

Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit

Doelen en effecten van het WB21-beleid

Martine Olde Wolbers
Marinka van Vliet
Bart van der Helm

2 oktober 2008

Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit

Doelen en effecten van het WB21-beleid

Inhoud	Pagina
Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting waterkwantiteit	3
1.2 Afbakening beleidsdoorlichting WB21	4
1.3 Aanpak beleidsdoorlichting	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Totstandkoming WB21-beleid	6
2.1 Geconstateerde problemen en onderbouwing problemen	6
2.1.1 Aanleiding	6
2.1.2 Gevolgen van de klimaatverandering	6
2.1.3 Problemen door afname ruimte voor water	7
2.1.4 Problemen door onvoldoende samenhang tussen het beheer van regionale- en hoofdwatersystemen	7
2.1.5 Conclusie	8
2.2 Partijen en verantwoordelijkheden in het WB21-beleid	8
2.2.1 Verantwoordelijkheid van de overheid voor de oplossing van het probleem	8
2.2.2 Verantwoordelijkheid van het rijk	9
2.2.3 Conclusie	9
3. Doelen en instrumenten WB21	10
3.1 Doelen WB21	10
3.2 Inzet instrumenten	10
3.2.1 Inleiding	10
3.2.2 Nationaal Bestuursakkoord Water	11
3.2.3 Watertoets	11
3.2.4 De 100-miljoenregeling	12
3.2.5 Droogtestudie	12
3.2.6 Kennis, communicatie en organisatie	13
3.2.7 Wetgeving	14
3.2.8 Conclusie	14

4. Uitvoering beleid	17
4.1 Verloop van de uitvoering	17
4.1.1 Uitvoering NBW en NBW Actueel	17
4.1.2 Watertoets	21
4.1.3 De 100-miljoen regeling	21
4.1.4 Kennis, communicatie en organisatie	22
4.1.5 Conclusie uitvoering WB21	23
4.2 Bedrijfsvoering DGW	24
4.2.1 Begroting	24
4.2.2 Doelmatigheid bedrijfsvoering	25
4.2.3 Conclusie	25
5. Effecten WB21-beleid en doelbereik	26
5.1 Effecten van het WB21-beleid	26
5.1.1 Nationaal Bestuursakkoord Water	26
5.1.2 Watertoets	29
5.1.3 De 100-miljoen regeling	30
5.1.4 Kennis, communicatie en organisatie	30
5.1.5 Conclusie effectiviteit WB21-beleid	31
5.2 Externe invloeden	32
5.2.1 Kaderrichtlijn Water	32
5.2.2 Natura 2000/Vogel- en habitatrictlijn	32
5.2.3 Nota Ruimte	33
5.2.4 Investeringsbudget Landelijk gebied en Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing	34
5.2.5 Reconstructie	34
5.2.6 Belvédèrebeleid	34
5.2.7 Actieprogramma Ruimte en Cultuur	35
5.2.8 Conclusie	35
5.3 Inzet van middelen	35
5.3.1 Financiering van het beleid	35
5.3.2 Vaststellen en onderbouwen hoogte budgetten	36
5.3.3 Conclusie	36
6. Conclusie	37

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuurlijst

Bijlage 2: Lijst van Geïnterviewde personen

Bijlage 3: Lijst leden begeleidingscommissie

Bijlage 4: Veranderingen doelstelling Waterkwantiteitsbeleid in de jaren 2002 - 2008

Bijlage 5: Beleidsreconstructie WB21

Bijlage 6: Uitgaven Waterkwantiteitsbeleid Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2002-2008

Bijlage 7: Kostenramingen uitvoering WB21-beleid

Managementsamenvatting

Beleidsvaluatie is een belangrijk aspect van de beleidscyclus; het levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het beleid. Een nieuw type evaluatieonderzoek is de beleidsdoorlichting, zoals voorgeschreven door het ministerie van Financiën. Beleidsdoorlichtingen moeten departementen helpen een betere focus te bereiken op het maatschappelijke resultaat van het gevoerde beleid.

Voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op het waterkwantiteitsbeleid van het Directoraat-generaal Water (DGW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De doorlichting heeft als doel het waterkwantiteitsbeleid (begrotingsartikel 31.03 Waterkwantiteit van de Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat) te evalueren aan de hand van 10 vragen (RPE 2006). Deze vragen beslaan de volgende onderwerpen:

- het maatschappelijke probleem en de actualiteit daarvan;
- de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid hierbij;
- de doelstelling;
- de ingezette instrumenten en de effecten van deze instrumenten;
- de hoogte van de ingezette budgetten.

De beleidsdoorlichting steunt in de beantwoording van de vragen zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en naar de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering.

De maatschappelijke problemen waar het waterkwantiteitsbeleid zich op richt zijn wateroverlast en het watertekort. Deze problemen zijn in 2000 door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw gesignaleerd en zijn gezien de nieuwste klimaatscenario's nog steeds actueel. Er zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor de aanpak van deze problemen, zoals gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk. Het rijk heeft hierin zowel een wettelijke taak voor het hoofdwatersysteem als een systeemverantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer. Dit vertaalt zich in een regierol van DGW.

Het rijk heeft voor het waterkwantiteitsbeleid als doelstelling geformuleerd 'het voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekorten in rijkswateren en regionale wateren door het nemen van anticiperende maatregelen, het maken van ruimte voor water en het vasthouden van water op de plaats van ontstaan van de problematiek'. Hiervoor zijn verschillende instrumenten ingezet, waarvan het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) de belangrijkste is. Het NBW omvat taakstellende afspraken en procesafspraken tussen de verschillende waterbeheerders en dient als kapstok voor de andere instrumenten, zoals de Watertoets, de 100-miljoenregeling, de Droogtestudie en voor kennis, communicatie en organisatie rondom waterkwantiteitsbeleid.

Het is op dit moment (terwijl de uitvoering nog volop aan de gang is) niet mogelijk om vergaande afspraken te doen over de mate van doelbereik van de afspraken uit het NBW. Wel kunnen

uitspraken gedaan worden over het verloop van het proces tot nu toe en de rol die het rijk daarin vervult.

Over het proces kan op basis van het beschikbare materiaal gesteld worden dat de start goed is geweest. Partijen hebben gezamenlijk afspraken gemaakt om de problemen van wateroverlast aan te pakken. Aangezien de omvang van het probleem nog niet inzichtelijk was, is gekozen voor een procesaanpak. Deze procesaanpak, waarbij de afspraken zijn vastgelegd in het NBW, heeft het gewenste effect gehad dat partijen op uniforme wijze aan de slag zijn gegaan met het in kaart brengen van de problematiek. Tegelijkertijd wordt echter geconstateerd dat de uitvoering van maatregelen vertraging oploopt. Bovendien is er geen beleidsinformatie beschikbaar over de stand van zaken van de uitvoering.

Op resultaatniveau is het onduidelijk of de doelstelling van het NBW (het watersysteem op orde in 2015) wordt gehaald. Ook is op dit moment onduidelijk hoeveel extra ruimte voor water is/wordt gecreëerd. Het rijk is afhankelijk van provincies, waterschappen en gemeenten bij het behalen van de taakstellende afspraken. Bovendien is het jaartal 2015 nog niet bereikt. Het rijk kan het bereiken van de afspraken echter wel bevorderen door de juiste randvoorwaarden te creëren.

De Watertoets is effectief gebleken bij inrichtingsvraagstukken, maar laat nog te wensen over bij locatiekeuzen. De 100-miljoen regeling heeft een versnelling van projecten teweeggebracht en een spin-off gecreëerd. Gegevens over de effecten van de regeling op het op orde brengen en houden van het watersysteem zijn echter niet bekend.

Behalve de door het rijk ingezette instrumenten voor het waterkwantiteitsbeleid hebben ook andere instrumenten (bijvoorbeeld op andere beleidsterreinen) effecten op het bereiken van de doelstelling van het waterkwantiteitsbeleid. De Kaderrichtlijn Water is hier een voorbeeld van. Er zijn echter geen effectstudies verricht naar de effecten van andere instrumenten op het waterkwantiteitsbeleid. Kansen liggen in het meekoppelen met instrumenten zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied, de Reconstructie en het Belvédèrebeleid.

Tot slot gaat de beleidsdoorlichting in op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verantwoordelijke beleidsdirectie. Jaarlijks besteedt het Directoraat Generaal Water circa € 3 miljoen aan de regievoering van het Waterkwantiteitsbeleid. Gedurende het onderzoek is onvoldoende zicht ontstaan op de doelmatigheid van de besteding van deze middelen. Op hoofdlijnen wordt echter geconstateerd dat deze proceskosten vrijwel in het niet vallen in verhouding tot de totale investeringskosten door rijk, waterschappen, provincies en gemeenten voor het waterkwantiteitsbeleid (€ 6,7 miljard in de periode tot 2015 volgens de decembernota 2006).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting waterkwantiteit

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 31.03 Waterkwantiteit van de Rijksbegroting onderdeel Verkeer en Waterstaat. Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek ex post van een bepaald begrotingsartikel van de Rijksbegroting op het niveau van algemene of operationele doelstellingen van het beleid.

Voor het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen is sinds 2006 een nieuwe regeling van kracht, de zogenaamde 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006' (RPE 2006). Een van de belangrijkste onderdelen daarvan is het periodiek doorlichten van de begrotingsartikelen van de verschillende departementen waarbij in lijn met de RPE 2006 tien vragen moeten worden beantwoord (zie kader).

Deze regeling past in het beleid van het Ministerie van Financiën om nog meer dan voorheen tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer (met een afschrift aan de Algemene Rekenkamer). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft besloten om artikel 31.03 Waterkwantiteit uit de begroting 2008 te onderzoeken. Al eerder hebben beleidsdoorlichtingen plaatsgevonden op het gebied van benutting binnenvaart en vaarwegen en sociale veiligheid openbaar vervoer.

De 10 vragen van de RPE:

1. Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

De beleidsdoorlichting Waterkwantiteit heeft primair tot doel het gevoerde beleid van het rijk (specifiek van het Directoraat-generaal Water (DGW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) te verantwoorden. Daarnaast heeft de doorlichting als doel om ervan te leren, zowel voor het opstellen van het Nationaal Waterplan als voor de beleidscyclus. Dit rapport beschrijft de resultaten van de verantwoording. Er is een aparte notitie verschenen over de leerervaringen.

1.2 Afbakening beleidsdoorlichting WB21

De beleidsdoorlichting waterkwantiteit gaat over artikel 31.03 uit de begroting 2008 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarbij staat het Waterbeleid 21^e eeuw (WB21) centraal. Dit beleid is gericht op het op orde brengen van het hoofd- en regionale watersysteem (Kamerstuk 2000-2001, 27 625, nr.). Hierbinnen zijn verschillende activiteiten geformuleerd. Voor deze beleidsdoorlichting is gekozen het accent te leggen op de eerste activiteit, te weten: *“voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekorten in rijkswateren en regionale wateren door het nemen van anticiperende maatregelen, het maken van ruimte voor water en het vasthouden van het water op de plaats van ontstaan van de problematiek.”*

Gezien de (beperkte) verantwoordelijkheden van het rijk in het regionale watersysteem, richt de doorlichting zich met name op de regierol die het rijk speelt in het komen tot afspraken voor de aanpak van het regionale watersysteem. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) speelt daarin een belangrijke rol. De verantwoordelijkheid van het rijk voor deze regierol is belegd bij DGW.

De beleidsdoorlichting beperkt zich tot die instrumenten die onder de noemer van het NBW zijn uitgevoerd. Het gaat daarbij om:

- Het Nationaal Bestuursakkoord Water zelf;
- Watertoets;
- 100-miljoen regeling;
- Droogtestudie;
- Kennis;
- Communicatie;
- Organisatie.

Ook is gekeken naar de aanpassing van de wetgeving, omdat dit belangrijke voorwaarden schept voor de uitvoering van het WB21-beleid.

Het is van belang te realiseren dat de afspraken die in het NBW gemaakt zijn over de aanpak van wateroverlast en watertekort in het regionale watersysteem betrekking hebben op de periode 2003–2015. Deze beleidsdoorlichting geeft dan ook een tussenstand. Het is op dit moment (terwijl de uitvoering nog volop aan de gang is) niet mogelijk om vergaande uitspraken te doen over de mate van doelbereik van de afspraken uit het NBW. Wel kunnen uitspraken gedaan worden over het verloop van het proces tot nu toe en de rol die het rijk daarin vervult.

1.3 Aanpak beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting Waterkwantiteit is, zoals voorgeschreven in de RPE, voornamelijk gebaseerd op eerder gedane onderzoeken en evaluaties van beleid. Voorbeelden zijn de evaluaties van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Watertoets. In bijlage 1 is een volledige literatuurlijst opgenomen.

Naast de dossierstudie is een beperkt aantal interviews afgenomen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten. Het doel van de interviews was om de onderzoekers een beeld te geven van de totstandkoming en uitvoering van beleid en niet zozeer om een representatief beeld hiervan te vormen.

Bij een beleidsdoorlichting moet onafhankelijkheid voorop staan. Het ministerie van Financiën stelt dat bij de beleidsdoorlichting in elk geval iemand van buiten het betrokken beleidsdirectoraat betrokken moet zijn voor de onafhankelijke blik. DGW heeft ervoor gekozen de doorlichting door een onafhankelijk bureau te laten uitvoeren. De Waterdienst van Rijkswaterstaat heeft als gedelegeerd opdrachtgever van het onderzoek gefunctioneerd. Daarnaast is de beleidsdoorlichting begeleid door een begeleidingscommissie. Deze heeft als taak om te bezien of de beleidsdoorlichting conform de eisen van RPE 2006 wordt uitgevoerd. De samenstelling van de Commissie is opgenomen in bijlage 3. Over het eindproduct van de beleidsdoorlichting wordt een second-opinion (gericht op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en de onafhankelijkheid) uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de tien vragen van de RPE. Over het algemeen is aan elke vraag een aparte paragraaf gewijd. In deze paragrafen wordt eerst een feitelijke beschrijving van de situatie gegeven. De paragrafen eindigen vervolgens met een conclusie, waarin de analyse van de onderzoekers wordt weergegeven. Daarmee is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de feiten en meningen enerzijds en het oordeel van de onderzoekers anderzijds.

De opbouw van het rapport is als volgt: Hoofdstuk 2 beschrijft de geconstateerde problemen die aanleiding vormden voor het formuleren van het WB21-beleid. Ook geeft dit hoofdstuk de partijen en hun verantwoordelijkheden weer. In hoofdstuk 3 worden de doelen en instrumenten van het WB21-beleid beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering van DGW. Hoofdstuk 5 tot slot beschrijft de effecten van het WB21-beleid, de externe invloeden die van belang zijn geweest bij het realiseren van de WB21-doelen en de inzet en onderbouwing van de ingezette budgetten.

2. Totstandkoming WB21-beleid

2.1 Geconstateerde problemen en onderbouwing problemen

Te beantwoorden vragen RPE:

1. Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?

2.1.1 Aanleiding

Het landschap van Nederland is sinds 1945 sterk veranderd doordat er in de afgelopen zestig jaar in hoog tempo woonlocaties, bedrijventerreinen, intensieve landbouw (ruilverkaveling), glastuinbouw en infrastructuur zijn ontwikkeld. Het watersysteem is daarop aangepast door diepe ontwatering en kanalisatie van beken en rivieren. Hierdoor kon het water bij hevige regenval en hoge rivierafvoeren gecontroleerd en versneld worden afgevoerd en in periodes van langdurige droogte waar mogelijk over grote afstanden worden teruggeleid en omhoog worden gepompt.

