



Conclusies en aanbevelingen

WATERBEHEER IN NEDERLAND

Klaar voor de toekomst?



Lancering door Plaatsvervangend-Secretaris-Generaal van de OESO, Yves Leterme

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
17 maart 2014, Den Haag, Nederland

OESO – Nederland beleidsdialoog over de organisatie van het waterbeheer

Dit rapport beoordeelt de mate waarin de organisatie van het Nederlandse waterbeheer is toegerust op toekomstige uitdagingen en geeft suggesties voor beleidsmatige en institutionele aanpassingen. Het rapport is gebaseerd op een beleidsdialoog die gedurende een jaar is gevoerd met een breed spectrum van Nederlandse belanghebbenden, ondersteund door gedegen analyses en gebruikmakend van internationale *best practices*.

OESO – Nederland Beleidsdialoog

Doelstellingen

De dialoog had tot doel om een 'evidence based' beoordeling te geven, gebaseerd op OESO's eerdere onderzoek naar waterveiligheid, waterbeheer en financiering, alsook op geleerde lessen en *best practices* van andere (OESO) landen. Het onderzoek bestaat uit twee samenhangende pijlers die focussen op:

- De organisatie van het waterbeheer over verschillende lagen; specifieke aandacht ging daarbij uit naar de interactie tussen verschillende stakeholders en de stappen voorwaarts richting meer integratie en coördinatie;
- De financiële, ecologische en sociale bestendigheid van de organisatie van het waterbeheer gericht op huidige en toekomstige water risico's en *trade-offs*.

Expertise

De OESO delegatie bestond uit:

- Een brede afvaardiging van het OESO secretariaat met expertise op het gebied van de economische en organisatorische aspecten van waterbeheer; en
- Prominente *peer reviewers* en deskundigen uit de Verenigde Staten, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika en Frankrijk

Proces

- De OESO delegatie voerde twee *fact-finding* missies uit in Den Haag (25 februari – 1 maart 2013 en 5-6 juni 2013) om te spreken met de belangrijkste publieke, private en non-profit actoren. Excursies werden georganiseerd naar het Hoogheemraadschap van Delfland, de gemeente Dordrecht, Rijkswaterstaat in Lelystad en het Waterschap Regge en Dinkel.
- De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen werden bediscussieerd tijdens het *policy seminar* op 23-25 september 2013 in Den Haag in aanwezigheid van de Nederlandse minister van Infrastructuur en Milieu en rond de 100 Nederlandse stakeholders.
- Het rapport is op 8 november 2013 in Parijs beoordeeld door andere (OESO) landen in een gezamenlijke sessie van het OESO *Water Governance Initiative* en de OESO *Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems*.

OESO instrumenten

De dialoog bouwt voort op de volgende OESO instrumenten:

- OESO *Multi-level Governance Framework*
- OESO *Risk-based Framework for Water Security*
- OESO *Framework for Financing Water Resources Management*

Conclusies van de beleidsdialoog

Water governance in Nederland heeft een uitstekende staat van dienst op diverse punten

MONDIALE REFERENTIE VOOR WATERBEHEER

Nederland is een deltagebied waar meer dan de helft van het grondgebied en de bevolking en twee derde van de economische activiteit zich in overstromingsgevoelig gebied bevinden: 29% van het land ligt onder zeeniveau en nog eens 26% ligt binnen het overstromingsbereik van rivieren. Door deze omstandigheden zijn bepaalde dimensies van het waterbeheer een kwestie van nationale veiligheid, met name het onderhoud van het complexe stelsel van dijken en gemalen voor primaire en secundaire verdediging. De ligging van Nederland aan de benedenloop van vier internationale rivieren (Schelde, Maas, Rijn, Eems), wat consequenties heeft voor de variabiliteit van de rivierafvoeren en de waterkwaliteit, maakt deze veeleisende taak nog gecompliceerder.

Sinds de oprichting van de waterschappen in de 13e eeuw is Nederland erin geslaagd om land op de zee te winnen en het gebied droog te houden door een uitgebalanceerd stelsel van kunstmatige en natuurlijke infrastructuur te ontwikkelen. Deze prestatie steunde zwaar op eeuwenoude, flexibele en zich ontwikkelende waterschappen. Deze hebben technologie van wereldklasse ontwikkeld en gefunctioneerd als platform voor het betrekken van belanghebbenden (het poldermodel).

Aldus heeft het waterbeheer in Nederland door de jaren heen bijgedragen aan een sterke economische ontwikkeling, waarbij de omstandigheden zijn gecreëerd voor een dichtbevolkte Randstad, de grootste Europese haven, de op één na grootste (qua waarde) exporteur van landbouwproducten en voedingsmiddelen ter wereld, en een toonaangevende waterindustrie die in Nederland wordt aangemerkt als één van de

negen 'topsectoren'. Dit tegen totale kosten ter waarde van 1, 26% van het BBP, waarin het watersysteembeheer, de zorg voor de waterkeringen, en de taken van op het gebied van drink- en afvalwater zijn begrepen.

