansen liggen om het gebiedsgericht grondwaterbeheer toe te gaan passen in het landelijk gebied.

Uit de governance assessment komt naar voren dat de institutionele en relationele laag aandacht verdienen. Op institutioneel vlak wordt benadrukt dat meer inzicht van belang is in de beschikbare instrumenten en wetten en eventueel benodigde aanvullingen daarop. Een voorbeeld hiervan is het Wbb, een instrument wat een belangrijke rol speelt bij het GGB in het stedelijk gebied. Hoe (en of) de Wbb kan worden ingezet bij GGB in het landelijke gebied is daarom een belangrijke vraag die in een vervolgtraject, als onderdeel van verdieping van de institutionele laag, beantwoord kan worden. Naast het belang van inzicht in beschikbare wetten en instrumenten verdient de verbinding met andere beleidsvelden aandacht.

Ook komt uit de assessment naar voren dat de relationele laag essentieel is voor GGB in het landelijk gebied. Door het aantal stakeholders en de verschillende (dubbel)rollen die zij hebben is het opbouwen van vertrouwen om zo tot samenwerkingsverbanden en Joint Fact Finding te komen een belangrijke spil. Deze aanpak van samenwerkingsverbanden en Joint Fact Finding is dezelfde aanpak zoals die gevolgd wordt in de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. Hoewel de governance in het landelijk gebied op punten verschilt met governance in stedelijk gebied, kan vooral op relationeel gebied de opgedane kennis en ervaring van de GGB projecten uit het stedelijk gebied worden toegepast.

Geconcludeerd kan worden dat toepassen van gebiedsgericht grondwaterbeheer in landelijk gebied succesvol kan zijn als de institutionele en relationele lagen worden uitgediept en eventuele drempels in het proces van de gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied worden herkend, erkend en aangepakt. Een volgende stap kan dan ook zijn het verder uitwerken van de governance assessment om deze punten inzichtelijker te maken.

Verwijzingen

- Hofstra, M. (2013). Water governance, a framework for better communication. *Water governance, 01* (De governance van grondwaterbeheer), 9-13. ■