In de jaren '90 van de vorige eeuw kreeg ons land echter te maken met extreem hoge waterstanden op de rivieren en dreigende dijkdoorbraken langs de Rijn en Waal. Daarnaast zorgde hevige en langdurige regenval in 1998 ervoor dat straten en kelders onderliepen. Aan de andere kant bleek ook een aantal droge zomers problemen voor met name de landbouw, voor de scheepvaart en voor de drinkwatervoorziening te veroorzaken. In 1999 heeft het rijk samen met de Unie van Waterschappen (UvW) aan de 'Commissie Waterbeheer 21^e eeuw' (Commissie Tielrooij) gevraagd na te gaan in hoeverre het Nederlandse watersysteem nog is toegerust op de ontwikkelingen die het te wachten staan.

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw concludeert in 2000 dat het toenmalige watersysteem niet altijd meer in staat zal zijn wateroverlast door hevige regenval en hoge afvoeren van de rivieren en verdroging te voorkomen, vanwege bodemdaling (ontwatering), verstening en verharding van het landoppervlak (verstedelijking) en door onvoldoende samenhang tussen het beheer van regionale- en hoofdwatersystemen (onvoldoende aandacht bij de politiek). De problemen worden extra vergroot door de effecten van de klimaatverandering, namelijk zeespiegelstijging, hogere rivierafvoeren en grotere hoeveelheden neerslag.

In dit hoofdstuk zullen de verschillende problemen die aanleiding zijn geweest voor de totstandkoming van het WB21-beleid worden behandeld. Bij ieder probleem wordt tevens aangegeven in welke mate het nog actueel is.

2.1.2 Gevolgen van de klimaatverandering

De verwachting van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw was dat de genoemde problemen en knelpunten in het watersysteem groter zullen worden ten gevolge van de klimatologische veranderingen. In 2006 heeft het KNMI vier nieuwe klimaatscenario's gepresenteerd voor de ontwikkeling van het klimaat in Nederland in de toekomst. Deze KNMI'06 scenario's vervangen de

scenario's van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (vaak WB21-scenario's genoemd). In alle scenario's zet de opwarming van de aarde door en stijgt de hoeveelheid neerslag over het gehele jaar waarbij de spreiding naar verwachting ongunstiger wordt, met meer neerslagextremen. Ook blijft de zeespiegel stijgen. Daarnaast is er een grotere kans op een tekort aan water in de zomerperiodes, waardoor problemen met droogte kunnen ontstaan. Een update van de huidige scenario's zal rond 2012 verschijnen. De recente publicatie van de Deltacommissie (Commissie Veerman) geeft ook aan dat klimaatsverandering van groot belang is voor het waterbeheer in Nederland. Geconcludeerd mag worden dat de problemen die de klimaatverandering met zich meebrengt dus nog steeds actueel zijn.

2.1.3 Problemen door afname ruimte voor water

De belangrijkste oorzaken van wateroverlast zijn hevige piek buien en langere regenperiodes. Als de capaciteit van het watersysteem niet toereikend is ontstaat inundatie van oppervlaktewater met als gevolg wateroverlast in zowel het landelijke als het stedelijk gebied. Daarnaast kunnen straten en kelders onderlopen door ontoereikende capaciteit van het rioleringsstelsel.

Het oppervlak aan gebieden voor waterberging is in de afgelopen zestig jaar sterk afgenomen. In hoog tempo zijn er woonlocaties, bedrijventerreinen, intensieve landbouw, glastuinbouw en infrastructuur ontwikkeld, waarbij er onvoldoende oog is geweest voor de gevolgen wateroverlast. Daardoor is sluipenderwijs veel ruimte aan het watersysteem onttrokken. In bijvoorbeeld West-Nederland is het verhard oppervlak sinds de Tweede Wereldoorlog meer dan verdubbeld en de afvoer van het regenwater vindt dan ook steeds vaker plaats via drainage- en rioleringsstelsels. De stedelijke watersystemen zijn hier echter niet altijd op berekend en kunnen de opvang van het water bij hevige regenval niet altijd meer aan. Om de overlast zo veel mogelijk te beperken wordt nu gewerkt aan het creëren van meer ruimte voor water via het principe 'vasthouden, bergen en afvoeren' en het ontkoppelen van riool- en regenwaterafvoer. Het probleem is echter nog steeds actueel, mede door blijvende toename van het verhard oppervlak.

Daarbij komt dat de bodem in de lager gelegen delen van Nederland (en dan met name West-Nederland) daalt door natuurlijke geologische processen, maar vooral door gevolgen van de diepe ontwatering (inklinking). Hierdoor worden de problemen bij hevige regenval vergroot, omdat het water moeilijker kan worden afgevoerd. Dit probleem van wateroverlast is nog steeds actueel en oplossingen worden met name gezocht in het langer vasthouden van water.

2.1.4 Problemen door onvoldoende samenhang tussen het beheer van regionale- en hoofdwatersystemen

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw constateerde in 2000 dat er op bestuurlijk niveau in Nederland onvoldoende aandacht was voor de problemen waarmee het Nederlandse watersysteem werd geconfronteerd. Dat kwam onder meer naar voren uit het feit dat sturing en regie te veel versnipperd waren, verkokerd en op de eigen sector waren gericht. Bij de meeste provincies en gemeentes was er ook te weinig aandacht voor de noodzaak een bredere oplossing voor de problemen in het waterbeheer te zoeken. Inmiddels hebben alle betrokken overheidspartijen in het Nationaal Bestuursakkoord Water afspraken met elkaar gemaakt over wie wat doet met wie op welk

moment, inclusief financiering. Daarmee zijn belangrijke voorwaarden geschapen om dit probleem te verhelpen.

2.1.5 Conclusie

Het probleem dat aanleiding is geweest voor het opstellen van het Waterbeleid 21^e eeuw is het feit dat het Nederlandse watersysteem niet altijd meer in staat is om wateroverlast bij extreme regenval en hoge rivierafvoeren te voorkomen. Tevens veroorzaken ook periodes van langdurige droogte schade aan bijvoorbeeld landbouwpercelen en natuurgebieden.

De gevolgen van klimaatverandering kunnen er voor zorgen dat in de toekomst de huidige problemen en knelpunten in het watersysteem steeds groter worden. Waterkwantiteitsbeleid, met als belangrijkste doel het voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekort, was en is dus zeker op zijn plaats.

2.2 Partijen en verantwoordelijkheden in het WB21-beleid

Te beantwoorden vragen RPE:

3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

2.2.1 Verantwoordelijkheid van de overheid voor de oplossing van het probleem

Bovenstaande problemen van wateroverlast en tekort zijn in het verleden onvoldoende herkend en erkend door de overheid en door burgers en bedrijven (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en Commissie Leemhuis). Met het WB21-beleid heeft de overheid de verantwoordelijkheid opgepakt de problemen met betrekking tot wateroverlast en tekort aan te pakken. Daarnaast voelt de overheid zich verantwoordelijk om burgers en bedrijven bewust te maken van de risico's van het wonen, werken en recreëren in laaggelegen gebieden.

De verantwoordelijkheid is niet alleen vanuit een formele, wettelijke taak (in de wetgeving is vastgelegd dat de overheid het hoofd- en regionale watersysteem beheert) opgepakt, maar ook vanuit een (bovenregionaal) belang. Het rijk heeft krachtens de Wet op de Waterhuishouding tot taak de Rijkswateren te beheren. Het rijk voert de regie en doet de beleidsvoorbereiding. Daarnaast heeft het rijk als beheerder van het hoofdwatersysteem een rol in de planbeoordeling (Watertoets). Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering bij het hoofdwatersysteem. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer. Gemeenten hebben gemeentelijke watertaken en de zorgplicht om het hemelwater op te nemen. Provincies zijn toezichthouder. Gemeente en provincie maken daarnaast ruimtelijke afwegingen waarbij water wordt meegenomen. De burger heeft een taak als het gaat om de afvoer van hemelwater, de ontwatering en grondwatersituatie op eigen terrein en de detailafwatering (zie Wet Gemeentelijke Watertaken).

2.2.2 Verantwoordelijkheid van het rijk

De verantwoordelijkheid voor het oplossen van de genoemde problemen ligt volgens de Wet op de waterhuishouding deels op rijksniveau, omdat het rijk als wetgever verantwoordelijk is voor het stellen van regels voor het waterbeheer, alsmede voor het voeren van de regie op nationaal niveau. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de vormgeving en als beheerder deels ook voor de uitvoering van het integrale waterbeleid. In de Wet op de Waterhuishouding is het als volgt omschreven (Hoofdstuk II, afdeling 1):

Artikel 3: Onze ministers stellen een nota vast waarin de hoofdlijnen van het ten aanzien van de landelijke waterhuishouding te voeren beleid zijn aangegeven

Artikel 2: De hoofdlijnen omvatten een aanduiding van de belangrijkste functies van de oppervlaktewateren behorend tot het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en, voor zover nationale belangen dat nodig maken, van de regionale waterhuishoudkundige systemen

De regierol die het rijk heeft aangenomen voor het oplossen van de genoemde problemen, wordt dus gerechtvaardigd vanuit de wet. Naast de wettelijke bevoegdheid is de rol van het rijk bij het waterkwantiteitsbeleid ook gerechtvaardigd vanuit een systeemverantwoordelijkheid voor het landelijke en regionale samenwerkingsproces. Van het rijk wordt een lange termijn visie en centrale sturing verwacht passend bij de integrale en bovenlokale en –regionale aard van de problematiek. Daarnaast heeft het rijk ook een wetgevende taak (Wet Gemeentelijke Watertaken, Waterwet, Wet ruimtelijke ordening (Wro))

2.2.3 Conclusie

De verantwoordelijkheid voor het oplossen van de geconstateerde problemen ligt terecht bij de overheid omdat individuele burgers en bedrijven niet de mogelijkheid hebben deze problemen op te lossen. De regierol die het rijk hierbij heeft ingenomen is gerechtvaardigd vanuit de wettelijke taken van het rijk en is bevestigd door het advies van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw. Het gebiedsoverschrijdende en lange termijn karakter van het waterkwantiteitsbeleid vergt bovendien centrale sturing en regie.

3. Doelen en instrumenten WB21

Te beantwoorden vragen RPE

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

3.1 Doelen WB21

Als antwoord op de geschetste problemen is vlak na het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw in 2001 een Startovereenkomst getekend tussen rijk, IPO, UvW en VNG. In deze overeenkomst wordt het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast uitgewerkt. Het beleid was eerder vastgelegd in het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw'. Het belangrijkste doel was een effectieve aanpak om ruimte voor water te creëren.

De Startovereenkomst was de opmaat voor het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) dat in 2003 volgde. Dit akkoord bestond uit taakstellende afspraken over veiligheid en wateroverlast en procesafspraken over watertekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologie. Het doel zoals geformuleerd in het NBW is om 'in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden'.

Vanaf 2002 wordt het waterbeleid in de begroting opgenomen onder de doelstelling: 'Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd'. Sinds die tijd is de doelstelling van het beleid steeds licht aangepast (zie bijlage 4 voor een beschrijving van de aanpassingen). In 2006 is de begrotingssystematiek veranderd en is ook de doelstelling aangepast naar: '*Het voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekorten in rijkswateren en regionale wateren door het nemen van anticiperende maatregelen, het maken van ruimte voor water en het vasthouden van het water op de plaats van ontstaan van de problematiek*'.

3.2 Inzet instrumenten

3.2.1 Inleiding

Voor het waterkwantiteitsbeleid is een aantal instrumenten ingezet. De instrumenten zijn genoemd in het Nationaal Bestuursakkoord Water, zoals de Watertoets, de 100-miljoen regeling, maar ook communicatie, kennis en organisatie. Ook het NBW zelf kan gezien worden als een belangrijk, voornamelijk procesinstrument, waarin taakstellende en procesafspraken tussen partners zijn vastgelegd. Het NBW is daarmee een kapstok waar de andere instrumenten aan hangen. Naast de instrumenten uit het NBW is een aantal wetten aangepast, wat bijdraagt aan het realiseren van de afspraken uit het NBW.

Bovenstaande instrumenten komen hieronder uitgebreider aan de orde.

3.2.2 Nationaal Bestuursakkoord Water

Het doel van het NBW was om gezamenlijk afspraken te maken om het watersysteem op orde te brengen. De afspraken in het NBW gaan onder andere over het hoofdwatersysteem, het regionale watersysteem, de stedelijke wateropgave. Dit betreft vooral maatregelen die provincies, waterschappen en gemeenten moeten uitvoeren. Het rijk is verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem en treft maatregelen die vooral hoogwater en veiligheid betreffen. Voor waterkwantiteitsbeleid (overlast en tekort) heeft het rijk veelal een regisserende taak, zoals sturen op de samenhang tussen de systemen. De afspraken in het NBW zijn echter niet juridisch afdwingbaar.

De afgesproken werknormen (landelijk uniforme normen) voor wateroverlast gelden als vertrekpunt bij het voorbereiden van maatregelen voor het op orde brengen van de regionale watersystemen. Het is allereerst aan gemeenten en waterschappen om de werknormen toe te passen. Provincies en gemeenten zorgen voor een integrale afweging van normen en maatregelen. Bij afwijking van de ruimteclaim moeten partijen zich gezamenlijk beraden op de consequenties en oplossingen. Het rijk kan in het uiterste geval op basis van de Wet op de Waterhuishouding gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.

De afspraken in het NBW met betrekking tot watertekort behelzen procesafspraken. In het NBW is opgenomen dat partijen gezamenlijk onderzoek doen en overwegen op basis van de droogtestudie of een systeem van normering van overlast door watertekort wenselijk is. Droogtebeleid is in 1976 ontwikkeld en vastgesteld in Nota Waterhuishouding 2 (1985) en bevestigd in de derde en vierde Nota Waterhuishouding. Een belangrijk onderdeel van het beleid is de verdringingsreeks. Deze reeks bepaalt hoe het wateraanbod bij waterschaarste ten behoeve van de verschillende sectoren wordt verdeeld.

3.2.3 Watertoets

De Watertoets is een instrument dat ervoor moet zorgen dat in ruimtelijke plannen en besluiten rekening wordt gehouden met water. In het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw wordt de Watertoets als instrument al genoemd. Geconstateerd wordt dat de Watertoets moet worden verankerd in het ruimtelijke en het waterbeleid van de verschillende overheden: Een 'Watertoets' moet voorkomen dat de bestaande ruimte voor water geleidelijk verder afneemt, door bijvoorbeeld landinrichting, de aanleg van infrastructuur en woningbouw.

De Watertoets is het resultaat van één van de acties uit de Startovereenkomst. Hierin is vastgelegd dat de Watertoets vanaf het moment van ondertekening zal worden toegepast. Het rijk heeft hierin het voortouw genomen. De Bestuurlijke notitie (2001) geeft invulling aan het instrument en zorgt ook voor doorwerking in het ruimtelijk beleid (basis voor teksten PKB vijfde Nota Ruimtelijke ordening/ Nota Ruimte). De Handreiking Watertoets geeft aan hoe het instrument in de praktijk ingezet kan worden. Ook heeft het rijk informatiebijeenkomsten georganiseerd. In 2003 is de Watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening.