EEN ROBUUEST EN FLEXIBEL INSTITUTIONEEL EN BELEIDSKADER

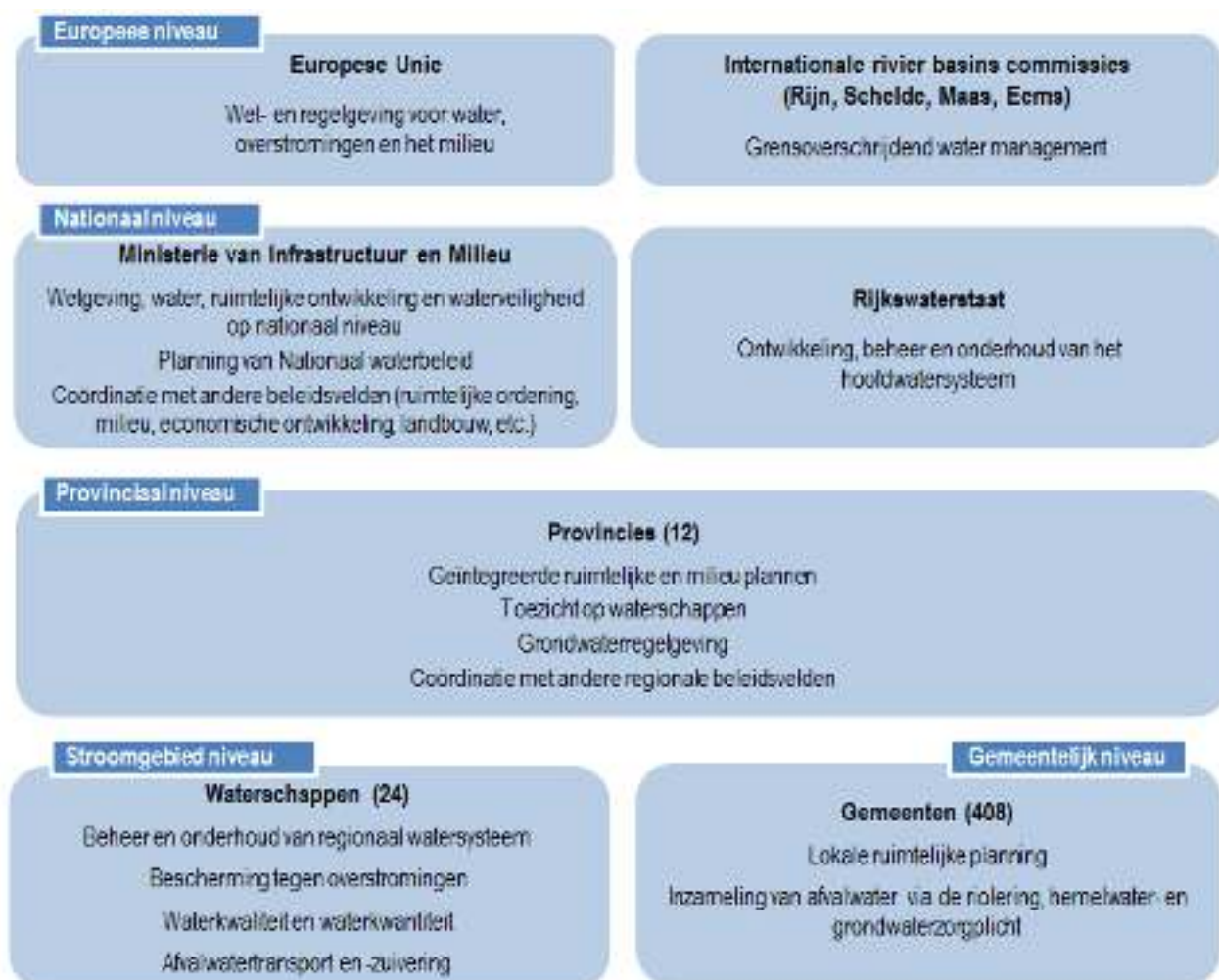
De organisatie van de Nederlandse *water governance* is in de loop der tijd aangepast onder invloed van veranderende economische, politieke en milieumomstandigheden. In de afgelopen 50 jaar is Nederland getuige geweest van de schaalvergroting van waterschappen (van 2650 naar 24), ministeries (de oprichting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2010), waterleidingbedrijven (van meer dan 200 naar 10) en gemeenten. De variëteit in lokale arrangementen voor de afvalwaterketen (riolering en zuivering) is toegenomen evenals opeenvolgende landelijke instrumenten voor strategische planning die gericht zijn op de problemen van 'te veel – te weinig – te vuil water'.

Andere belangrijke hervormingen zijn onder meer de 'modernisering' van Rijkswaterstaat in 2006 en de samenvoeging van acht waterwetten in de Waterwet in 2009. Naar aanleiding van de laatste watersnoodramp in 1953 werd besloten tot grootschalige structurele oplossingen en bouwprojecten (de Deltawerken), die gebaseerd waren op een traditionele technologische en 'defensieve' benadering van waterbeheer. Meer recent is een nieuwe benadering opgekomen, die gebaseerd is op het uitgangspunt dat er 'Ruimte voor de rivier' moet worden gemaakt. Hierin worden innovatieve architectuur, verstedelijking en landschap gecombineerd met "Bouwen met de natuur" en "Leven met water", de zogenaamde 'Deltawerken van de toekomst'.

