

# De KRW in het sociale landschap

*Govert Geldof en Pieter Huisman, september 2011*

## **Mensenwerk**

Het verbeteren van de waterkwaliteit en het versterken van ecologische waarden is fundamenteel anders dan het aansturen van een machine. Er is geen vanzelfsprekende relatie tussen het bedenken van maatregelen en gaan voldoen aan de eisen die we aan watersystemen stellen. Wie daadwerkelijk met de KRW aan de slag gaat, bemerkt dat het voor een belangrijk deel mensenwerk is. Watersystemen liggen ingebed in een sociaal landschap waar mensen met verschillende posities, opvattingen en drijfveren elkaar beïnvloeden. En om in dit landschap te kunnen overtuigen, moet je de schoonheid inzien van het spel dat mensen spelen. Echter, we merken dat veel waterbeheerders de verwickelingen in het sociale landschap lastig en vervelend vinden en het negeren of eromheen lopen als een kat om de hete brij. En dat komt de KRW niet ten goede.

## **De werking van de KRW**

Dit boekje richt zich op de maatregelen die voor Nederland uit de Kaderrichtlijn Water voortvloeien. Daarbij moeten de doelen van de Richtlijn voortdurend in het oog worden gehouden. Maatregelen zijn slechts middel om doelen te verwezenlijken. Die doelen liggen overigens in het verlengde van artikel 21 van onze Grondwet: *“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.”* De KRW beoogt met name de bescherming en verbetering van de aquatische ecosystemen, het duurzaam gebruik van water, vermindering van verontreinigingen, het voorkomen en ondervangen van de gevolgen van overstroming en droogte. Het zijn dezelfde elementen die in onze Grondwet en de bijbehorende toelichting worden genoemd. Daarmee is duidelijk dat de KRW-maatregelen niet vanuit Brussel verordonneerd worden maar in eerste aanleg voortvloeien uit onze eigen nationale regelgeving.

Wat de KRW regelt is niet nieuw, maar de werkwijze waarop doelen tot stand komen en gehaald moeten worden wel. Deze werkwijze bedient zich van begrippen als waterlichamen, MEP's en GEP's. De KRW biedt structuur. En wat voor het sociale landschap van het belang is: de KRW levert enige dwang. Echter, deze dwang vormt zich met name op de lijn van waterbeheerder, nationale overheid en EU en niet in de richting van mensen en organisaties die geen directe verantwoordelijkheid hebben in het waterbeheer, zoals bewoners van een stad, bedrijven en agrariërs. Zij doen min of meer vrijwillig mee. De KRW levert geen instrumenten waarmee maatregelen kunnen worden afgedwongen. Dus ook wat dat betreft zijn we niet veel verder dan de Grondwet. Cynisch geformuleerd: het meest wezenlijke dat de KRW toevoegt is een actor in het sociale landschap... Europa! En deze actor stelt eisen.

## **Toenemende afhankelijkheid**

We kunnen ons steeds minder permitteren de processen in de context van de KRW – het sociale landschap – te negeren of er omheen te lopen. We zijn afhankelijk van de inzet van anderen. Terugblikkend kunnen we drie perioden onderscheiden in de wijze waarop waterbeheerders maatregelen nemen ter verbetering van de waterkwaliteit. De eerste periode speelt zich af na de Tweede Wereldoorlog. Het ging het toen vooral om geschikte instrumenten te ontwikkelen waarmee de waterbeheerder zelf, zonder tussenkomst van anderen, grotendeels de gerezen problemen kon aanpakken. Onafhankelijkheid troef! Dat

bleek binnen het eigen beleidsterrein zegenrijk maar ook ontoereikend omdat invloed op ontwikkelingen op andere overheidsterreinen buiten de reikwijdte van de bevoegdheden van de waterbeheerders vielen. In de tweede periode, vanaf de jaren '80, moesten de waterbeheerders de autoriteiten op andere beleidsterreinen overtuigen van de noodzaak van maatregelen om de waterhuishoudkundige verzorging veilig te stellen. Integraal waterbeheer ontwikkelde zich. Tegengestelde belangen op de betrokken beleidsterreinen bepaalden de marges waarbinnen overheidsmaatregelen konden worden afgesproken en afgestemd. Thans bevinden we ons in de overgang van de tweede en derde periode. Uit de bijdragen in dit boekje blijkt dat de tweede periode nog niet is afgesloten, maar dat het besef groeit dat het anders moet. In de derde periode gaat het erom ook actoren als bewoners, bedrijven en agrariërs niet alleen financieel maar ook daadwerkelijk bij de uitwerking van de KRW te betrekken. Het succes van de KRW is belangrijke mate van hen afhankelijk.