De Watertoets is van oorsprong een procesinstrument dat zorgt voor het vroegtijdig informeren en betrekken van waterbeheerders bij ruimtelijke planontwikkeling. Dit uit zich in een waterparagraaf bij

ruimtelijke plannen. De Watertoets moet hiermee waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel rijk, provincie als gemeenten. Voor de toepassing van de Watertoets wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van de bestaande wet- en regelgeving.

De verantwoordelijkheid voor de Watertoets ligt bij de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan, die moet zorgen dat een waterbeheerder participeert. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is financieel verantwoordelijk voor compensatiemaatregelen.

Het rijk heeft hierin dus geen directe verantwoordelijkheid. Wel is opgenomen in de Bestuurlijke Notitie dat het rijk de plannen en besluiten van de provincie en gemeenten toetst aan het ruimtelijk en waterhuishoudkundige beleid van het rijk. Dit betreft echter vooral een procedure toets en heeft niet direct invloed op ruimtelijke ontwikkelingen.

3.2.4 De 100-miljoenregeling

De 100-miljoenregeling ofwel de 'Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast' was een resultante van het onderhandelingsproces rondom het Nationaal Bestuursakkoord Water tussen rijk, IPO en UvW. Deze regeling wordt dan ook niet genoemd door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw.

De regeling is een cofinanciering van het rijk voor de periode 2004–2007 door eenmalig een bedrag van in totaal € 100 miljoen beschikbaar te stellen ten behoeve van de aanpak van regionale wateroverlast, als impuls voor de uitvoering. Doel is een multipliereffect te genereren door de voorwaarde van bijdragen door andere overheden te stellen. De regeling geldt voor uitvoeringsplannen in heel Nederland, voor zowel het landelijk als het stedelijk gebied, die een bijdrage leveren aan het voorkomen van wateroverlast. Eindbegunstigden zijn gemeenten en waterschappen.

De regeling beoogt tevens de bewustwording te bevorderen voor structurele reservering van de beschikbare financiële middelen voor het op orde brengen en houden van het regionale watersysteem door gemeenten en waterschappen.

3.2.5 Droogtestudie

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw is in 2001 een landelijke Droogtestudie gestart, gefinancierd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze Droogtestudie is in 2005 afgerond. De resultaten van de studie zijn gepubliceerd op de website www.droogtestudie.nl. De belangrijkste conclusie was dat de kans op watertekorten toeneemt, maar dat grootschalige (ruimtelijke) ingrepen in het watersysteem – gericht op het voorkomen van watertekorten – niet kosteneffectief zijn. Verder werd op basis van de droogtestudie verwacht dat ook in het regionale systeem geen omvangrijk droogteprobleem bestaat. Wel werd geconstateerd dat voor de periode na 2015 waakzaamheid geboden is, omdat klimaatscenario's wijzen op toenemende watertekorten. In mei 2004 heeft het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) besloten dat het geen werknormen voor watertekorten op wilde stellen, zoals er ook normen voor wateroverlast zijn.

3.2.6 Kennis, communicatie en organisatie

De inspanningen op kennis, communicatie en organisatie gelden voor het brede waterbeleid en niet alleen voor het waterkwantiteitsbeleid. De financiën hiervoor komen dan ook niet uit het begrotingsartikel 31.03 Waterkwantiteit, maar uit het overkoepelende artikel 31.01 Bestuurlijke organisatie en instrumentatie. Er wordt wel beleidsinzet gerekend voor deze thema's op het artikel 31.03.

Kennis

In het NBW is afgesproken dat partijen de beschikbare kennis met elkaar delen en samen kennisontwikkeling bevorderen. Ze geven gezamenlijk invulling aan het ICES-KIS-3 thema 'Leven met Water' en zetten middelen in voor de cofinanciering.

Afgesproken is kennisontwikkeling zoveel mogelijk te koppelen aan de uitvoering van concrete pilotprojecten. Hierbij gaat het om kennis op het gebied van gammawetenschappen, ruimtelijke ordening en bestuurskunde, zodat naast technologische oplossingsrichtingen ook maatschappelijke en bestuurlijke aspecten kunnen worden verkend en het maatschappelijk draagvlak voor oplossingen van tevoren kan worden ingeschat. Om aanwezige kennis te verspreiden is de Helpdesk Water ingesteld. Verder is er een Kennisplatform Water opgericht dat het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) adviseert over de programmering van benodigde kennis voor het NBW.

Communicatie

Op gebied van communicatie hebben de partijen afgesproken gezamenlijk de communicatiestrategie 'Nederland leeft met Water' uit te voeren. Het rijk financiert deze campagne. De overige partners dragen in elk geval in natura bij. Doel is burgers en bedrijven duidelijk te informeren over de mogelijkheden van beperking van wateroverlast, schaderegelingen en verdeling van de verantwoordelijkheden over burgers, bedrijven en overheden.

Organisatie

Qua organisatie geeft het NBW aan dat de nieuwe aanpak in het waterbeleid inspanning vraagt van het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten en daarvoor helderheid nodig is over de rolverdeling. Het dichter bij elkaar brengen van het ruimtelijke inrichtingsbeleid en waterbeleid doet hier een extra beroep op. In het NBW is gekozen voor het inrichten van een organisatie gericht op een geïntegreerde uitvoering van WB21 en KRW. De structuur die is gekozen is die van een Landelijk Bestuurlijk Overleg Water met deelnemers van V&W, LNV, VROM, BZK, UvW, IPO en VNG onder leiding van de bewindspersoon van V&W. De ambtelijke Regiegroep daaronder draagt zorg voor de uitwerking van een nationaal beleidskader en regisseert onder meer het nakomen van de Europese rapportageverplichtingen. Onder de Regiegroep fungeren enkele inhoudelijke werkgroepen met dezelfde deelnemende partijen. De dagelijkse coördinatie wordt uitgevoerd door V&W.

3.2.7 Wetgeving

De afgelopen jaren is gewerkt aan omvangrijke aanpassingen in de waterwetgeving. Deze nieuwe wetgeving is van belang voor de aanpak van wateroverlast en watertekorten. Het gaat om de nieuwe Waterwet en de Wet gemeentelijke watertaken.

Nieuwe Waterwet

Op dit moment vindt in de Eerste Kamer de behandeling van de nieuwe Waterwet plaats. Deze wet komt in de plaats van de negen huidige wetten voor het waterbeheer, waaronder de Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater en de Waterstaatswet 1900.

De Waterwet regelt straks het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van de ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven in ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. Om dit effectief te kunnen doen, wordt in het planstelsel van de Waterwet een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Dit houdt in dat de waterplannen op rijksniveau en op provinciaal niveau ook ruimtelijke plannen (structuurvisies) zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Hiermee wordt een nauwe relatie gelegd met het juridisch instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. De Waterwet biedt het rijk de mogelijkheid om in het uiterste geval een aanwijzing te geven of in de plaats te treden van lagere overheden.

Wet gemeentelijke watertaken

Met de wetswijziging 'verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken' (Stb. 2007, 278), ook wel de Wet gemeentelijke watertaken genoemd, zijn de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer aangepast. Zo is de Gemeentewet zodanig aangepast dat gemeenten betere mogelijkheden krijgen de kosten te verhalen die gepaard gaan met de gemeentelijke wateropgave. In de Wet op de waterhuishouding zijn voor de gemeente twee zorgplichten (hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht) opgenomen. Als laatste is ook de Wet milieubeheer op een aantal punten aangepast. Zo zijn een aantal begripsbepalingen en de gemeentelijke zorgplicht (artikel 10.30) verduidelijkt en wordt de gemeente de mogelijkheid geboden om bij verordening regels te stellen aan het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater. Daarnaast is het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) verbreed met grond- en hemelwater en is een voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalwater geïntroduceerd.

3.2.8 Conclusie

Om de problemen van wateroverlast en – tekort aan te pakken heeft de overheid de doelstelling geformuleerd voor het voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekorten in rijkswateren en regionale wateren. Hiervoor zijn verschillende instrumenten ingezet, waarvan het NBW de belangrijkste is. Het NBW omvat taakstellende afspraken en procesafspraken en dient als kapstok voor de andere instrumenten. De nadruk in het NBW ligt op wateroverlast. Waterkort heeft in het NBW minder aandacht gekregen. In het NBW actueel is hier meer aandacht voor.

Hieronder staan de instrumenten schematisch weergegeven, ingedeeld naar de rollen (kaders stellen, faciliteren, stimuleren, regisseren, uitvoeren) en naar type instrument (regelgeving, communicatie, financieel). Het overzicht laat zien dat de instrumenten die DGW tot haar beschikking heeft voor het waterkwantiteitsbeleid vooral in de categorie kennis en communicatie vallen. DGW stuurt (faciliteert, stimuleert en regisseert) met name via kennis en communicatie op het orde krijgen van het watersysteem. DGW speelt zelf geen rol in de uitvoering van projecten in het regionale watersysteem.

Figuur 1: Overzicht instrumenten waterkwantiteitsbeleid regionale watersysteem vanuit DGW

Instrument Rol DGW	Regelgeving	Kennis, communicatie en organisatie	Financieel
Kaders stellen	Wet gemeentelijke watertaken Nieuwe Waterwet Wettelijke verankering Watertoets	Droogtestudie	
Faciliteren		Handreiking Watertoets Helpdesk Water Kennisplatform Water Nederland leeft met Water LBOW	
Stimuleren		Leven met Water	100-miljoen regeling
Regisseren		Nationaal Bestuursakkoord Water	
Uitvoeren			

Gezien het feit dat het rijk geen directe verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van het regionale watersysteem, ligt het voor de hand dat het rijk vooral heeft ingezet op instrumenten op het gebied van kennis, communicatie en organisatie.

Een instrument dat in de regelgeving is vastgelegd is de Watertoets. DGW kan regionale partijen echter alleen faciliteren met een juridische borging. Zij kan door middel van de Watertoets geen ruimte voor water op regionaal niveau afdwingen. De nieuwe Waterwet biedt wel de mogelijkheid aan het rijk om in het uiterste geval een aanwijzing te geven of in plaats te treden van een lagere overheid.

Berenschot

Een financieel instrument om regionale partijen te stimuleren is de 100-miljoen regeling. Dit instrument is een belangrijke (financiële) bijdrage van DGW in het pakket van afspraken van het NBW. Echter ook hier zorgen de middelen alleen voor een impuls en heeft het rijk geen directe invloed op de uitvoering, behalve via de criteria voor toekenning van de middelen.

De keuze van (type) instrumenten is in lijn met het karakter van het NBW (met name procesafspraken) en de rol van het rijk (indirecte sturing). Vanuit dit oogpunt is een optimale verdeling van instrumenten gekozen, met accent op communicatieve instrumenten aangevuld met regelgeving en een financiële impuls. Er is geen sprake van onnodige overlap van instrumenten.

4. Uitvoering beleid

Te beantwoorden vragen RPE:

7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Vraag 7 bestaat uit twee delen, die allebei in een aparte paragraaf worden beantwoord. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de uitvoering van het WB21-beleid. Paragraaf 4.2 beantwoordt vervolgens het tweede deel van vraag 7 omtrent de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

4.1 Verloop van de uitvoering

Voor de beschrijving van het verloop van de uitvoering wordt hieronder apart ingegaan op de verschillende instrumenten van het WB21-beleid. Hierbij wordt dezelfde indeling gehanteerd als in hoofdstuk 3. Opgemerkt wordt dat in deze paragraaf nog geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het beleid. Dit gebeurt in hoofdstuk 5. Deze paragraaf beschrijft slechts de uitvoering van het beleid. Bijlage 5 geeft een beleidsreconstructie weer van het WB21-beleid.

4.1.1 Uitvoering NBW en NBW Actueel

Maatregelenprogramma 2003 - 2007

In het NBW is opgenomen dat de waterschappen in de periode 2003 – 2007 een maatregelenprogramma uitvoeren ten behoeve van de wateropgave voor het regionale watersysteem. In dit maatregelenprogramma stonden 1.386 maatregelen geprogrammeerd. Hiervan zijn er 358 uitgevoerd in de periode 2000 – 2003. In 2006 (ten tijde van de evaluatie van het NBW) was de verwachting dat tussen 2004 – 2007 nog 850 maatregelen zouden worden uitgevoerd. Voor 178 projecten gold dat ze zouden worden doorgeschoven naar 2008 en later. Bekend is dat in 2006 180 projecten zijn gerealiseerd¹. Er zijn geen gegevens bekend over de uitvoering van projecten in 2007 en 2008.

Toetsen aan werknormen en opstellen maatregelenprogramma 2007- 2015

Een van de eerste stappen uit het NBW was het toetsen van de regionale watersystemen aan de werknormen uit het NBW. In 2006 heeft de UvW verslag uitgebracht van deze toetsing. Hieruit bleek dat op circa 70.000 hectare van de 3,4 miljoen hectare beheergebied van de waterschappen sprake is van onaanvaardbare wateroverlast². Dit wil zeggen dat hier niet voldaan wordt aan de werknormen uit het NBW.

¹ Uit: Water in Beeld 2007

² Uit: Water in Beeld 2007

De vertaling van de wateropgave in concrete maatregelen is een lastige opgave gebleken. Uit de evaluatie van het NBW uit 2006 blijkt dat de programmering van concrete maatregelen tot 2015 op dat moment nog maar beperkt had plaatsgevonden. De vertaalslag moest veelal nog gemaakt worden in de zogenaamde KRW- en WB21-gebiedsprocessen. Een totaaloverzicht op de resultaten van deze gebiedsprocessen ontbreekt. Wel houdt de UvW jaarlijks de voortgang van de WB21-projecten bij. Zo stonden er voor 2006 ongeveer 250 projecten op de planning. Van deze projecten is 21% doorgeschoven naar 2007 en 7% naar 2008 of later³.

Van grootschalig naar fijnmazig

De waterschappen hebben aangegeven (zie evaluatie NBW) dat zij voor de periode 2008 – 2015 een verschuiving zien van grootschalige naar fijnmazige oplossingen, waarbij het bestaande of bestemde landgebruik als uitgangspunt dient. Deze fijnmazige maatregelen zijn gericht op benutting en optimalisatie van het huidige systeem en betreffen veelal niet de (grootschalige) uitbreiding van het wateroppervlak. Deze ontwikkeling komt enerzijds door het meevallen van de opgave, deze was aanvankelijk hoger ingeschat. Anderzijds wordt aangegeven dat er niet voor grootschalige ruimtelijke maatregelen wordt gekozen, omdat er weinig draagvlak voor is (bijvoorbeeld bij agrariërs) en de financiële mogelijkheden voor grootschalige oplossingen beperkt zijn.

Stedelijke wateropgave

Het in beeld brengen en aanpakken van de stedelijke wateropgave is achter gebleven op de planning uit het NBW. Daarin stond dat gemeenten en waterschappen vóór de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen op zouden stellen. In het NBW Actueel (2008) is daarom een nieuwe afspraak gemaakt. Deze luidt als volgt: 'Gemeenten en waterschappen brengen uiterlijk voor eind 2008 in het kader van de gebiedsprocessen WB21 en KRW de stedelijke wateropgave gezamenlijk in kaart en maken afspraken over een maatregelenprogramma en bijbehorende financiering'.