Dit vormde samen met de groeiende zorg over de gevolgen van de klimaatverandering voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, de motivatie voor de invoering van de Deltawet in 2012. Met deze wet zijn het Deltaprogramma,

de Deltacommissaris en het Deltafonds ingesteld. Het Deltaprogramma werkt via een adaptieve benadering aan de huidige en toekomstige uitdagingen op het gebied van waterveiligheid en de zoetwatervoorziening

Institutionele lagen van waterbeheer in Nederland



Aanhoudende en nieuwe uitdagingen vragen om aanpassingen

Nederland wordt wereldwijd gezien als voorbeeld als het gaat om waterveiligheid en zoetwatervoorziening. De waterschappen en Rijkswaterstaat hebben een cruciale rol gespeeld bij het droog houden van Nederland. De Nederlandse water *governance* en de financiering ervan hebben unieke kenmerken (waaronder een functionele gedecentraliseerde democratie, een specifiek belastingstelsel, kostenterugwinning) en bieden een gedegen basis voor integraal waterbeheer, drinkwatervoorziening, afvalwater en waterveiligheid. Nederland heeft ook brede erkenning gevestigd voor de innovatieve implementatie van concepten voor integraal waterbeheer en stroomgebiedbeheer, de bestuurlijke uitvoering van het Deltaprogramma (dat mede de inzet door regionale overheden omvat) en de uitstekende resultaten ten aanzien van de drinkwatervoorziening (kwaliteit, betrouwbaarheid en prijs). Goede prestaties mogen echter niet leiden tot zelfgenoegzaamheid. Om de Nederlandse water *governance* toekomstbestendig te maken, moet op een aantal punten wel actie worden ondernomen.

SOMMIGE UITDAGINGEN ONDERGRAVEN DE PRESTATIES EN DE DUURZAAMHEID VAN HET WATERBEHEER, NU EN IN DE TOEKOMST

Onder Nederlanders is sprake van een opvallende *'awareness gap'*, een laag bewustzijn als het gaat om belangrijke functies van het waterbeheer, hoe ze worden uitgevoerd en door wie. Ook de waterrisico's worden laag ingeschat. Veel mensen zijn niet op de hoogte van de basisfeiten van het evacuatiebeleid, van de oorsprong van het water dat ze drinken en of ze in een overstromingsgebied wonen. Dit lage bewustzijn komt voor een groot deel voort uit de hoge mate van vertrouwen in de overheid en het feit dat sinds 1953 overstromingsrampen zijn voorkomen. Maar het lage bewustzijn werpt lastige vragen op voor beleidsmakers: Hoe kan meer bekendheid worden gegeven aan de

risico's? Hoe kunnen de besluiten van investeerders in vastgoed, bedrijven en gemeenten ten aanzien van blootstelling aan en kwetsbaarheid voor risico's worden beïnvloed om de verwachte kosten van eventuele overstromingsschade te beperken? Hoe kan het publiek bewuster worden gemaakt van wat er bij komt kijken om het land droog en bewoonbaar te houden? En hoe kan de bereidheid om te betalen voor waterveiligheid ook in de toekomst worden gewaarborgd?

Water *governance* heeft een systeem van 'checks and balances' nodig. In de Nederlandse situatie behelzen deze 'checks and balances' decentrale besturen in de vorm van de waterschappen, toezicht door provincies en vrijwillige of verplichte benchmarking. Het systeem kent echter beperkingen. Hoewel de huidige wijze van benchmarking bijvoorbeeld wel kan helpen om vast te stellen of een investering effectief is, wordt niet duidelijk of bepaalde investeringen noodzakelijk waren. Een ander voorbeeld is dat, hoewel waterleidingbedrijven, gemeenten en waterschappen zich inzetten om de efficiëntie te verbeteren, niet duidelijk wordt hoe deze efficiëntieverbeteringen zich verhouden tot de potentiële ruimte om aan specifieke beleidsdoelen bij te dragen. Verder zijn door de schaalvergroting van genoemde organisaties in de afgelopen 50 jaar de risico's van informatie-asymmetrie en monopolistisch gedrag toegenomen.

Zorgen over waterkwaliteit en de veerkracht van zoetwaterecosystemen krijgen sinds enige tijd meer aandacht, maar blijven zorgen voor aanzienlijke uitdagingen. Ondanks verbeteringen, vragen zij om een bijstelling van de water *governance*.

Economische prikkels om 'te veel', 'te weinig' en 'te vervuild' water efficiënt te beheren zouden kunnen worden versterkt. Degenen die bijvoorbeeld profiteren van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals gemeenten en vastgoedontwikkelaars, dragen niet per se de extra kosten die deze ontwikkelingen met zich meebrengen voor het waterbeheer. Met als

gevolg dat de voortschrijdende ruimtelijke ontwikkeling soms in gebieden plaatsvindt die vanuit het waterbeheer gezien zeer ongunstig zijn. Dit verhoogt de gevolgen van eventuele overstromingen en dit leidt tot oplopende kosten van het waterbeheer, nu en in de toekomst. Daarnaast ontbreken voor het merendeel van de watergebruikers prikkels om verantwoord om te gaan met watertekorten. Tot slot geldt dat, hoewel een groot aantal technische maatregelen wordt toegepast, er weinig economische prikkels aanwezig zijn om de vervuilingbronnen aan te pakken.