### **Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)**

Zijn we niet een beetje laat begonnen met de overgang naar de derde periode? Wij vinden van wel. Maar het is wel te begrijpen. Op 1 december 1970 is de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) in werking getreden. Deze wet maakte alle geconcentreerde lozingen vergunningplichtig en voerde conform het beginsel "*de vervuiler betaalt*" de verontreinigingsheffing op die lozingen in. Deze wet is een echt succes geweest. De instrumenten uit de Wvo hebben er voor gezorgd dat de geconcentreerde lozingen van vervuilende stoffen uit huishoudens en industrie in één generatie gesaneerd zijn. In de zeventiger jaren had men in Nederland, de Rijnsoeverstaten en de EU de verwachting dat na de sanering van deze lozingen de watersystemen weer gezond zouden zijn. Dat bleek een misvatting. En het succes van de Wvo heeft ons op achterstand gezet... een remmende voorsprong. Bij velen was de perceptie aanwezig dat de Wvo-instrumenten met enige aanpassing hun werk konden blijven doen bij de uitvoering van de KRW, gesterkt door overweging 53 in de KRW: "In de gehele Gemeenschap moet worden toegezien op de correcte toepassing van de bepalingen ter uitvoering van deze richtlijn door passende sancties op te nemen in de wetgeving van de lidstaten. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn." Ook dat bleek een misvatting. Het palet aan verschillende maatregelen is erg groot – zo blijkt duidelijk uit dit boekje – en de verschillende actoren in het sociale landschap bereik je niet door met vergunningen maatregelen af te willen dwingen. Dat maakt de derde periode fundamenteel anders.

### **Fundamenteel anders**

Bijvoorbeeld, in de praktijk van de KRW zien we dat, als het gaat om het reduceren van fosfaten in het oppervlaktewater, waterbeheerders nog steeds liever de RWZI aanpakken dan dat ze agrariërs ertoe bewegen minder mest te gebruiken. Ook al is dat veel duurder. In stedelijke gebieden zien we dat waterbeheerders nog steeds het afstromend regenwater liever 'verpakken' in buizen en bassins, ook al weten we dat grondcontact aan de bron qua aanpak van diffuse verontreiniging het meest effectief is. Op deze wijze ontloopt men de afhankelijkheid van agrariërs en bewoners. Maar het is niet doelmatig. Om dit te doorbreken, moeten we het in de derde periode over een geheel andere boeg gooien. Van de fundamenteel andere aanpak noemen we twee elementen. Ten eerste: in de processen zullen we meer aandacht moeten besteden aan pathos en ethos. Ten tweede: de aarde draait om de zon, en niet andersom.

### **Logos, pathos en ethos**

Aristoteles stelde al dat als je wilt overtuigen in een sociaal landschap, je drie voertuigen hebt: logos, pathos en ethos. Bij logos gaat het erom op logisch consistente wijze te redeneren. En

wie alle inspanning voor de KRW beschouwt ziet het direct: er is heel veel logos. Vele rapporten en beheersplannen worden geproduceerd om de noodzaak tot het nemen van maatregelen bijna wetenschappelijk te laten klinken. Maar er is een tekort aan pathos en ethos. Bij pathos gaat het om passie en emotie. Deze raakt in mist gehuld door een bombardement aan data en modelresultaten. En ethos ontbreekt vrijwel. Bij ethos gaat het om houding, om autoriteit. Daarvoor moet je in het veld staan, want ethos ontleen je aan praktijkervaring. Maar veldhydrologen zijn beeldschermhydrologen geworden. En als het even niet lukt, doen we nog een studie om aan te tonen “dat we gelijk hebben.”

### **De aarde draait om de zon**

Er is een besef dat andere spelers in het sociale landschap bereikt moeten worden in de uitwerking van de KRW. De KRW geeft zelf aan in artikel 14 dat de lidstaten “actieve participatie van alle betrokken partijen” moeten aanmoedigen. En veelal wordt dat opgevat als het mee laten praten van betrokkenen bij de opstelling van de stroomgebiedsbeheersplannen en het inhuren van communicatie-experts die de KRW-missie tussen de oren moeten krijgen van betrokkenen. Maar daarbij wordt nog steeds de KRW centraal gesteld, op een wijze van “de zon draait om de aarde.” Dat werkt niet. Het willen overtuigen van mensen op basis van je eigen drijfveren resulteert mondjesmaat in effect, ook al gooi je er nog zoveel pathos tegenaan. De essentie is om de KRW aan te sluiten op de drijfveren van betrokkenen. En dat is een fundamentele omdraaiing, want dan wordt gesteld: “de aarde draait om de zon.” Drijfveren van mensen die wonen, werken en recreëren in een gebied zijn veelal gerelateerd aan kwaliteit van leven en de KRW levert daar een bijdrage aan. En daarmee is de cirkel rond richting Grondwet. De mensen zijn er niet om de wet te volgen, maar de wet is er om de kwaliteit van leven voor mensen te grondvesten. Daar zit de clou voor succesvolle implementatie en de verschillende bijdragen in dit boekje laten zien dat daar nog veel worsteling zit. Wie volgens deze fundamentele omdraaiing processen inricht, ontdekt de schoonheid van het sociale landschap waarin de KRW een dankbare positie heeft. Mensen worden minder lastig en vervelend.