In opdracht van het LBOW is in 2007 een studie uitgevoerd naar de kosten van de stedelijke wateropgave. De geraamde kosten bedragen 2,5 miljard euro. Deze kostenraming is gebaseerd op een extrapolatie van de opgegeven kosten van 65 gemeenten⁴.

Knelpunten in de uitvoering

Bij de uitvoering van de maatregelen blijkt dat er vertragingen optreden⁵. In de evaluatie van het NBW zijn hiervoor als oorzaken genoemd: problemen bij de grondverwerving, de samenwerking tussen partijen, ruimtelijke ordeningsprocedures en financieringsproblemen. Ook leidt een tekort aan uitvoerend personeel tot een vertraging in de uitvoering.

³ Uit: Water in Beeld 2008

⁴ Uit: Water in Beeld 2008

⁵ Uit: Evaluatie NBW 2006

Watertekort - Landelijke Droogtestudie

Het Kabinet heeft in 2007 de resultaten van de Droogtestudie geactualiseerd na het gereedkomen van de nieuwe klimaatscenario's van het KNMI. Daaruit blijkt dat de belangrijkste conclusies uit de Droogtestudie nog steeds geldig zijn. Geconstateerd wordt dat de onzekerheid ten aanzien van het optreden van watertekorten nu nog te groot is om dure maatregelen te nemen. Men wil wel alvast nadenken over mogelijke maatregelen voor het geval watertekorten daadwerkelijk op gaan treden⁶.

Watertekort – Evaluatienota Waterbeheer Aanhoudende Droogte

Naar aanleiding van de aanhoudende droogte in 2003 is door DGW een evaluatienota Waterbeheer Aanhoudende Droogte gemaakt⁷. De evaluatie gaf aan dat de toepassing van de bestaande verdringingsreeks bij het regionale waterbeheer onvoldoende ruimte bood voor maatwerk. De reeks hield geen rekening met regionale omstandigheden die in dezelfde droogteperiode kunnen verschillen. Daarnaast hield de reeks onvoldoende rekening met natuurbelangen en de steeds groter wordende belangen van een ongestoorde energievoorziening. De verdringingsreeks is daarom aangepast.

Blauwe knooppunten

Blauwe knopen zijn de belangrijkste uitwisselingspunten tussen het hoofd- en regionaal watersysteem. In het NBW is opgenomen dat de blauwe knooppunten voor eind 2004 benoemd worden door het rijk in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten. Indien partijen dat wensen worden nieuwe waterakkoorden dan wel een andere vorm van afspraken met betrekking tot deze knooppunten (bijv. regionaal akkoord) gemaakt. Afspraak uit het NBW was dat dit uiterlijk in 2007 gereed zouden zijn.

In 2005 is een kaart opgesteld met zeventien blauwe knooppunten. Er blijkt in de praktijk nauwelijks sprake te zijn van een kwantitatieve wateropgave op blauwe knooppunten. Enkele waterakkoorden worden vernieuwd⁸.

Integratie WB21-KRW

In maart 2005 moest Nederland, op grond van de Kaderrichtlijn Water, een rapport naar Brussel sturen waarin voor het Nederlandse deel van de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde de kenmerken per stroomgebied zijn beschreven. Al in 2003 en 2004 neemt de aandacht voor de Kaderrichtlijn Water hand over hand toe. Het gaat hierbij immers om resultaatsverplichtingen. Door de toenemende aandacht voor de KRW lijkt de wateroverlastproblematiek enigszins op de achtergrond te raken. Daarnaast ontstaat er een roep om de KRW- en WB21-maatregelen te integreren. Zo is in de Decemhernota 2006 het volgende opgenomen: *'Het geven*

⁶ Uit: Water in Beeld 2008

⁷ Evaluatienota Waterbeheer Aanhoudende Droogte 2003, april 2004. (Vergaderjaar 2003-2004, 27 625, nr. 38)

⁸ Uit: Decemhernota KRW/WB21 2006, beleidsbrief

van prioriteit aan het voorkomen van wateroverlast en het inboeken van kostenbesparing leiden ertoe dat al in de eerste uitvoeringsperiode tot 2015 WB21 en KRW geïntegreerd moeten worden uitgevoerd. Dit betekent dat de gebiedsprocessen al in 2007 gericht moeten zijn op KRW en WB21 gezamenlijk.'

Het Rijk heeft ter stimulering van de gemeentelijke betrokkenheid bij WB21 en KRW gemeenteambassadeurs ingezet. Deze stimuleringsregeling KRW-WB21 voor gemeenten heeft gelopen van 2006/2008.

Naast de integratie van KRW en WB21 komt er ook meer aandacht voor synergie en innovatie. In de Decemhernota 2006 staat daarover het volgende: *'Het rijk stimuleert synergie en innovatie. Het aanjagen van synergie is nodig om de beoogde kostenbesparingen in te kunnen boeken. Innovatie is nodig om de gevolgen voor sectoren te beperken én doelbereik en kosteneffectiviteit van nu nog niet kosteneffectieve maatregelen te vergroten.'*

In het NBW Actueel (zie ook hieronder) reserveert het rijk 190 miljoen euro voor het stimuleren van synergie en innovatie.

NBW Actueel

In 2008 is het NBW aangepast aan de actuele stand van zaken (NBW actueel) ten aanzien van het waterkwantiteitsbeleid. Dit is mede gedaan op basis van de evaluatie NBW in 2006. Er waren onduidelijkheden over wat 'op orde' betekent en vragen over hoe moet worden omgegaan met de nieuwe klimaatscenario's, stedelijke wateropgave, ruimtelijke doorvertaling en de financiering. Bovendien is het NBW na een fase van planvorming in een fase van uitvoering gekomen, waardoor aanpassingen nodig waren.

De belangrijkste aanpassingen worden hieronder besproken⁹:

- Er zijn nadere afspraken gemaakt over wat onder 'op orde' verstaan wordt.
- Er worden geen landelijke normen voor wateroverlast opgesteld, maar er wordt gewerkt met gebiedsnormen. Voor watertekort worden geen normen opgesteld.
- Er zijn afspraken gemaakt over de omgang met de nieuwe klimaatscenario's.
- Er zijn nieuwe afspraken gemaakt voor het in kaart brengen en aanpakken van de stedelijke wateropgave. De wijken waar urgente wateroverlast optreedt moeten in ieder geval voor 2015 zijn aangepakt. Nieuw is dat gemeenten en waterschappen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties aan zullen spreken om te participeren in de aanleg van (water)berging in de stad.
- Het rijk stelt voor de periode 2009 – 2015 115 miljoen euro synergiegeld beschikbaar voor projecten die naast een KRW-doel, ten minste ook één ander rijksdoel nastreven, waaronder onder andere de bestrijding van regionale wateroverlast.

⁹ Uit: Het NBW Actueel

- Het rijk verkent in 2008 in hoeverre het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV) geschikt is als instrument voor de bijdrage aan maatregelen in het stedelijk gebied. Verder is afgesproken om de beschikbare geldstromen van verscheidene departementen zoveel mogelijk te bundelen en voor de wateropgave in te zetten en waar mogelijk aanvullende middelen (EU-subsidieregelingen en derden) te organiseren.
- Er worden geen aanpassingen aan de Watertoets gedaan om de effectiviteit van het instrument op locatiekeuzen te vergroten. Wel worden een aantal verbeteringen doorgevoerd (zie paragraaf 4.1.2). Ook is in de Nota Ruimte en in het NBW Actueel een risico- en kostenanalyse bij stedelijke uitbreidingen verplicht gesteld.
- Er zijn in het NBW Actueel geen afspraken gemaakt over nieuwe ruimtelijke reserveringen. Afspraak is (artikel 9) dat 'Provincies met het oog op onzekerheden in de toekomst de bestaande ruimtelijke reserveringen in de vigerende streekplannen of structuurvisies vasthouden ten minste tot de toetsronde 2012 gereed is tenzij voor die tijd blijkt dat de waterhuishoudkundige onderbouwing vervalft'.
- Kennis en Innovatie: er is een Kennisplatform Water opgesteld en er wordt een Innovatieprogramma NBW ontwikkeld.

4.1.2 Watertoets

In 2001 is de Watertoets ingesteld. Deze was toen nog niet wettelijk verplicht. Op deze (bestuurlijke) instelling volgde een implementatietraject met een intensief communicatietraject (lezingen, workshops, een handreiking, een website en een helpdesk) om partijen te helpen met het toepassen van het instrument. In 2003 is de Watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening.

De Watertoets is twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie vond plaats in 2003: *De Watertoets Leeft!*, de tweede in 2006: *Watertoets op weg naar bestemming*. De eerste evaluatie was gericht op de bekendheid met en toepassing van de Watertoets. De tweede evaluatie is gehouden om de doorwerking van de Watertoets in ruimtelijke plannen te evalueren. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de bevindingen van deze evaluaties en de effectiviteit van de Watertoets.

4.1.3 De 100-miljoen regeling

De uitvoering van de 100-miljoen regeling is uitbesteed aan SenterNovem. Zij hebben voortgangsrapportages gemaakt met daarin de verantwoording van de inzet van de gelden en het verloop van de uitvoering. In totaal is bij de instelling van de subsidieregeling in 2004 aan 67 gemeenten en waterschappen een subsidie verstrekt, waarmee 307 projecten worden gerealiseerd. Het totaal van het gesubsidieerde bedrag voor deze 307 projecten bedroeg 97 miljoen euro, waarmee het budget dus was belegd.

Gebleken is dat een groot aantal projecten vertraging op heeft gelopen, bijvoorbeeld omdat het moeilijk is gronden aan te kopen. SenterNovem legt in haar jaarrapportage 2007 verantwoording af aan DGW over hoe ze met dit soort vragen om uitstel omgaat. In de loop van de jaren is ook gebleken dat er projecten zijn komen te vervallen, waardoor er middelen vrijkomen voor andere

projecten. SenterNovem en DGW hebben afgesproken dat deze zogenaamde vrijval aan het totale projectbudget wordt toegevoegd. Er komt daarmee dus financiële ruimte voor nieuwe of aanvullende projecten. De totale bestede middelen over de periode 2004 – 2007 bedraagt bijna 32 miljoen euro. Dit is dus een derde van het totale budget van 100 miljoen euro¹⁰, dat voor deze periode ter beschikking is gesteld.

4.1.4 Kennis, communicatie en organisatie

Kennis

Om kennisontwikkeling- en uitwisseling te bevorderen zijn sinds 2003 verschillende initiatieven genomen. Zo hebben de NBW-partners een onderzoeksagenda opgesteld voor het BSIK-programma 'Leven met Water'. Voor het totale programma is 22 miljoen euro beschikbaar in de periode 2004 – 2010 voor zowel wetenschappelijk onderzoek als praktijkonderzoek. Ten tijde van de evaluatie NBW in 2006 waren 70 projecten in uitvoering.

Verder is het Kennisplatform Water opgericht (aanvankelijk Kennisplatform NBW) dat het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water adviseert over de programmering van benodigde kennis voor het NBW. In het Kennisplatform zorgen NBW-partners en de belangrijkste onderzoeksinstituten op het gebied van water (RIVM, MNP, STOWA, Stichting RIONED, Alterra, KIWA en Deltares) voor afstemming van kennisvraag en -aanbod.

Verder is in het Werkprogramma WB21/KRW 2005 – 2009 een nieuw kennisprogramma opgesteld. Daarnaast hebben de betrokken partijen in het NBW Actueel afgesproken om in samenwerking met de stuurgroep Deltatechnologie en de stuurgroep Watertechnologie een innovatieprogramma te ontwikkelen. Doel hiervan is om door de ontwikkeling en verspreiding van (nieuwe) kennis, technieken, samenwerkingsvormen en financiële arrangementen de doelen van KRW en WB21 op een duurzame en kosteneffectieve wijze te realiseren. Het rijk vervult hierbij een coördinerende rol.

Tot slot is sinds 1 januari 2006 de Helpdesk Water actief die overheden, burgers en bedrijven adviseert over vragen op het gebied van waterbeleid, wet- en regelgeving en vergunningen. De Helpdesk is ondergebracht bij Rijkswaterstaat Waterdienst.

Communicatie

In 2003 is de publiekscampagne Nederland Leeft met Water van start gegaan. Er is gewerkt met deelcampagnes die verschillende doelen hadden. Deelcampagnes 1 en 2 hadden agendering en probleembesef tot doel. Deelcampagne 3 liet zien wat de maatregelen concreet inhouden (waterbergingsgebieden). In deelcampagne 4 werd ingegaan op het thema Water in de stad. Uit de evaluatie van het NBW uit 2006 is gebleken dat de publiekscampagne de bekendheid van het Nederlandse volk met de wateroverlastproblematiek heeft vergroot. In het NBW Actueel is afgesproken de campagne voort te zetten voor de jaren 2008 – 2011. De campagne wordt

¹⁰ Jaarrapportage Uitvoering NBW EUR 100 miljoen regeling, 2007

thematisch verbreed met onderwerpen zoals waterveiligheid, ruimtelijke inrichting in relatie tot water en gebruiksfuncties van water. Daarnaast wordt steviger ingezet op het regionaal spoor, waarbij de communicatie per stroomgebied plaatsvindt. Afgesproken is dat het rijk de landelijke campagne financiert en de regionale partijen de regionale campagne, waarbij het rijk cofinancier is.

Organisatie

In 2005 is het Werkprogramma WB21/KRW opgesteld. Hierin is een nieuwe, landelijke overleg- en organisatiestructuur voor een geïntegreerde uitvoering van het WB21- en KRW-programma vastgelegd. In dit werkprogramma zijn de rollen en taken van de afzonderlijke overleggen en bestuurders omschreven en is de koppeling tussen de regionale en landelijke overleggen versterkt om duidelijkheid te creëren in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Uitgangspunt is overigens dat de werkorganisatie niets afdoet aan de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Besluitvorming vindt op normale wijze plaats binnen de besturen van de partijen. De organen in de werkstructuur hebben slechts een adviserende functie ten behoeve van de besluitvorming.

In het NBW Actueel is opgenomen dat het rijk het initiatief zal nemen om samen met de NBW-partners de organisatie voor de periode na 2009 te herzien, gericht op de reductie van de bestuurlijke drukte.

4.1.5 Conclusie uitvoering WB21

Het NBW heeft partijen in beweging gezet. Men is aan de slag gegaan met de afgesproken acties. Op een aantal punten wordt er echter ook vertraging opgelopen (uitvoering van maatregelen, stedelijke wateropgave). Daarnaast zorgen (externe) ontwikkelingen ervoor dat het proces anders verloopt dan voorzien. Daarbij wordt gedacht aan de toenemende aandacht voor de KRW en de integratie met het WB21-beleid, het treffen van fijnmazige in plaats van grootschalige maatregelen en de nieuwe klimaatscenario's van het KNMI. In het NBW Actueel hebben partijen nieuwe afspraken gemaakt om aan deze ontwikkelingen tegemoet te komen.

Wat nadere aandacht behoeft is het feit dat er geen beleidsinformatie beschikbaar is over de stand van zaken van de uitvoering van maatregelen door de waterschappen en gemeenten, zoals ook geconstateerd wordt in de evaluatie van het NBW. Achterliggende gedachte achter het WB21-beleid was extra ruimte voor water te creëren. Mede door de verschuiving van grootschalige naar fijnmazige oplossingen, heeft het rijk geen zicht op de hoeveelheid extra ruimte die daadwerkelijk voor water wordt gecreëerd.