De huidige financiële regelingen brengen het punt naar voren van de verdeling van de kosten over verschillende categorieën van belanghebbenden, zowel voor de huidige als toekomstige generaties. Vaak dragen de veroorzakers van een probleem -(door bijv. bouwen in overstromingsgevoelig gebied of vervuiling van zoet water) daarvoor niet de bijbehorende kosten (aanvullende kosten voor overstromingsbescherming of zuivering van vervuild water). De verdeling van de kosten en baten van ruimtelijke ontwikkelingen vormen het 'sneeuwbal' effect, waardoor de kosten van het waterbeheer op termijn oplopen. Als de

ruimtelijke ontwikkelingen eenmaal hebben plaatsgevonden, is de afwegingsruimte voor de waterbeheerder kleiner, omdat door padafhankelijkheid andere opties dan het voorkomen van risico's economisch of politiek minder toepasbaar worden. Daarnaast is het niet duidelijk hoe kostenterugwinningsmechanismen voor de watervoorziening, transport en zuivering van afvalwater doorwerken naar verschillende sociaal-economische klassen en verschillende belangengroepen (bijv. grote en kleine gezinnen), of hoe met deze mechanismen verantwoord watergebruik wordt gestimuleerd. Een specifiek punt is het feit dat waterschappen functionele democratieën zijn (democratische vertegenwoordiging in gekozen besturen) met fiscale bevoegdheden en eigen inkomsten, hetgeen voorkomt uit hun aanvankelijke focus op waterveiligheid; een dergelijk(e) bestuurlijk systeem en financieringsstructuur is bijvoorbeeld minder passend als het gaat om de zuiveringstaak. Dit is vooral van belang nu de uitgaven voor waterkwaliteit (voornamelijk de behandeling van afvalwater) en beheer van het watersysteem (inclusief waterveiligheid), elk verantwoordelijk zijn voor ongeveer 50% van de uitgaven van de waterschappen.

Verdeling van de totale uitgaven voor waterbeheer over verschillende overheden en taken
2012 (EUR millions)

	Waterkwaliteit	Waterveiligheid	Waterkwantiteit/ watersysteembeheer	Waterbeheer gerelateerde taken/over verschillende taken verdeeld	Niet gespecificeerd/ voor andere taken	Totaal
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	273 ¹	650 ³	50 ¹	x	37	1 010
Provincies	x	20 ³	64 ³	52	x	136
Waterschappen ²	1 467	270	992	x	62	2 790
Gemeenten	1 360 ³	x	x	x	x	1 360
Drinkwaterbedrijven	1 370 ³	x	x	x	x	1 370
Totaal	4 470	940	1 106	52	99	6 670

Noot: x: niet van toepassing. Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincies vallen de kosten die te maken hebben met het management van waterkeringen onder de categorie 'Waterveiligheid'. Voor de waterschappen vallen de kosten die te maken hebben met afvalwaterzuivering onder de categorie 'Waterkwaliteit'.

Bron: Gebaseerd op: (1) Kokshoorn, Persoonlijke communicatie, 27 mei 2013. (2) De verdeling van de uitgaven van waterschappen tussen de verschillende taken is gebaseerd op een gedetailleerde schatting van de verschillende kostencomponenten (Dekking, Unie van Waterschappen, persoonlijke communicatie, 8 juli 2013). (3) Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).

VIER BELANGRIJKE TRENDS GENEREN ONZEKERHEID OVER DE TOEKOMST VAN WATER BEHEER IN NEDERLANDS

Klimaatverandering. De verwachte gevolgen van klimaatverandering zijn in Nederland goed gedocumenteerd. Deze gevolgen zullen naar verwachting omvatten: overstromingsrisico's (normen voor overstromingspreventie worden herzien in het kader van het Deltaprogramma), waterschaarste (het huidige toewijzingsregime is niet goed toegerust voor frequentere en ernstigere watertekorten) en afwatering in steden (die moet worden aangepast aan zwaardere neerslag). Er is sprake van verschillen tussen regio's ten aanzien van de effecten en hun vermogen om hierop te reageren.

Regionale verschillen. Hoewel de regionale verschillen in BBP, groeicijfers en werkloosheid momenteel laag zijn, zullen deze naar verwachting toenemen onder invloed van demografische en economische trends. Bijvoorbeeld door de bouw van 500.000 nieuwe woningen in de Randstad in de periode tot 2040, terwijl de bevolking in andere delen van het land naar verwachting zal krimpen. Deze trend heeft gevolgen voor de normen voor dijken (die zou kunnen worden aangescherpt in groeiregio's en versoepeld in krimpgebieden) en voor het vermogen van verschillende regio's om de noodzakelijke infrastructuur te financieren (met name in krimpregio's).

Sociaal-politieke trends, met inbegrip van Europees beleid. Zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en andere EU-regelgeving (overstromingen, nitraat, etc.) duidelijk maken, legt het Europese beleid meer nadruk op waterkwaliteit en ecosystemen, vermindering van de druk op rivieren en milieu, en een waterbeheer dat rekening houdt met alle belangen. Nederland heeft blijk gegeven van een relatief lage ambitie ten aanzien van de KRW. Gesteld wordt dat de meeste Nederlandse wateren kunstmatige systemen zijn en dat (natuur)herstel slechts in beperkte mate mogelijk is. Daarnaast vormt het hoge aandeel aan wateren waarvoor in de eerste stroomgebiedbeheerplannen uitzonderingen

gelden en het trage tempo waarin maatregelen worden doorgevoerd, een bron van zorg voor de Europese Commissie.

Technische en niet-technische innovatie. Innovatie in Nederland heeft bijgedragen aan de waterveiligheid en een robuuste waterindustrie. Conventionele infrastructuurbenaderingen hebben echter ook een bepaalde mate van padafhankelijkheid, omdat deze zich niet lenen voor snelle aanpassing bij veranderende omstandigheden. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat in krimpregio's bepaalde dijken in gebruik of onderhouden moeten blijven, ook al zijn ze in het licht van nieuwe veiligheidsnormen te groot geworden. Recentelijk heeft de Nederlandse overheid gebruik gemaakt van minder kapitaalintensieve groene infrastructuren (zoals moerasgebieden) en ruimtelijke ordening om rekening te houden met overstromingsrisico's en de padafhankelijkheid te verminderen.

HET IS TIJD VOOR EEN HERNIEUWDE FOCUS OP HET NEDERLANDSE WATERBELEID

De huidige politieke context in Nederland is gevoelig. In het verleden zijn bestuurlijke vereenvoudiging en gebiedsherindelingen toegepast om de complexiteit van het openbaar bestuur en in verschillende sectoren (water, volksgezondheid, veiligheid) te verminderen. Een en ander kreeg vorm door inkrimping van de overheid, decentralisatie van taken en samenvoeging van gemeenten en andere lokale en regionale overheden. In de huidige context van het trage herstel van de economische crisis wordt voor het gehele land samenvoeging van provincies voorzien, met als eerste stap de samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, waar echter de nodige weerstand tegen bestaat. Deze nieuwe eenheden zouden mogelijk een aantal van de huidige taken van de (24) waterschappen kunnen overnemen.

De omvang van gemeenten is ook al lange tijd onderwerp van debat, hetgeen gevolgen heeft voor de watersector gezien de rol die gemeenten spelen in het stedelijk waterbeheer

en de riolering. Het aantal gemeenten is via diverse samenvoelingen en herindelingen gedurende de afgelopen 60 jaar meer dan gehalveerd. In de huidige discussies wordt een drempel beoogd van 100.000 inwoners per gemeente.

De bereidheid om de overheidsuitgaven te beperken heeft gevolgen voor de organisatie van de sector, waarbij binnen de waterketen als geheel wordt gezocht naar efficiëntieverbeteringen door middel van verbeterde coördinatie en scherpere toewijzing van rollen en verantwoordelijkheden van overheden en overheidslagen. Het Bestuursakkoord Water van 2011 stelt doelen voor kostenbesparingen en verbeterde efficiëntie en transparantie binnen de watersector.

Het recente model voor adaptief waterbeheer, dat begon met het programma 'Ruimte voor de rivier' en onlangs is uitgemond in de invoering van het Deltaprogramma, heeft het denken over de toekomst en houdbaarheid op de lange termijn een centrale plaats in het Nederlandse waterbeleid gegeven. Daarbij wordt actief gezocht naar flexibele strategieën om toekomstige uitdagingen ten aanzien van waterveiligheid en zoetwatervoorziening het hoofd te kunnen bieden. Dit vereist een samenhangende aanpak bij het toewijzen van taken en verantwoordelijkheden aan overheden en in de waterketen, en verlaagt het risico van over- of onderinvestering. De Omgevingswet, die momenteel in voorbereiding is en naar verwachting in 2018 van kracht wordt, voorziet in afstemming tussen ruimtelijke ordening, natuur en waterbeleid op nationaal niveau.

Besparingen in het Bestuursakkoord water, 2011

Het Bestuursakkoord voorziet in besparingen die oplopen tot EUR 750 miljoen in 2020, en die als volgt uitgesplitst zijn:

- EUR 450 miljoen besparingen in de bereiding van drinkwater, riolering en zuivering van afvalwater. Gemeenten en waterschappen nemen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor EUR 380 miljoen in de afvalwaterketen, drinkwaterbedrijven EUR 70 miljoen.
- EUR 300 miljoen wordt bespaard in het beheer van dijken, oppervlaktewater en zoetwatervoorziening, door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

Daarvan bedraagt de besparing van het rijk op waterveiligheid EUR 200 miljoen

- De overdracht van de muskus- en beverratbestrijding van provincies naar waterschappen: EUR 19 miljoen (vanaf 2011)
- De co-financiering (50%) van de aanleg van de primaire hoogwaterkeringen door waterschappen: EUR 81 miljoen (in de periode 2011-2013), EUR 131 miljoen (in 2014). Vanaf 2015 dragen de waterschappen jaarlijks EUR 181 miljoen bij

Overige doelmatigheidswinsten over het bedrag van EUR 550 miljoen komen structureel ten goede aan het watersysteem en de waterketen, in de vorm van kwaliteitsverbetering, investeringen en verbeterde samenwerking

Bron: Rijksoverheid (2011), Bestuursakkoord Water, 2011.

Belangrijkste beleidsaanbevelingen

Er is nieuw beleid nodig, dat een appèl doet op aanpassing van het *water governance* en de financiering

De volgende aanbevelingen kunnen helpen bij het opstellen van een agenda voor toekomstig Nederlands waterbeleid. De aanbevelingen roepen op tot nieuwe benaderingen ten aanzien van beleid. Hervormingen die de vraag naar en beschikbaarheid van water beïnvloeden, zoals grondgebruik, stedelijke planvorming. Of beleid dat de diffuse bronnen van water verontreiniging vermindert.

VERSTERKING VAN ONAFHANKELIJKE VERANTWOORDINGSMECHANISMEN VOOR TRANSPARANTERE INFORMATIE EN MONITORING VAN PRESTATIES

Een reeks van opties kan worden overwogen om de lacunes te overbruggen tussen de verschillende overheidslagen ten aanzien van efficiëntie en financiële prestaties, verantwoording en bewustzijn van belanghebbenden.