De uitvoering van de Watertoets verloopt naar behoren. Ook de uitvoering van de 100-miljoenregeling verloopt in principe goed, al worden ook hier vertragingen geconstateerd. De kennis, communicatie en organisatie rondom het NBW zijn op orde en ondersteunen de uitvoering van het akkoord. Met het aanpassen van de wetgeving zijn belangrijke randvoorwaarden voor de uitvoering voor het WB21-beleid geschapen.

4.2 Bedrijfsvoering DGW

Te beantwoorden vragen RPE

7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

4.2.1 Begroting

Tot 2005 vielen de werkzaamheden in het kader van, Waterkwantiteit onder begrotingsartikel 14, waaronder ook werkzaamheden voor Waterkwaliteit, Partners voor Water en Leven met Water vielen. Uit de begrotingen tot 2006 is niet te herleiden welk deel van de uitgaven betrekking hadden op het WB21-beleid. De totale uitgaven op begrotingspost 14 schommelen in de periode 2002 – 2004 rond de € 25 miljoen.

In de nieuwe begrotingsystematiek die vanaf 2005 is gehanteerd is een aparte begrotingspost opgenomen voor het Waterbeleid 21^{ste} eeuw (artikel 31.03.01). In onderstaande tabel zijn de gerealiseerde bedragen voor de periode 2005 – 2007¹¹ opgenomen. Voor 2008 is gebruik gemaakt van de begroting 2008¹². In de weergegeven bedragen is de 100-miljoen regeling niet opgenomen. In bijlage 6 is een totaaloverzicht weergegeven van de budgetten over de jaren 2002 tot 2008.

Tabel 2: Gerealiseerde bedragen (* € 1000) waterbeleid 21^{ste} eeuw

Jaarverslag	2005	2006	2007	2008
Waterkwantiteit (art. 31.03)	1591	2798	4361	2953
Waterbeleid 21e eeuw (art.31.03.01)*	1591	2798	4361	2953

*Artikel 31.03.01 is het enige artikel dat valt onder artikel 31.03. Daarom zijn de bedragen in bovenstaande tabel gelijk

De tabel laat een stijgende lijn in de uitgaven zien voor de jaren 2005, 2006 en 2007. Voor 2008 is een aanzienlijk lager bedrag geraamd dan voor 2007.

Naast de beleidsbegroting kent het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook een Infrastructuurfonds. Dit fonds bevordert de continuïteit van middelen voor infrastructuur, doordat het jaarlijkse saldi (meer of minder uitgegeven in enig jaar) mag overhevelen. Aan het thema waterkwantiteit is paragraaf 11 van het Infrastructuurfonds gekoppeld. Hierop staat de 100-miljoen regeling geboekt.

¹¹ Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Jaarverslag 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 31 444 XII, nr.1)

¹² Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 31 200 hoofdstuk XII, nr.2)

4.2.2 Doelmatigheid bedrijfsvoering

De organisatiestructuur van DGW sluit niet aan bij de begrotingsartikelen. De programma's van DGW worden uit meerdere begrotingsartikelen gefinancierd. Dit maakt de administratieve organisatie en de financiële verantwoording gecompliceerd.

DGW besteedt jaarlijks circa 3 miljoen euro aan de regievoering van het Waterkwantiteitsbeleid. Tijdens het onderzoek is onvoldoende zicht ontstaan op de doelmatigheid van de besteding van deze middelen. Dit hangt onder andere samen met de gevolgde onderzoeksmethodiek, waarbij geen diepgaand doelmatigheidsonderzoek naar de bedrijfsvoering is uitgevoerd. Geconstateerd wordt echter dat in verhouding tot de totale investeringskosten door rijk, waterschappen, provincies en gemeenten voor het waterkwantiteitsbeleid (6,7 miljard in de periode tot 2015 volgens de decembernota 2006) deze proceskosten van 3 miljoen euro vrijwel in het niet vallen.

De uitvoering van de 'Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast' is uitbesteed aan SenterNovem, die de voortgang van projecten en de financiële afwikkeling en verantwoording voor haar rekening neemt. SenterNovem heeft duidelijk inzicht in de projecten, beschikking per project en werkelijke uitgaven per jaar. De apparaatskosten voor deze subsidieregeling betreffen 3% van het totale budget. Dit is vergelijkbaar met de programma-uitgaven van andere subsidiemaatregelen¹³.

4.2.3 Conclusie

Er is in het onderzoek onvoldoende zicht ontstaan op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen DGW. Grofweg wordt geconcludeerd dat een jaarlijkse besteding van circa € 3 miljoen aan de regievoering van het Waterkwantiteitsbeleid maatschappelijk gezien acceptabel is, gezien de urgentie van de problematiek. Afgezet tegen de totale benodigde investeringen (€ 6,7 miljard in de periode tot 2015 volgens de decembernota 2006) vallen deze proceskosten vrijwel in het niet. Ook de apparaatskosten voor de 100-miljoen regeling zijn redelijk te noemen in vergelijking met de apparaatskosten van andere subsidieregelingen.

¹³ Er zijn geen algemene benchmarkcijfers bekend voor programma-uitgaven van subsidieprogramma's. Daarom is een vergelijking gemaakt met een aantal subsidieprogramma's waarvoor deze cijfers wel bekend zijn. Het betreft subsidieprogramma's gericht op de Nederlandse Antillen (USONA) ca 4% programma-uitgaven, Suriname (UTSN) 7-9% programma-uitgaven en een programma gericht op het bevorderen van het onderwijs in ontwikkelingslanden (NFP/NICHE): ca 5% programma-uitgaven. De programma-uitgaven van de 100-miljoen regeling liggen hier onder.

5. Effecten WB21-beleid en doelbereik

5.1 Effecten van het WB21-beleid

Te beantwoorden vragen RPE

8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

5.1.1 Nationaal Bestuursakkoord Water

Inleiding

Een van de belangrijkste instrumenten van het WB21-beleid is het Nationaal Bestuursakkoord Water. Zoals eerder gezegd betreft het voornamelijk een procesinstrument, waarin rijk en regionale partijen afspraken hebben gemaakt over de aanpak van onder andere wateroverlast en watertekort. Het instrument had een tweeledig doel:

- enerzijds was het doel om partijen op één lijn te krijgen en een gezamenlijk proces in gang te zetten (procesafspraken);
- anderzijds zijn er taakstellende afspraken gemaakt en is het doel geformuleerd om het watersysteem in 2015 op orde te hebben.

De verantwoordelijkheden van het rijk in het behalen van de laatst genoemde doelstelling ligt in het stellen van de nationale kaders. De provincie vertaalt deze kaders naar de regio en de waterschappen zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationale en provinciale beleid. De evaluatie van het NBW geeft een beeld van de resultaten die behaald zijn ten aanzien van de taakstellende afspraken. Daarbij dient men zich te realiseren dat het jaartal 2015 nog niet is bereikt. Daarnaast zijn de evaluaties van de Watertoets beschikbaar voor een beeld over de resultaten van dit instrument.

Voor het eerste deel van de doelstelling (het verloop van het proces) is minder informatie beschikbaar. Voor een oordeel over de effectiviteit van het NBW is echter juist een beeld nodig van de effectiviteit van het gevoerde proces en specifiek de rol van het rijk in het proces. Hieronder wordt daarom aandacht besteed aan de kwaliteit van het proces en de randvoorwaarden die het rijk heeft gesteld om het proces goed te laten verlopen. De volgende aspecten worden daarbij meegenomen¹⁴:

- Draagvlak: betrokkenheid van, en vertrouwen en consensus tussen partijen; bereidheid van betrokkenen (zoals regionale partners) om samen te werken aan waterkwantiteitsbeleid;

¹⁴ Deze procesfactoren zijn afgeleid uit 'Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming' (De Bruijn et al. 2004).

- Openheid: mate van transparantie, flexibiliteit en *fairness* in het proces; de mate waarin betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op het beleid;
- Voortgang: beschikbaarheid en gebruik van sturingsmogelijkheden (specifiek voor DGW) om het beleid binnen de geplande tijd te ontwikkelen en uit te voeren (vaart, terugkoppelmomenten en fasering);
- Flexibiliteit: mate waarin het beleid/organisatie inspringt op veranderde omstandigheden en inzichten (o.a. belang van onderzoek en leerpunten uit evaluaties).

Effectiviteit procesafspraken

Draagvlak proces

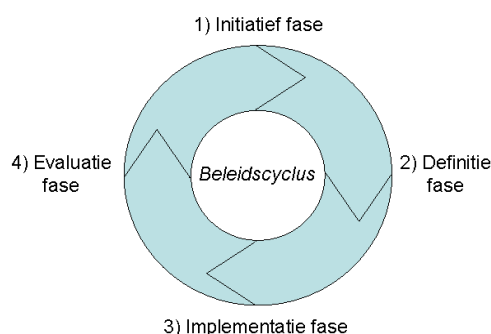
Door de gezamenlijke afspraken van de partijen in het NBW is de afgelopen jaren veel werk verzet. De wateropgave is in beeld gebracht en er zijn vele projecten gestart. Uit de evaluatie van het NBW blijkt dat de samenwerking is bevorderd en geïnstitutionaliseerd. Partijen laten zich positief uit over het instrument. Het feit dat er een bestuursakkoord is opgesteld, dat later ook is aangepast, wijst op draagvlak bij de NBW partners voor het beleid.

Openheid proces

Op basis van dit onderzoek dat met name gebaseerd is op dossierstudie, is het moeilijk te achterhalen hoe partijen de openheid van het proces beoordelen. In de interviews is hier niet expliciet op ingegaan. Wel kan gesteld worden dat via de koepels de belangrijkste partijen betrokken waren bij het opstellen van het NBW en dat via die weg invloed mogelijk was.

Voortgang

Het rijk heeft een regierol in de aanpak van wateroverlast en watertekort in het regionale systeem. Daarmee mag verwacht worden dat zij zich verantwoordelijk voelt voor de verschillende fasen uit de beleidscyclus:



- Het initiëren van beleid
- Het definiëren van beleid
- Het implementeren van beleid
- Het evalueren en zonodig bijsturen van het beleid als gevolg van geconstateerde voortgang en actuele ontwikkelingen (zie flexibiliteit)

Ten aanzien van het initiëren en definiëren van het beleid heeft het rijk verschillende activiteiten ontplooid, zoals reeds beschreven in de hoofdstukken 3 en 4. Zij heeft onder andere het voortouw genomen in het vastleggen van de afspraken tussen partijen in het NBW, ze heeft werknormen opgesteld, ze heeft het proces gefaciliteerd door de wet- en regelgeving aan te passen (Nieuwe Waterwet en Wet gemeentelijke watertaken) en de Watertoets verplicht te stellen en tot slot heeft het rijk de uitvoering gestimuleerd door de inzet van financiële middelen (100-miljoen regeling).

Voor de implementatie van het beleid (de uitvoering van de benodigde maatregelen) zijn de waterschappen primair verantwoordelijk. Het rijk heeft ter stimulering van de uitvoering de 100-miljoenregeling ingezet.

In het NBW zijn verschillende afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie. Uit de evaluatie van het NBW uit 2006 blijkt dat de partijen zich aan deze afspraken hebben gehouden. Er zijn in het NBW echter geen afspraken gemaakt over de monitoring en rapportage over de uitvoering van WB21-maatregelen die voortvloeien uit de toetsingsronde aan de werknormen (en dus aanvullend zijn op de maatregelen uit het maatregelenprogramma 2003 – 2007). Er bestaat dan ook geen landelijk overzicht van de uitvoering van deze maatregelen (planning, financiering). Daarmee bestaat geen zicht op de mate van waarschijnlijkheid dat de doelstelling 'het watersysteem op orde in 2015' gehaald wordt. Het ontbreekt het rijk daarmee aan informatie om het proces zonodig bij te sturen op dit punt. In het NBW Actueel zijn aanvullende afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie.

Flexibiliteit

In de evaluatie van het NBW in 2006 is geconstateerd dat de gemaakte afspraken op een aantal punten vertraging oplopen of dat ingezette instrumenten niet het gewenste effect hebben. Hiermee wordt met name gedoeld op de vertraging van het in kaart brengen en aanpakken van de stedelijke wateropgave, de vertraging in de uitvoering van WB21-maatregelen en de beperkte invloed van de Watertoets op locatiekeuzen. Ook zijn in 2006 nieuwe klimaatscenario's beschikbaar gekomen. Om de flexibiliteit van het proces te kunnen beoordelen, is het van belang na te gaan in hoeverre de partijen (en in het bijzonder het rijk) het proces hebben bijgestuurd om in te spelen op bovengeschetste ontwikkelingen. Daarvoor is met name gekeken naar de nieuwe afspraken in het NBW Actueel.

In paragraaf 4.1.1 is reeds ingegaan op de veranderingen in het NBW Actueel ten opzichte van het NBW. Daaruit wordt opgemaakt dat er flexibel is gereageerd op de nieuwe klimaatscenario's. Ook voor de stedelijke wateropgave zijn nieuwe afspraken gemaakt en er is gekeken of verbeteringen in de Watertoets noodzakelijk waren. Er zijn geen afspraken gemaakt om de vertraging in de uitvoering van de maatregelen aan te pakken.

Effectiviteit taakstellende afspraken

Zoals gezegd is het rijk afhankelijk van provincies, waterschappen en gemeenten bij het behalen van de taakstellende afspraken (het systeem op orde in 2015). De waterschappen zijn hiervoor primair aan zet. Bovendien is het jaartal 2015 nog niet bereikt. Het rijk kan het bereiken van de afspraken echter wel bevorderen door de juiste randvoorwaarden te creëren. Hieronder wordt

beschreven in hoeverre het rijk een bijdrage levert aan het oplossen van de geconstateerde knelpunten in de uitvoering.

- In het NBW Actueel zijn nieuwe afspraken gemaakt voor het in kaart brengen en aanpakken van de stedelijke wateropgave. Net als bij het NBW uit 2003 bieden deze nieuwe afspraken geen garantie voor het daadwerkelijk nakomen van de afspraken. Een van de oplossingen om tot realisatie van de wateropgave in stedelijk gebied te komen is het betrekken van projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen. Het rijk ziet hierin geen rol voor zichzelf weggelegd.
- Om de geconstateerde vertraging in de uitvoering van maatregelen tegen te gaan zijn geen expliciete afspraken gemaakt in het NBW Actueel. Het rijk stelt voor de periode 2009 – 2015 € 115 miljoen synergiegeld beschikbaar voor projecten die naast een KRW-doel, ten minste ook één ander rijksdoel nastreven, waaronder de bestrijding van regionale wateroverlast. Verder is afgesproken dat het rijk in 2008 verkent in hoeverre ISV geschikt is als instrument voor de bijdrage aan maatregelen in het stedelijk gebied en is afgesproken de beschikbare geldstromen van verscheidene departementen zoveel mogelijk te bundelen en voor de wateropgave in te zetten en waar mogelijk aanvullende middelen (EU-subsidieregelingen en derden) te organiseren. Het is echter niet aangegeven hoe deze bundeling tot stand komt en wie ervoor verantwoordelijk is. Ook is niet aangegeven wie zorg moet dragen voor het beschikbaar komen van aanvullende middelen.