- Gewaarborgd moet worden dat besluiten met significante gevolgen voor infrastructuur en de economie worden afgeschermd van politieke afwegingen gericht op de korte termijn. Met het bedoelde **onafhankelijke** toezicht, op gepaste afstand van de waterorganisaties, kan iets gedaan worden aan het feit dat een onpartijdig toezichtmechanisme momenteel ontbreekt. Dit toezicht kan op diverse manieren worden georganiseerd (bijv. een nationaal waarnemingscentrum of nationale commissie, een toezichthouder, etc.). Het toezicht kan zich toespitsen op de zogenaamde *opportunity costs*, het beoordelen van de financiële resultaten en het waarborgen dat de gegenereerde gegevens leidend zijn bij beleids- en

uitvoeringsbesluiten. Dit kan ervoor zorgen dat prestatiedoelen ook beleidsdoelen reflecteren, en niet alleen de goede wil of vrijwillige afspraken van bepaalde organisaties.

- Zorg ervoor dat **belanghebbenden toegang hebben tot onafhankelijke informatie over de kosten, risico's en prestaties van het waterbeheer**. Meer duidelijkheid en transparantie over de toedeling van kosten kan helpen om het waterbewustzijn te vergroten, beter verantwoording af te leggen en resultaten zichtbaarder te maken (voor watergebruikers). Dit kan verschillende vormen aannemen, waaronder het versterken van mogelijkheden voor de wetgever, onafhankelijk toezicht en evaluatie (op gepaste afstand van de waterorganisaties) die verder gaan dan de bestaande zelfevaluatie. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de academische wereld kunnen hieraan een bijdrage leveren, al was het maar om de belangen van de 'niet-gehoorde stemmen' (zoals het milieu) door te laten klinken.
- Bied een **geharmoniseerd overzicht** van de uitgaven voor het waterbeheer aan voor alle watertaken en zie hier ook op toe. Het doel hiervan is het verbeteren van transparantie bij het **volgen van waterbeheeruitgaven en kostenterugwinning**. Een onafhankelijke beoordeling, in opdracht van en rapporterend aan het kabinet, kan helpen om meer duidelijkheid te geven over de relatieve en absolute efficiëntie, verantwoording en toezicht over het volledige spectrum aan watertaken.

VERSTERKING VAN ECONOMISCHE PRIKKELS VOOR EFFICIËN EN EERLIJKE VERDELING VAN RISICO'S

Maatregelen kunnen bewerkstelligen dat de veroorzakers van risico's ten aanzien van het waterbeheer ook de desbetreffende kosten dragen. De toerekening van kosten (aan huishoudens, landbouw, industrie en overheden) kan transparanter en onderwerp van inhoudelijk openbaar debat zijn. Te denken valt aan de volgende specifieke maatregelen:

- Er kunnen **onttrekkingsheffingen** worden ingesteld om efficiënter watergebruik te stimuleren en het is gewenst om het effect daarvan op het concurrentievermogen van bedrijven te monitoren. Hoewel er voor grootschalige onttrekkingen een vergunningsstelsel bestaat, is het niet duidelijk of daarop toezicht wordt gehouden, dan wel of er sprake is van het consistent toepassen van sancties bij het niet naleven van de vergunning. Het instellen van een robuust **watertoewijzingsregime** dat consistente regulering en toezicht op onttrekkingen mogelijk maakt, zou een goede basis vormen voor een effectiever beheersysteem bij watertekorten. Een doortastender scenario zou zijn om in schaarstegevoelige gebieden regelingen voor het verhandelen van water in te stellen.
- Een **integraal** onderzoek naar de **economische kosten van watervervuiling** zou bijdragen aan de samenhang tussen water-, landbouw- en natuurbeleid. Een dergelijk onderzoek zou inhoud kunnen geven aan gerichte en op maat gemaakte benaderingen voor het verminderen van emissies, waarbij dan rekening wordt gehouden met de *opportunity costs* van het terugdringen van de vervuiling in specifieke regio's. **Economische instrumenten** als verhandelbare waterrechten en heffingen op vervuiling zouden de kosteneffectiviteit van

maatregelen tegen diffuse vervuilingbronnen kunnen verbeteren.

- De komende Omgevingswet biedt een mogelijkheid voor hernieuwde **aandacht voor zoetwatersystemen** en voor een beter evenwicht tussen de diverse doelen van het waterbeleid. Recente inspanningen, zoals natuurherstel in en langs waterwegen, ruimte voor de rivier, en rekening houden met de multifunctionaliteit van waterbeheerinfrastructuur met het oog op milieuvoordelen, zijn stappen in de juiste richting. Waar mogelijk kan een **waardering van ecosysteemdiensten** worden opgenomen in de beoordeling van beleidsopties, omdat daarmee wordt gewaarborgd dat ecosysteemdiensten grondig worden afgewogen bij de besluitvorming.

VERSTERKING VAN DE SAMENHANG TUSSEN WATER, LANDGEBRUIK EN RUIMTELIJKE ORDENING DOOR GEBRUIK TE MAKEN VAN HET SCALA VAN MOGELIJKHEDEN DAT ONSTAAT VIA DE OMGEVINGSWET

Als instrument voor het beoordelen van de effecten van ruimtelijke ordening op waterbeheer zou de **'watertoets'** effectiever gemaakt kunnen worden (bijv. bindend) als het gaat om het werken.