5.1.2 Watertoets

Zoals in hoofdstuk 4 vermeld is de Watertoets twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie was gericht op de bekendheid met en toepassing van de Watertoets. In deze evaluatie werd dus nog niet gekeken naar de doorwerking van de Watertoets in ruimtelijke plannen en besluiten. Geconcludeerd werd dat de Watertoets een belangrijke bijdrage levert aan het geven van structuur en inhoud aan de betrokkenheid van waterbeheerders in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Men was bekend met het instrument en oordeelde er overwegend positief over. Uitkomst van de evaluatie was verder dat het nut en de noodzaak van het instrument helder was, maar dat de onderlinge taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden onduidelijk waren. De geconstateerde verbeterpunten betroffen het vroegtijdiger betrekken van waterbeheerders en het meer gebruikmaken van de mogelijkheid de Watertoets flexibel en op maat in te zetten. Daarnaast miste men de wettelijke verankering en de doorvertaling van procedurele en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders. Na de evaluatie in 2003 is de Handreiking Watertoets aangepast.

Uit de tweede evaluatie van de Watertoets kwam naar voren dat 'water in behoorlijke mate expliciet en evenwichtig in beschouwing wordt genomen bij ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau. Bij locatiekeuzen is de Watertoets echter nog onvoldoende effectief'¹⁵.

In het NBW Actueel is afgesproken dat het rijk een aantal activiteiten ter verbetering van de effectiviteit van de Watertoets onderneemt.

¹⁵ Uit: Watertoets op weg naar bestemming, 2006

5.1.3 De 100-miljoen regeling

Voor de 100-miljoen regeling zijn door SenterNovem voortgangsrapportages gemaakt met daarin de verantwoording van de inzet van de gelden en het verloop van de uitvoering. Er is geen evaluatie of effectstudie van de regeling beschikbaar omdat de regeling nog niet is afgerond. Informatie over de effectiviteit van de regeling is daarmee niet aanwezig. In de evaluatie van het NBW wordt geconstateerd dat de regeling succesvol is, omdat het doel om partijen aan te sporen snel aan de slag te gaan met wateroverlastprojecten, gehaald is. Met de 100-miljoen cofinanciering is een investeringsbedrag van in totaal ruim 396 miljoen euro gegenereerd. De maatregelen die vallen onder de 100-miljoenregeling moeten medio 2011 zijn uitgevoerd. Gezien het percentage projecten dat nu in uitvoering is, is het de vraag of alle projecten dit gaan halen.

Uitvoerders hebben wel aangegeven dat de projecten die gehonoreerd zijn, al in voorbereiding waren¹⁶. Zij vinden het jammer dat de regeling niet (deels) is ingezet voor meer nieuwe, innovatieve projecten. Ook blijkt uit de voortgangsrapportages van SenterNovem dat projecten vertraging oplopen. Hierbij blijken grondverwerving en planologische procedures de grootste bottleneck te zijn. Dit blijkt ook uit de gevoerde interviews bij provincie en waterschap. Bovendien geven zij aan dat de procedure van de 100-miljoenregeling niet optimaal is geweest (vooral de korte tijd om projecten in te dienen en de criteria die zijn opgesteld). Ook heerst de vraag of dit het juiste instrument is om projecten mee van de grond te krijgen. De regio heeft vooral behoefte aan gerichte financiering van projecten op basis van afspraken tussen rijk en regio, waarbij verantwoording achteraf in plaats van vooraf geldt.

De regeling beoogde tevens de bewustwording te bevorderen voor structurele reservering van de beschikbare financiële middelen voor het op orde brengen en houden van het regionale watersysteem door gemeenten en waterschappen. In de interviews met gemeente en waterschap is aangegeven dat deze subdoelstelling weinig effect heeft gehad. Door de opzet van de regeling zijn met name plannen ingediend die al liepen. Bovendien is structurele reservering lastig door de korte termijn horizon van veel gemeenten.

5.1.4 Kennis, communicatie en organisatie

Kennis

Het rijk vervult een coördinerende rol bij vele initiatieven om kennis te ontwikkelen en te verspreiden. De effectiviteit van deze initiatieven is niet bekend. Hier zijn geen evaluaties naar gedaan. Wel wordt in de mid-termreview uit 2007 van het programma Leven met Water geconstateerd dat de uitdaging voor het programma met name ligt 'in het verder integreren en verbinden van de programma- en projectresultaten. Het programma in zijn geheel dient te zorgen dat buiten de kaders van individuele projecten de opgedane kennis en ervaring toegankelijk wordt voor anderen en op die manier op brede schaal ingezet kan worden'¹⁷. Hieruit wordt opgemaakt dat

¹⁶ Uit: Evaluatie NBW, Eindrapport Verantwoordend Spoor, 2006

¹⁷ Uit: Mid Term Evaluatie 'Leven met Water: een halfvol glas', juni 2007

dit ten tijde van de mid-termreview nog niet gebeurde. Terwijl verspreiding van de opgedane kennis en een brede toepasbaarheid wel voorwaarden zijn om effectief te kunnen zijn.

Communicatie

In de evaluatie van het NBW wordt geconstateerd dat de publiekscampagne Nederland leeft met Water de maatschappelijke bekendheid bij burgers met de wateropgave heeft vergroot. Ook concrete plannen of uitvoering van maatregelen in de omgeving hebben hieraan bijgedragen.

Uit de interviews is gebleken dat de regio meer begeleiding vanuit het rijk verwacht over communicatie richting burgers.

Organisatie

Er is geen effectmeting gedaan van de nieuwe werkstructuur, zoals deze in het Werkprogramma WB21/KRW is voorgesteld. Er kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de organisatie. Wel hebben interne evaluaties plaatsgevonden, waarbij voorstellen zijn gedaan om enkele werkgroepen in de LBOW-structuur op te heffen. Tevens wordt nagedacht over verbetering van de organisatiestructuur voor de periode 2009 tot 2015¹⁸.

5.1.5 Conclusie effectiviteit WB21-beleid

Het is niet bekend wat de effecten van alle beleidsinspanningen tot nu toe zijn. Het is daardoor onduidelijke of de doelstelling van NBW wordt gehaald. Algemeen geldt dat het NBW als procesinstrument effectief is gebleken. Er bestaat draagvlak voor het proces en het is voldoende flexibel gebleken om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Als instrument om het gestelde doel (het watersysteem op orde in 2015) te halen, is de effectiviteit minder eenduidig vast te stellen. Het rijk heeft geen garantie dat de doelstelling wordt gehaald. Aangezien het rijk ook maar beperkte financiële middelen inzet, kan zij deze garantie ook niet afdwingen. Het is tenslotte de verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen om de wateroverlast en watertekortsituaties aan te pakken. Erger is het dat er geen zicht is op de mate van waarschijnlijkheid dat de doelstelling gehaald wordt. Ook is niet bekend hoeveel extra ruimte voor water er gecreëerd wordt. Het rijk kan op deze manier het proces onvoldoende bijsturen op resultaat.

De effectiviteit van de Watertoets op locatiekeuzen laat te wensen over. In het NBW Actueel is afgesproken dat het rijk een aantal activiteiten ter verbetering van de effectiviteit van de Watertoets onderneemt. Bovendien is in de Nota Ruimte en in het NBW Actueel een risico- en kostenanalyse bij stedelijke uitbreidingen verplicht gesteld. Het is niet bekend of deze verplichte risico- en kostenanalyses in de praktijk ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De 100-miljoen regeling heeft een stimulerend effect gehad op de snelle start van de uitvoering van wateroverlastprojecten. Gegevens over de effecten van de regeling op het op orde brengen en houden van het watersysteem zijn niet bekend.

¹⁸ Werkprogramma LBOW en stroomgebieden 2009-2015, juni 2007 (nulconcept)

Over de effecten van de opgebouwde kennisprogramma's en organisatiestructuren zijn geen gegevens beschikbaar. De communicatiecampagne Nederland leeft met Water heeft de bekendheid bij de burger van de wateroverlastproblematiek vergroot.

Gezien deze constatering verdient het aanbeveling meer effectstudies te verrichten, naar bijvoorbeeld de 100-miljoen regeling.

5.2 Externe invloeden

Te beantwoorden vragen RPE

9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Een instrument dat een belangrijke invloed heeft gehad op het WB21-beleid is de Kaderrichtlijn Water. Instrumenten op andere beleidsterreinen zijn de Nota Ruimte, het Investeringsbudget Landelijk Gebied, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, Natura 2000, de Vogel- en Habitat Richtlijn, de Reconstructie, het Belvédère beleid, en het Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Er zijn geen effectstudies voorhanden van de daadwerkelijke effecten van deze instrumenten op de uitvoering en realisatie van het WB21-beleid. Wel kan een inschatting gemaakt worden of deze instrumenten in principe een positief of negatief effect hebben op het WB21-beleid.

5.2.1 Kaderrichtlijn Water

Eind 2000 is de Kaderrichtlijn Water van kracht geworden. Deze stelt eisen aan de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. In de Decemhernota van 2005 wordt geconstateerd dat het WB21-beleid en de KRW een geïntegreerde aanpak vergen, gezien de sterke verwevenheid van beide thema's en de kansen die integratie biedt in de uitvoering. Het Rijk heeft ter stimulering van de gemeentelijke betrokkenheid bij WB21 en KRW gemeenteteambassadeurs ingezet. Deze stimuleringsregeling KRW-WB21 voor gemeenten heeft gelopen van 2006/2008.

Er zijn geen effectstudies uitgevoerd naar de effecten van de KRW op het (realiseren van het) waterkwantiteitsbeleid. Theoretisch gezien is de verwevenheid op uitvoeringsniveau gunstig omdat werk met werk gemaakt kan worden. Ook zijn extra middelen gegenereerd waar het WB21-beleid van profiteert (synergiegeld). Negatief effect van de KRW is wellicht dat er veel tijd en energie in is gaan zitten (gezien de resultaatsinspanningen), waardoor de aandacht voor het WB21-beleid is afgenomen.

5.2.2 Natura 2000/Vogel- en habitatrichtlijn

De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen (Göteborg, 2003). Hiertoe wordt een netwerk van natuurgebieden van Europees belang gerealiseerd: het Natura 2000 netwerk. Nederland draagt met 162 gebieden bij aan het Natura 2000 netwerk met een totale omvang van circa een miljoen hectare (waarvan tweederde open water, inclusief de kustwateren). De Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden worden in Nederland gecombineerd als Natura 2000-gebieden aangewezen. Voor alle Natura 2000 gebieden moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een beheersplan worden opgesteld. Deze

beheerplannen maken duidelijk welke activiteiten wel en niet mogelijk zijn in en rond die gebieden. Ook staat in de beheerplannen hoe de doelen gehaald moeten worden¹⁹.

Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn nauw met elkaar verbonden. De link met het WB21-beleid is minder evident.

5.2.3 Nota Ruimte

In de Nota Ruimte is veel aandacht voor water. Zo is opgenomen dat water een van de structuurbepalende factoren van de ruimte is en daarmee medebepalend voor de inrichting van de ruimte. Water bepaalt daarmee de netwerklaag en de occupatielaag en is niet meer één van de belangen die moet worden afgewogen. *'Ter bescherming van het land tegen overstromingen en wateroverlast, ter veiligstelling van de zoetwatervoorraden, ter voorkoming van verdroging, en onnodige bodemdaling, watertekorten en verzilting en ter verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is water één van de structurerende principes bij de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Dit betekent dat meer ruimte wordt geboden aan water en dat waterkwaliteit en –kwaliteit meer dan voorheen sturend zijn voor ontwikkeling en locatiekeuzen van grondgebruik²⁰.*

Verder is in de Nota Ruimte opgenomen dat provincies en gemeenten de ruimteclaims voor water, zoals gebleken uit de deelstroomgebiedvisies en stedelijke waterplannen, vastleggen in streekplannen en bestemmingsplannen. *'Het rijk ziet hier op toe vanuit zijn toezichthoudende rol op ruimtelijke plannen. Bij in gebreke blijven zal het rijk zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruiken²¹.*

In de Nota Ruimte is ook aandacht voor meervoudig ruimtegebruik. Gesteld wordt dat het rijk provincies en gemeenten stimuleert om waar mogelijk ruimte voor water te vinden door combinatie van waterbeheer met andere functies. *'Het rijk zal realisatie van functiecombinaties met water stimuleren door middel van betere afstemming van subsidiestromen en ondersteuning van de kennisontwikkeling en –uitwisseling op dit gebied. De particuliere sectoren, met name de bouw en de recreatie, worden betrokken bij de ontwikkeling van functiecombinaties met water, evenals betrokken maatschappelijke organisaties²².*

Verder is in de Nota Ruimte opgenomen dat bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand stedelijk gebied de nadelige gevolgen voor de kwantiteit en kwaliteit voor grond- en oppervlaktewater moeten worden voorkomen of gecompenseerd door *'een analyse te maken van*

¹⁹ Uit: Natura 2000 doelendocument 'Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten', Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2006

²⁰ Uit: Nota Ruimte, paragraaf 3.2.3 Ruimtelijk waterbeleid

²¹ Uit: Nota Ruimte, paragraaf 3.2.4.2 Deelstroomgebiedvisies

²² Uit: Nota Ruimte, paragraaf 4.2.4.4 Functiecombinaties met Water

zowel de risico's wat betreft verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater als de kosten van het beperken van deze risico's²³.

De Nota Ruimte biedt daarmee veel kansen om bij te dragen aan de doelstellingen van het WB21-beleid. Echter zijn er in de Nota Ruimte geen kaarten opgenomen met concrete ruimtereserveringen voor water (afgezien van drie voorkeursgebieden voor noodoverloopgebieden).

5.2.4 Investeringsbudget Landelijk gebied en Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing

Met de totstandkoming van het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) zijn de geldstromen voor het landelijk gebied gebundeld. De provincies hebben met het rijk prestatieafspraken gemaakt over de realisatie van projecten. Water is echter geen onderdeel van deze prestatieafspraken. In de interviews is aangegeven dat dit een gemiste kans is. Het is nu moeilijk om vanuit het ILG financiën voor water te verkrijgen. Dit kan alleen door mee te liften met andere doelen, zoals natuurontwikkeling en verdrogingbestrijding. De regio heeft daardoor nog nauwelijks geprofiteerd van deze geldstroom voor het waterkwantiteitsbeleid.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) biedt kansen om waterprojecten in de stad te realiseren. Water maakt echter geen expliciet onderdeel uit van het ISV.

5.2.5 Reconstructie

De reconstructie betreft de herinrichting van het buitengebied in Oost- en Zuid-Nederland waarbij de overheid zowel de problemen in de intensieve veehouderij wil oplossen, alsook een goede ruimtelijke structuur met betrekking tot de landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur wil bevorderen. Tevens is het doel het woon-, werk- en leefklimaat en de economische structuur te verbeteren.

Het WB21 heeft een duidelijke relatie met de reconstructie doordat ook maatregelen worden genomen voor het vasthouden en bergen van water. Deze maatregelen maken deel uit van de reconstructieplannen die door de provincies worden opgesteld. Hierdoor draagt de uitvoering van de reconstructiewet concentratiegebieden bij aan het behalen van de doelstellingen van het WB21-beleid.

5.2.6 Belvédèrebeleid

De doelstelling van het Belvédèrebeleid is om de cultuurhistorische waarden van het fysieke leefmilieu meer prioriteit te geven bij de herinrichting van Nederland. Deze waarden worden van vitale betekenis voor de identiteit van de samenleving en de individuele burger beschouwd. Het Belvédèrebeleid maakt het voor Nederlandse steden bijvoorbeeld mogelijk gedempte historische grachten, singels, havens en kanalen weer in ere te herstellen. Deze ontwikkelingen leveren daarmee een bijdrage aan de waterberging in binnenstedelijk gebied. Geconstateerd wordt dus dat met de uitvoering van het Belvédèrebeleid tevens de doelstellingen van het WB21-beleid kunnen worden gerealiseerd.

²³ Uit: Nota Ruimte, paragraaf 2.3.2.8 Waarborging bij verstedelijking

5.2.7 Actieprogramma Ruimte en Cultuur

Het Actieprogramma Ruimte en Cultuur bundelt het Architectuur- en Belvédèrebeleid en zorgt voor een complete en consistente inbreng vanuit het cultuurbeleid in het ruimtelijk beleid. Het belangrijkste doel is de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen, dorpen, steden en cultuurlandschappen. Een van de uitdagingen van het Actieprogramma is om de vele projecten die samenhangen met de wateropgave, zodanig te organiseren dat niet alleen de waterhuishoudkundige problematiek wordt opgelost, maar ook de kwaliteit van het cultuurlandschap verbetert. Daarmee draagt het actieprogramma bij aan het behalen van de doelstellingen van het WB21-beleid.

5.2.8 Conclusie

Er zijn geen effectstudies beschikbaar over de effecten van instrumenten op andere beleidsterreinen op het WB21-beleid. De KRW is nauw met het WB21-beleid verweven. Of dit een positief of negatief effect heeft kan op basis van het gedane onderzoek niet worden vastgesteld. De andere besproken instrumenten bieden in principe kansen voor de realisatie van het WB21-beleid. Van het ILG kan gezegd worden dat het vooralsnog geen impuls heeft gegeven aan de uitvoering van regionale wateroverlast- en watertekortprojecten.

5.3 Inzet van middelen

Te beantwoorden vragen RPE

10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

5.3.1 Financiering van het beleid

Uitgangspunten

Investerings voor de waterkwantiteit worden door diverse waterbeheerders gefinancierd. Het kabinetsstandpunt over het WB21-beleid²⁴ geeft aan dat het kabinet vasthoudt aan het standpunt zoals verwoord in de notitie 'Aanpak Wateroverlast' van december 1998. Daarin wordt aangegeven dat de eerste verantwoordelijkheid ook in financiële zin, bij de waterbeheerder ligt.

Het rijk financiert de noodzakelijke maatregelen voor het op orde brengen van de waterhuishouding in het hoofdsysteem²⁵. De waterschappen financieren in beginsel de noodzakelijke maatregelen voor de regionale watersystemen. Voor de extra uitgaven in het regionale systeem ten behoeve van het op orde brengen van de waterhuishouding, handhaaft het kabinet het standpunt dat deze in beginsel door de waterschappen worden opgevangen. Het kabinet neemt derhalve niet de aanbeveling van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw over om deze investeringskosten vanwege versnelde klimaatverandering en de principiële keuze voor ruimte voor water door het rijk te

²⁴ Kabinetsstandpunt Waterbeleid in de 21e eeuw, Kamerstuk 2000–2001, 27 625, nr. 1

²⁵ Nationaal Bestuursakkoord Water, bijlage 1 uitgangspunten financiering, 2 juli 2003

vergoeden. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de regionale waterbeheerder. Het rijk accepteert daarbij dat afhankelijk van de te nemen maatregelen, de regionale lasten kunnen stijgen en daarbij regionale verschillen kunnen optreden.

Totale kosten WB21-beleid

Bij het opstellen van het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn ramingen gemaakt van de kosten die de uitvoering van het beleid met zich meebrengen. Op latere momenten zijn deze ramingen bijgesteld (onder andere in de audit WB21 en de decembernota 2006 KRW/WB21). In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van alle ramingen voor de uitvoering van het WB21-beleid.

In de decembernota 2006 KRW/WB21 wordt aangegeven dat de kosten om het waterbeheer in 2015 voldoende klimaatbestendig te laten zijn, geschat worden op € 6,7 miljard. Het gaat hierbij om vermindering van de risico's van wateroverlast in het landelijk en bebouwd gebied tot een aanvaardbaar niveau.

Uitgaven rijk

Het rijk is (financieel) verantwoordelijk voor het op orde brengen van het hoofdwatersysteem. Voor het waterkwantiteitsbeleid dat in deze beleidsdoorlichting wordt geëvalueerd (begrotingsartikel 31.03, gericht op het regionale watersysteem) heeft het rijk geen primaire verantwoordelijkheden en daarmee ook geen investeringskosten. Wel heeft het rijk voor de periode 2004-2007 een eenmalig bedrag van € 100 miljoen beschikbaar gesteld als impuls voor de uitvoering van de aanpak van de regionale wateroverlast. Daarnaast heeft het rijk middelen gereserveerd en besteed voor beleidsontwikkeling, onderzoek, communicatie etc. Het gaat daarbij om grofweg 3 miljoen euro per jaar.

5.3.2 Vaststellen en onderbouwen hoogte budgetten

De hoogte van het budget van DGW voor het waterkwantiteitsbeleid wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor. Daarbij wordt gekeken of het huidige budget toereikend is of dat als gevolg van intensievere inzet of nieuwe activiteiten extra budget nodig is. Voor de hoogte van de inzet van middelen is geen onderbouwing gevonden, behalve de beperkte toelichting bij de begroting. Dit geldt zowel voor de ingezette middelen van DGW als voor de 100-miljoen regeling. Voor de maatregelen uit het NBW is wel een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) opgesteld. Deze is echter niet gericht op investeringen in waterkwantiteit, maar op waterkwaliteit (KRW).

5.3.3 Conclusie

Het Rijk is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen om wateroverlast en watertekort in het regionale watersysteem aan te pakken. Wel besteedt het Rijk jaarlijks circa 3 miljoen euro aan regievoering, communicatie, kennis etc. De budgetten van DGW voor het waterkwantiteitsbeleid worden jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor. De onderbouwing van de hoogte van de budgetten is niet bekend. Elk jaar wordt op basis van de begroting van het jaar ervoor en het (nieuwe) beleid gekeken of het budget toereikend is.

6. Conclusie

Deze conclusie beschrijft het eindoordeel over het door DGW gevoerde waterkwantiteitsbeleid: de ingezette instrumenten vanuit het NBW, het gevoerde proces, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de effecten van het beleid.

Ingezette instrumenten

De door het rijk ingezette instrumenten in het waterkwantiteitsbeleid zijn zowel juridisch (Watertoets), financieel (100-miljoen regeling) als communicatief/organisatorisch (Nationaal Bestuursakkoord Water) van aard. Het type instrumenten is in lijn met het karakter van het NBW dat met name procesafspraken bevat en de rol van het rijk (indirecte sturing). Vanuit dit oogpunt is een optimale verdeling van instrumenten gekozen.

Het is op dit moment (terwijl de uitvoering nog volop aan de gang is) niet mogelijk om vergaande uitspraken te doen over de mate van doelbereik van de afspraken uit het NBW. Wel kunnen uitspraken gedaan worden over het verloop van het proces tot nu toe en de rol die het rijk daarin vervult.

Proces (beleidscyclus)

Het NBW beoogde om een proces op gang te brengen, waarbij de wateropgave in beeld werd gebracht en maatregelen getroffen om het watersysteem in 2015 op orde te hebben. Dit proces is goed op gang gekomen: er is draagvlak voor de afspraken uit het NBW en alle verantwoordelijke partijen zijn betrokken. Ook hebben partijen flexibel ingespeeld op ontwikkelingen, zoals de nieuwe klimaatscenario's. Het op gang brengen van het proces en de flexibiliteit van het proces wordt daarmee positief beoordeeld.

Het implementeren van het waterkwantiteitsbeleid (de toetsing van de watersystemen en de uitvoering van maatregelen) is een taak van de waterschappen. Het rijk heeft de implementatie gestimuleerd door het instellen van de 100-miljoen regeling. Er wordt positief geoordeeld over de rol van het rijk bij de implementatie van het proces.

Er is echter te weinig beleidsinformatie voorhanden over de stand van zaken van de uitvoering om het proces bij te kunnen sturen. Er wordt dan ook een negatief oordeel geveld over de monitoring en evaluatie van het beleid.

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Er is in het onderzoek onvoldoende zicht ontstaan op de doelmatigheid van de besteding van de middelen binnen DGW. Grofweg wordt geconcludeerd dat een jaarlijkse besteding van circa € 3 miljoen aan de regievoering van het Waterkwantiteitsbeleid maatschappelijk gezien acceptabel is, gezien de urgentie van de problematiek. Afgezet tegen de totale benodigde investeringen (€ 6,7 miljard in de periode tot 2015 volgens de decembernota 2006) vallen deze proceskosten vrijwel in het niet.

De doelmatigheid van de 100-miljoen regeling wordt positief beoordeeld. De programmakosten van deze regeling bedragen 3%. Dit is heel redelijk vergeleken met andere subsidiemaatregelen.

Effectiviteit waterkwantiteitsbeleid

Het is onduidelijk of de doelstelling van het NBW (watersysteem op orde in 2015) gehaald zal worden. DGW heeft zoals gezegd geen beleidsinformatie over de stand van zaken van de uitvoering. Ook is onduidelijk hoeveel extra ruimte voor water er wordt gecreëerd nu de waterschappen veelal kiezen voor fijnmazige in plaats van grootschalige maatregelen. Er kan op dit moment geen inschatting gemaakt worden van de effectiviteit van het NBW.

Het rijk is afhankelijk van provincies, waterschappen en gemeenten bij het behalen van de taakstellende afspraken (het systeem op orde in 2015). Het rijk heeft geen garantie dat de doelstelling wordt gehaald. Aangezien het rijk ook maar beperkte financiële middelen inzet, kan zij deze garantie ook niet afdwingen.

Ook over de effectiviteit van het 100-miljoen regeling zijn geen gegevens voorhanden. Het is niet bekend of de gesubsidieerde projecten ook zonder de 100-miljoen regeling tot stand zouden zijn gekomen. Met de projecten uit de 100-miljoen regeling is een totale investering van circa 400 miljoen euro gemoeid. De regeling heeft dus voor spin-off gezorgd. Daarmee is het doel van de regeling om een impuls te creëren in de aanpak van wateroverlast gehaald.

De effectiviteit van de Watertoets op inrichtingsniveau is goed, maar op locatiekeuzen laat de effectiviteit van het instrument te wensen over. Er worden geen aanpassingen gedaan om deze effectiviteit te vergroten. Dit is een gemiste kans.

Over de effecten van de opgebouwde kennisprogramma's en organisatiestructuren zijn geen gegevens beschikbaar. De communicatiecampagne Nederland leeft met Water heeft de bekendheid bij de burger van de wateroverlastproblematiek vergroot.

Externe invloeden

Er zijn geen effectstudies beschikbaar over de effecten van instrumenten op andere beleidsterreinen op het WB21-beleid. De KRW is nauw met het WB21-beleid verweven. Of dit een positief of negatief effect heeft kan op basis van het gedane onderzoek niet worden vastgesteld. De andere besproken instrumenten bieden in principe kansen voor de realisatie van het WB21-beleid. Van het Investeringsbudget Landelijk Gebied is bekend dat het vooralsnog geen impuls heeft gegeven aan de uitvoering van regionale wateroverlast- en watertekortprojecten.

Ingezette budgetten

Het Rijk is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen om wateroverlast en watertekort in het regionale watersysteem aan te pakken. Wel besteedt het Rijk jaarlijks circa 3 miljoen euro aan regievoering, communicatie, kennisontwikkeling, organisatie. De door DGW ingezette budgetten worden jaarlijks vastgesteld op basis van de begroting van het jaar daarvoor. Er is geen onderbouwing gevonden van de ingezette budgetten, anders dan de beperkte toelichting bij de begroting. Hierin wordt geen specifieke afweging gevonden tussen doelen – instrumenten – budgetten.

Bijlage 1

Literatuurlijst beleidsdoorlichting WB21

Literatuurlijst Beleidsdoorlichting WB21

- Wet op de waterhuishouding, 1989
- Vierde Nota Waterhuishouding. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998
- Notitie Aanpak Wateroverlast. IPO, Unie van Waterschappen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999
- Anders omgaan met water; Waterbeleid voor de 21^e eeuw, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000
- Water in Beeld 2001; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001
- Waterkansenkaarten; Inventarisatie en analyse van waterkansenkaarten in Nederland. ministerie van Verkeer en Waterstaat; Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, 2001
- Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG. Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001
- Bestuurlijke notitie Watertoets; Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten. ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2002
- Zelfevaluatie Waterbeleid in de 21^{ste} eeuw, werkgroep Beleidsvisitatie WB21, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, oktober 2002
- Water in Beeld 2002; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002
- Gemeenten geven water een plaats; VNG-position paper over de positie van gemeenten op watergebied. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2002
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2002
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2003
- Water in Beeld 2003; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003
- Handreiking Watertoets 2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003
- Het Nationaal Bestuursakkoord Water. Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003

- De Watertoets leeft! Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de Watertoets. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2003
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2004
- Water in Beeld 2004; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
- Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
- Evaluatienota Waterbeheer Aanhoudende Droogte 2003. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
- Routes naar besluitvorming over rapportages KRW 2004/2005. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
- De voortgangsrapportage 2003/2004 van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2004
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2005
- Water in Beeld 2005; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005
- Eindrapport Aard, ernst en omvang watertekorten in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005
- Decemhernota KRW/ WB21 2005 Beleidsbrief. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2005
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2006
- Water in Beeld 2006; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006
- Audit WB21; Eerste analyse opgave wateroverlast regionaal watersysteem t.b.v. LBOW overleg 11 september 2006. Milieu- en Natuurplanbureau, 2006.
- Audit WB21; Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast. COELO, 2006
- Watertoetsproces op weg naar bestemming, evaluatie Watertoets. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006

- Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water; Eindrapport agenderend spoor. Twynstra Gudde, 2006
- Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water; Eindrapport verantwoordend spoor. Royal Haskoning, 2006
- Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water; Hoofdlijnennotitie verantwoordend spoor. Royal Haskoning, 2006
- Decemhernota 2006 KRW/ WB21 Beleidsbrief. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006.
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2006
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2007
- Water in Beeld 2007; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007
- Verkenning robuuste watersystemen. Unie van Waterschappen, 2007
- Aanvulling Handreiking Watertoets 2. RIZA, 2007
- Verkenning noodzaak grootschalige ruimtelijke maatregelen. Rijkswaterstaat, RIZA & Unie van Waterschappen, 2007
- Voortgang Kaderrichtlijn Water. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007
- Jaarrapportage Uitvoering NBW € 100 mln. SenterNovem, 2007
- Voortgangsrapportage Uitvoering NBW € 100 mln., vierde kwartaal 2007. SenterNovem, 2007
- Voortgangsrapportage Uitvoering NBW €100 mln., derde kwartaal 2007. SenterNovem, 2007
- SenterNovem jaarrapportage 2007 aan de heer J.H. Dronkers (ministerie van Verkeer en Waterstaat). SenterNovem, 2007
- Stand van zaken nieuw Nationaal Bestuursakkoord Water. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007
- Jaarverslag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het jaar 2007
- Werkprogramma LBOW en stroomgebieden 2009-2015, ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2007
- Mid-termreview 'Leven met Water: een halfvol glas'. NOK, Netwerkorganisatie voor Omgevingskwaliteit, Gewoon aan de slag, v.o.f., 2007
- Natuurbeleid met kwaliteit, Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2007
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2008