Daarnaast wordt aanbevolen om de provincies beïnvloeden van het proces en de besluitvorming rondom ruimtelijke ordening.

De huidige overeenkomsten ten aanzien van de **financiering van risicobeperkende maatregelen** voor nieuwe ontwikkelingen zoals opgenomen in het Bestuursakkoord Water en de instrumenten waarin de Grondexploitatiewet voorziet, moeten worden geëvalueerd om te zien hoe deze in de praktijk een sterkere rol te geven in de ruimtelijke ordening om de aansluiting op het waterbeheer te versterken en afstemming met het beleid in algemene zin te waarborgen.

Voorbeelden van beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor water risico's

	Regelgeving	Economische	Gebaseerd op informatie
Risico op watertekort (inclusief droogte)	<ul style="list-style-type: none"> – Beperking op watergebruik (bv tuinslang verbod) – Administratieve allocatie van water – Limieten voor onttrekkingen 	<ul style="list-style-type: none"> –Waterprijsbeleid –Handel in waterrechten (bv. Watermarkten, waterbanken, opties voor droge jaren) – Betalen voor eco-systeemdiensten – Microfinanciering (bv. om te investeren in regenwatertonnen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Bewustwordingscampagnes en informatie om waterbesparing te promoten –Waarschuwing en informatie over droogte
Risico op ontoereikende kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> –Waterkwaliteitstandaarden –Lozings vergunningen 	<ul style="list-style-type: none"> –Vervuilingshellingen, kosten –Verhandelbare vervuilingsvergunningen – Betalen voor eco-systeemdiensten 	<ul style="list-style-type: none"> –bewustwordingscampagnes en informatie – Technische hulp voor verbeterde landbouwtechnieken (om negatieve impact op water te minimaliseren)
Risico op teveel water (inclusief overstromingen)	<ul style="list-style-type: none"> – Ruimtelijke ordening, zoningrestricties –Bouwvoorschriften, standaarden 	<ul style="list-style-type: none"> –Overstromingsverzekeringen –PPS constructies (bv voor waterkeringen) – PES Betalen voor eco-systeemdiensten 	<ul style="list-style-type: none"> –Overstromingsrisicokaarten –Vroege waarschuwingssystemen
Risico voor de veerkracht van zoetwatersystemen	<ul style="list-style-type: none"> – Minimum environmental flows 	<ul style="list-style-type: none"> –Verzekeren van voldoende environmental flows voor watersystemen 	<ul style="list-style-type: none"> –Bewustwording stimuleren van de waarde van zoetwaterecosystemen

Bron: OECD (2013), *Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200449-en>.

MEER SAMENHANG IN DE ORGANISATIE VAN DE AFVALWATERKETEN BEWERKSTELLIGEN, DOOR NAAR REIKWIJDTE EN SCHAAL TE KIJKEN

Deze uitdaging omvat aspecten in twee categorieën. en zou gebaseerd moeten zijn op **'vorm volgt functie'** en op **specifieke gebiedskenmerken**.

- Het potentiële voordeel voor gemeenten in de zorg voor **stedelijke drainage** komt alleen tot stand als deze functie goed is afgestemd. Enerzijds op het **stedenbouwkundige beleid** en anderzijds op het beheer van het

rioolstelsel. Het werk van de de Visitatiecommissie Waterketen, voortvloeiend uit het Bestuursakkoord Water van 2011, biedt een unieke mogelijkheid om over de gerealiseerde prestatiedoelen en efficiëntiewinst te rapporteren, en om te **waarborgen dat de mogelijkheden op beide gebieden volledig worden benut**, met name omdat voor de komende decennia enorme investeringen worden voorzien voor de vervanging van huidige rioolinfrastructuur.

- Zoals eerder vermeld, is het bestuurs- en financieringsmodel van waterschappen toereikend voor de beheersing van overstromingsrisico's. Dit model leent zich minder goed voor investeringen in en de exploitatie van **afvalwaterzuiveringsdiensten**. De waterschappen kunnen de zuiveringstaak blijven uitvoeren als het beheer- en financieringsmodel wordt toegesneden op wat voor dergelijke diensten nodig is.

- Bij besluiten tot reorganisatie moet een **gedegen beoordeling van de eerder geboekte vooruitgang naar efficiëntiewinst bij overheden en de waterketen** als uitgangspunt worden genomen. De monitoring van de uitvoering van het Bestuursakkoord Water van 2011 biedt een mogelijkheid om te bepalen of coördinatiemaatregelen en vrijwillige benaderingen bijdragen aan het benutten van schaal- en synergievoordelen.

WEEG BIJ ELKE ORGANISATORISCHE AANPASSING VAN WATERTAKEN DE VOLGENDE DRIE PRINCIPES AF:

- De tot dusverre gevolgde benadering waarin waterschappen vrijwillig, op eigen initiatief de schaal van opereren aanpassen, is maatgevend om regionale differentiatie waar nodig mogelijk te maken. Mogelijke veranderingen van taken en verantwoordelijkheden in de toekomst, mochten deze nodig zijn, zouden voorafgaand aan een landelijke invoering eerst bij wijze van proef regionaal moeten worden getest (bijv. afvalwaterinzameling, grondwaterbeheer). Het stroomgebiedconcept, kostenterugwinning en de principes van integraal waterbeheer moeten hoe dan ook worden gerespecteerd.
- Verdergaande **decentralisatie van het natuurbeleid** kan de weg vrijmaken voor betere integratie van watertaken met natuurbeheer en biodiversiteit. Dit kan bijvoorbeeld door samenwerkingsplatforms, akkoorden en andere vrijwillige oplossingen. Dit zou echter ten koste kunnen gaan van doelen van de sector, op punten waar sprake is van significante speelruimte in het beleid en waar voorrang wordt gegeven aan economische kortetermijnbelangen.

VERDUURZAMING VAN HET FINANCIERINGSSYSTEEM MET HET OOG OP DE LANGE TERMIJN.

Hoewel het huidige financieringssysteem diverse sterke punten kent, waaronder volledige kostenterugwinning voor de meeste waterdiensten, kan het OESO-kader voor het versterken van de financiering van watersysteembeheer handreikingen bieden.

- Ten eerste: degenen die vervuilen en degenen die profiteren van waterdiensten zouden daarnaar moeten betalen. Daarmee kunnen nieuwe financieringsbronnen aangeboord worden (bijv. projectontwikkelaars) en de aanspraak op publieke middelen verminderd worden. Ondanks de uitdagingen kan het **beginsel 'de vervuiler betaalt'** vollediger toegepast worden op de diffuse vervuilingbronnen, met name vanuit de landbouw. Economische instrumenten, zoals onttrekkingsheffingen of -belastingen, zouden gebruikt kunnen worden conform het **profijtbeginsel**. Sinds de afschaffing van de **grondwaterbelasting** van de rijksoverheid betalen waterleidingbedrijven (en drankenfabrikanten) alleen nog een provinciale belasting, die wel de kosten van het grondwaterbeheer dekt, maar

niet de milieukosten of *opportunity costs* die met het gebruik van deze hulpbron zijn gemoeid.

- Ten tweede: in verband met betaalbaarheid of mededinging speelt vaak billijkheid een rol als de waterrekeningen niet in verhouding staan tot de bestedingsruimte van gebruikers. In Nederland kan de toerekening van kosten op twee manieren eerlijker worden gemaakt: *i)* degenen die de maatschappij voor kosten stellen, moeten die kosten dragen; en *ii)* de gevolgen van het waterbeleid voor verschillende partijen moeten grondig worden beoordeeld.
- De samenhang tussen beleidsvelden die van invloed zijn op de beschikbaarheid en kwaliteit van water en het overstromingsrisico (bijv. landbouw, ruimtelijke ordening) moeten worden versterkt (zie bijv. het bovengenoemde probleem van niet-doelmatige prikkels).
- Tot slot moet worden opgemerkt dat onduidelijk blijft **welk effect regionale verschillen hebben** op de financiële duurzaamheid van het waterbeheer op de lange termijn. Als krimpregio's niet de middelen hebben om de waterveiligheid op hun grondgebied te financieren, dan zal in de toekomst interregionale overdracht van financiële middelen mogelijkoverwogen moeten worden.

RUIMTE VOOR NIET-TECHNISCHE INNOVATIE, MET NAME TEN AANZIEN VAN STEDELIJK WATERBEHEER.

Twee zaken verdienen aandacht:

- Enerzijds is de Nederlandse industrie zeer bedreven in het ontwikkelen van nieuwe technologieën om waterrisico's aan te pakken en optimaal gebruik te maken van water als grondstof (waaronder gezuiverd afvalwater). Onduidelijk is echter hoe dit inventieve vermogen wordt ondersteund door een institutioneel kader (bijv. inkoopvoorschriften voor de publieke sector, watertoewijzingsregimes) dat de verspreiding en inzet van innovatie faciliteert. **Institutionele en wettelijke kaders** zouden kunnen worden onderzocht om vast te stellen hoe deze de invoering van innovatieve benaderingen bevorderen.
- Anderzijds zou niet-technische innovatie (bijv. bedrijfsmodellen voor waterleidingbedrijven) systematischer bekeken kunnen worden. Er zijn bijvoorbeeld **mogelijkheden om zonder bouwwerkzaamheden de veerkracht van stedelijke omgevingen te vergroten** door limieten vast te stellen voor de afvoer van regenwater. Daaruit kunnen mogelijkheden ontstaan voor andere bedrijfstakken die niet direct bij het waterbeleid betrokken zijn, zoals architecten, stedenbouwkundigen, projectontwikkelaars, bouwondernemingen, etc. Ook hier geldt dat institutionele en wettelijke kaders met dat doel voor ogen zouden kunnen worden onderzocht.

Lees verder



OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264102637-en](https://doi.org/10.1787/9789264102637-en)



OECD (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264187894-en](https://doi.org/10.1787/9789264187894-en)



OECD (2013), *Water Security for Better Lives*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264202405-en](https://doi.org/10.1787/9789264202405-en)



OECD (2013), *Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris,
doi: [10.1787/9789264200449-en](https://doi.org/10.1787/9789264200449-en).



OECD (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264174542-en](https://doi.org/10.1787/9789264174542-en).



OECD (2012c), *Meeting the Water Reform Challenge*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264170001-en](https://doi.org/10.1787/9789264170001-en).



OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
doi: [10.1787/9789264119284-en](https://doi.org/10.1787/9789264119284-en).