Berenschot

- Water in Beeld 2008; Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008
- Het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel. Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008
- Droogtebericht 12 augustus 2008. KNMI, 2008
- Artikel 'Mogelijkheden beleidsdoorlichting beperkt benut'. In: Openbaar Bestuur; Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, maart 2008
- Lessen uit evaluaties; deelproject voor het Nationaal Waterplan. Synthese document. Rijkswaterstaat Waterdienst, 2008

Bijlage 2

Respondentenlijst

Lijst van Geïnterviewde personen

- Joost Buntsma – Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW, programmaleider Water en Ruimtelijke Ontwikkeling
- Marco Erkens – Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW, afdeling CF
- Mark van der Werff – Unie van Waterschappen, programmaleider beleidsontwikkeling
- Carolien van der Bles - Gemeente Meppel, beleidsmedewerker water
- Henk Post - Waterschap Reest en Wieden, hoofd sector watersystemen
- Eric Blom - Provincie Drenthe, beleidsmedewerker Waterhuishouding
- Leo de Vree – Provincie Drenthe, beleidsmedewerker WB21

Bijlage 3

Begeleidingscommissie

Overzicht leden begeleidingscommissie Beleidsdoorlichting WB21-beleid

- Melchiora Duifs-Visser (Departementale Auditdienst, ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Laura van Breen (DGW, ministerie van Verkeer en Waterstaat, tot 1 juni 2008)
- Michelle Hendriks (DGW, ministerie van Verkeer en Waterstaat, vanaf 1 juni 2008)
- Bart Moes (Hoofddirectie Financiën, Management en Control, ministerie van Verkeer en Waterstaat, tot 1 juli 2008)
- Sven Planken (Hoofddirectie Financiën, Management en Control, ministerie van Verkeer en Waterstaat, vanaf 1 juli 2008)
- Marilou Kobben (Hoofddirectie Financiën, Management en Control, ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Jan Anne Annema (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Hans van Twuiver (Waterdienst, ministerie van Verkeer en Waterstaat) – gedelegeerd opdrachtgever/projectleider

Bijlage 4

Veranderingen doelstelling Waterkwantiteitsbeleid in de jaren 2002 - 2008

Veranderingen in de begroting van Verkeer en Waterstaat van 2002 tot 2008 gerelateerd aan het waterkwantiteitsbeleid.

In de begroting van 2002 luidt de hoofddoelstelling van het integrale waterbeleid: *Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd* (vierde Nota waterhuishouding, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 401, nr. 1). Het eerste deel van de hoofddoelstelling heeft betrekking op beleidsartikel 13 Veiligheid Water. Het tweede deel (bewoonbaarheid, gezonde en veerkrachtige watersystemen) heeft betrekking op het beleid inzake waterbeheer (14 Waterbeheer).

Dit artikel bestaat uit waterkwaliteit, waterkwantiteit en het watersysteem. Voor het waterkwantiteitsbeleid waar deze doorlichting zich op richt is het eind 2000 vastgestelde regeringsstandpunt 'Anders omgaan met water, Waterbeleid 21e eeuw' (WB21) van belang. Hierin wordt aangegeven welke aanpak nodig is om te blijven voldoen aan de vastgestelde veiligheidsniveaus en de kans op wateroverlast terug te dringen. Twee denklijnen staan centraal (p.140 begroting 2002):

1. Toepassing van het principe: vasthouden, bergen, afvoeren
2. Verdieping en uitwerking van de watersysteem- en stroomgebiedbenadering

In de begroting van 2003 blijft de hoofddoelstelling ongewijzigd. Wel wordt toegevoegd dat om het waterbeleid te implementeren de startovereenkomst tussen Rijk, IPO, UvW en VNG afgesloten is in februari 2001 en daarmee een opstap is bereikt naar een Nationaal Bestuursakkoord Water. Dit NBW is inderdaad in 2003 afgesloten. Het doel van het NBW was het watersysteem in 2015 op orde te hebben volgens de principes neergelegd in WB21. Ook wordt verwezen naar de Watertoets als belangrijk procesinstrument om de inbreng van water in ruimtelijke ordening te waarborgen.

De taken van V&W bestaan uit beleidsontwikkeling en de daarvoor benodigde instrumenten en organisatie. Met betrekking tot waterkwantiteitsbeleid is de beleidsdoelstelling gericht op '*Een maatschappelijke overwogen kwantiteitsbeheer*'. Dat wil zeggen primair gericht op het handhaven van veiligheid, het voorkomen van wateroverlast en een optimale waterverdeling van de toegekende functies.

Beleidsinstrumenten omvatten beleidsvoorbereiding en –ontwikkeling, uitvoering en handhaving en monitoring en beleidsevaluaties. De instrumenten voor waterkwantiteit zijn specifiek het WB21-beleid met de stroomgebiedenaanpak, waarbinnen het beleid integraal vorm krijgt en wordt uitgevoerd. Daarnaast worden de deelstroomgebiedsvisionen WB21 gemaakt (begroting 2003).

In 2004 is de hoofddoelstelling van het integrale waterbeleid licht aangepast: *Nederland bewoonbaar maken en houden door het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen*. Het waterkwantiteitsbeleid blijft gericht op het handhaven van veiligheid, het voorkomen van wateroverlast en een optimale waterverdeling van de toegekende functies. Hiervoor zijn prestatie-indicatoren onderscheiden. Ook in 2005 blijft dit ongewijzigd.

In 2006 is de begrotingsindeling veranderd. Hierin wordt het beleid herkenbaarder op de thema's mobiliteit, waterbeleid en verkeersveiligheid en minder gerelateerd aan de intern organisatorische verdeling van dossiers. (Zie ook de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 12 april 2005; Kamerstukken II, 2004–2005, 29 949, nr. 16). Waterbeleid en ruimtelijk beleid worden meer gekoppeld dan voorheen. De doelen worden op artikelniveau geformuleerd. Het artikelnummer wordt 31 Integraal waterbeheer en heeft als doel: *Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.*

Aangegeven wordt dat het behalen van de doelstelling afhangt van de acceptatie en juiste implementatie van Europese regelgeving op het gebied van water door de lidstaten, acceptatie en juiste implementatie van het waterbeleid door provincies, waterschappen en gemeenten, maar ook van structurele ontwikkelingen als klimaatontwikkeling, zeespiegelstijging, bodemdaling, verstedelijking en toename van economische waarden.

Het artikel wordt opgesplitst in 4 onderdelen: 31.01 Bestuurlijke organisatie en instrumentatie, 31.02 Veiligheid, 31.03 Waterkwantiteitsbeheer, 31.04 Waterkwaliteit.

Het waterkwantiteitsbeheer heeft als motivering: *Om de juiste hoeveelheid water te hebben op het juiste moment, op de juiste plaats voor de vereiste gebruiksfuncties.* WB21 blijft het belangrijkste beleidsproduct met als basisstrategie: anticiperen in plaats van reageren, meer ruimte vrijmaken voor water naast technische maatregelen en hantering van de volgorde vasthouden, bergen en afvoeren bij wateroverlast. (Kabinetsstandpunt Waterbeleid in de 21e eeuw, Kamerstuk 2000–2001, 27 625, nr. 1). De activiteiten binnen het programma zijn:

- voorkomen en bestrijden van wateroverlast en watertekort in rijkswateren en regionale wateren door het nemen van anticiperende maatregelen, het maken van ruimte voor water en het vasthouden van water op de plaats van ontstaan van de problematiek;
- integreren van verdrogingsbestrijding in onder andere de deelstroomgebiedsvisies uit de Nota Waterbeleid 21e eeuw;
- reconstructie en implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

In 2007 komt hier nog bij:

- kennisontwikkeling ten behoeve van de adaptatie aan de klimaatontwikkeling+ Opstellen en implementeren van een uitvoeringsprogramma

En in 2008:

- synergie en innovatie KRW/WB21; gericht op het stimuleren en aanjagen van adequate en kosteneffectieve verbetering van de waterkwaliteit in het landelijk en stedelijk gebied. Hiervoor zijn binnen het FES gelden gereserveerd.

Bijlage 5

Beleidsreconstructie WB21

Jaar	Beleidsontwikkeling	Overige belangrijke gebeurtenissen
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op de Waterhuishouding 	
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Vierde Nota Waterhuishouding 	<ul style="list-style-type: none"> • Overstromingen in Nederland
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Notitie Aanpak Wateroverlast 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Waterbeleid voor de 21e eeuw (advies Cie. Waterbeheer 21e eeuw, 31 aug. 2000) • Provincies maken ruimte voor water (Advies Commissie Leemhuis). • Kabinetsstandpunt Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw (december 2000) • Opstellen deelstroomgebiedvisies: wanneer besluitvorming? 	<ul style="list-style-type: none"> • Europese Kaderrichtlijn Water van kracht
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Startovereenkomst WB21 (14 februari 2001) • Bestuurlijke Notitie Watertoets (oktober 2001) • Handreiking Watertoets (oktober 2001) 	
2002		<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting DGW • Melanie Schultz van Haegen – Maas Geesteranus (VVD) wordt staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal Bestuursakkoord Water (2 juli 2003) • Wettelijke verankering Watertoets in Besluit op de Ruimtelijke Ordening • Evaluatie Watertoets: De Watertoets leeft! (december 2003) • Handreiking Watertoets 2 (december 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • Droge zomer: dijkdoorbraak bij Wilnis (augustus 2003). • Helpdesk water
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast (100-miljoen regeling) 	

Berenschot

- 2005**
 - Aard, ernst en omvang van watertekorten in Nederland (droogtestudie)
 - Decembernota KRW&WB21 beleidsbrief 2005
 - Oprichting Kennisplatform NBW (later Kennisplatform NBW)
- 2006**
 - Evaluatie NBW
 - Evaluatie Watertoets: Watertoets op weg naar bestemming (november 2006)
 - Decembernota KRW&WB21 beleidsbrief 2006
 - Audit WB21 (december 2006)
 - Europese Zwemwaterrichtlijn
- 2007**
 - Voortgangsbericht WB21 2007
 - Tineke Huizinga-Heringa (CU) wordt staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
 - Kennisplatform water wordt opgericht
 - Europese Hoogwaterrichtlijn
- 2008**
 - Aanpassing Handreiking Watertoets
 - NBW Actueel (juni 2008)

Bijlage 6

Uitgaven Waterkwantiteitsbeleid ministerie van Verkeer en Waterstaat 2002-2008

Berenschot

Realisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat 2002-2008 met betrekking tot het waterkwantiteitsbeleid

Tabel 1: De realisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de periode 2002-2007 + begroting 2008. De tabel is opgedeeld in de periode 2002-2005²⁶ (beleidsartikel 14) en de periode 2006-2007²⁷ (beleidsartikel 31.03). Voor 2008 zijn de gegevens opgenomen uit de begroting 2008²⁸.

Jaarverslag (in EUR1000)	2002	2003	2004	2005	Jaarverslag (in EUR1000)	2005	2006	2007	2008
Verplichtingen (art.14)	31691	35030	51870	63067	Verplichtingen (art.31)	N/A	62879	59917	69567
Uitgaven (art.14)	27805	30793	28981	36571	Uitgaven (art.31)	41122	53195	74874	75502
Programma-uitgaven (art. 14.01)	24342	26929	24925	32809	Bestuurlijke organisatie en beleidsvorming (art.31.01)	20418	17780	25131	25927
<i>Leven met water(art.14.01.07)</i>	0	0	1101	4904	<i>Algemene strategie en beleidsvorming(art.31.01.01)</i>	5623	8294	10533	10440
<i>HGIS Partners voor Water(art.14.01.08)</i>	3176	7500	5598	9891	<i>HGIS Partners voor Water (art. 31.01.02)</i>	9891	7460	6832	11207
<i>Overige programma uitgaven(art.14.01.99)</i>	21166	19429	18226	18014	<i>Leven met Water(art. 31.01.03)</i>	4904	2026	7766	4280
					Waterkwantiteit (art. 31.03)	1591	2798	4361	2953
					<i>Waterbeleid 21e eeuw (art.31.03.01)</i>	1591	2798	4361	2953

²⁶ Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Jaarverslag 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 30 550 XII, nr.1)

²⁷ Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Jaarverslag 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 31 444 XII, nr.1)

²⁸ Uit: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007 – 2008, 31 200 hoofdstuk XII, nr.2)

Bijlage 7

Kostenramingen uitvoering WB21-beleid

Kosten voor het realiseren van het beleid

Bij het opstellen van het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn ramingen gemaakt van de kosten die de uitvoering van het beleid met zich meebrengen. Op latere momenten zijn deze ramingen bijgesteld (onder andere in de audit WB21 en de decembernota 2006 KRW/WB21). Hieronder zijn de verschillende ramingen weergegeven.

Bij het opstellen van het Nationaal Bestuursakkoord Water werd uitgegaan van de volgende kosten en doelstellingen:

- In de periode van 2003-2015 een bedrag van € 8 miljard voor het op orde brengen van het regionaal waterbeheersysteem. Voor de periode 2003-2007 is dit uitgewerkt in een maatregelenprogramma waarvan de investeringsopgave op € 1,3 miljard is geschat²⁹.
- In de periode 2003-2050 een bedrag van 16 miljard voor het op orde houden van het regionaal waterbeheersysteem.
- Doelstelling is de beschikbare geldstromen van verscheidene departementen te bundelen (zoals Investeringsbudget Landelijk Gebied en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en voor de wateropgave in te zetten en waar mogelijk aanvullende middelen (EU-subsidieregelingen en derden) te organiseren. Het Rijk heeft toegezegd om één financieringsloket hiervoor te realiseren.

Tabel 1. Overzicht van in het NBW geraamde investeringsopgaven regionale watersysteem

1,3 miljard			
8 miljard			
16 miljard			
2003	2007	2015	2050

In de audit WB21 (2006) worden de kosten voor het realiseren van de opgave van de NBW-wateroverlast voor de periode tot 2015 geraamd op € 2,5 miljard³⁰. In de audits wordt echter aangegeven dat om verschillende redenen voorzichtig met deze raming moet worden omgegaan³¹. Zo zijn de uitgangspunten voor de berekening van de wateropgave van de verschillende waterschappen niet hetzelfde en wordt mogelijk een deel van de uitgaven gefinancierd met subsidies of worden taken door de gemeenten uitgevoerd en betaald. Ook worden

²⁹ Nationaal Bestuursakkoord Water, artikel 18 kosten en financiering, 2 juli 2003

³⁰ Audit WB21: eerste analyse opgave wateroverlast regionaal Watersysteem, Milieu en Natuur Planbureau, september 2006

³¹ Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave Wateroverlast, COELO Rijksuniversiteit Groningen, december 2006

Berenschot

investeringswerkzaamheden vaak gelijktijdig door gemeenten en waterschappen uitgevoerd, wat de kosten drukt.

In de decembernota 2006 KRW/WB21 wordt aangegeven dat de kosten om het waterbeheer in 2015 voldoende klimaatbestendig te laten zijn, geschat worden op 6,7 miljard euro. Het gaat hierbij om vermindering van de risico's van wateroverlast in het landelijk en bebouwd gebied tot een aanvaardbaar niveau.