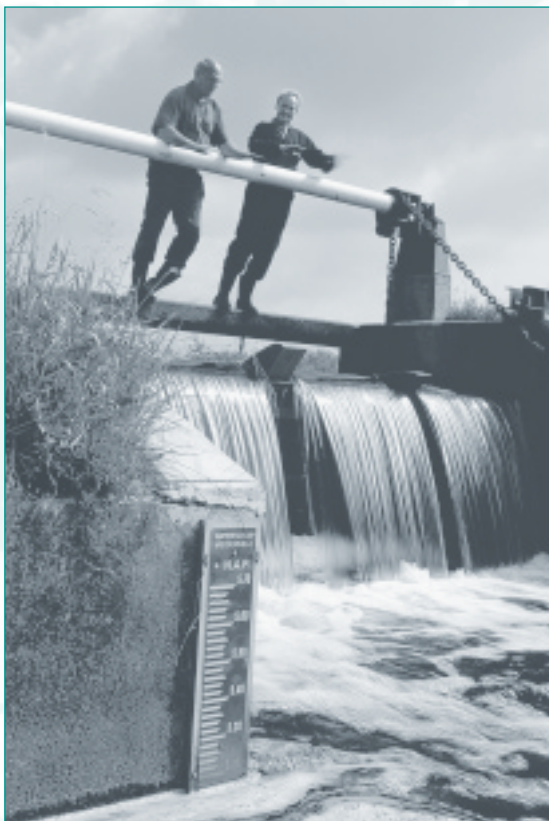


Nederland is al duizenden jaren een delta en dat karakter wordt in de 21e eeuw in ras tempo versterkt. Aan de kant van de Noordzee stijgt de zeespiegel, aan de kant van het achterland nemen pieken in waterafvoer door rivieren toe, in de atmosfeer ontstaan scherpere pieken in neerslag, een groot deel van Nederland daalt door kanteling van een tektonische plaat en veenbodems klinken in. Links, rechts, boven en onder worden we ingehaald door zout water, zoet water, hemelwater en grondwater. Het beleid is al ruim tien jaar gericht op integraal en duurzaam waterbeheer, maar de praktijk bleef steken bij duizenden onderzoeksrapporten en de realisatie van natte natuurprojecten. Met het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en het kabinetsstandpunt moet daar verandering in komen. Met dit bericht aan het parlement beoogt het Rathenau Instituut een bijdrage te leveren aan het politieke debat.

Het blauwe goud verzilveren; een actualisering

**Bijdrage aan het politieke debat over
waterbeleid in de 21^e eeuw**



Op korte termijn gaat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in gesprek met de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat over de voortgang van het nieuwe waterbeleid. Het Rathenau Instituut doet vanaf 1998 onderzoek naar de praktijk van het waterbeheer. In 2000 heeft dat geresulteerd in het boek *Het blauwe goud verzilveren* en op 12 april 2001 is een presentatie verzorgd tijdens de hoorzitting voor het politieke debat over water. Uit onlangs gehouden gesprekken met vertegenwoordigers van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten blijkt dat er een begin is gemaakt met een veranderingsproces binnen de watersector. Volgens betrokkenen is de voortgang van dit proces echter nog onvoldoende zeker. En voortgang is noodzakelijk om huidige en komende generaties niet op te zadelen met kostenposten in de orde van vele tientallen miljarden guldens. Als bijdrage aan de politieke discussie volgen hierna acht actuele aandachtspunten met adviezen aan de politiek.

bericht aan het parlement



1 Grenzen van deelstroomgebieden niet altijd volgens EU Kaderrichtlijn Water

De startovereenkomst waterbeleid 21^e eeuw bepaalt dat lagere overheden gezamenlijk grenzen bepalen van deelstroomgebieden op grond van hydrologische argumenten, in lijn met de EU Kaderrichtlijn Water. In sommige regio's zijn inmiddels op grond van hydrologische grenzen deelstroomgebieden gedefinieerd. In andere regio's tekenen zich 'deelstroomgebieden' af op grond van bestaande bestuurlijke grenzen van provincies of waterschappen. Dit waarschijnlijk uit vrees voor herindelingen van waterschappen. Kiezen voor bestuurlijke grenzen is niet alleen in strijd met de EU Kaderrichtlijn Water maar is ook waterhuishoudkundig bezwaarlijk, omdat realisatie van duurzaam waterbeheer hierdoor maar matig van de grond kan komen.

Advies: zie er op toe dat grenzen van deelstroomgebieden op hydrologische basis worden getrokken conform intenties van de EU Kaderrichtlijn Water.

2 Regie deelstroomgebieden niet helder

Voor de veelal interprovinciale deelstroomgebieden speelt de vraag hoe de besluitvorming wordt geregeld. Wat betekent bijvoorbeeld in geval van deelstroomgebied Amstelland het voorzitterschap door de Provincie Utrecht? Regisseert die hiermee het waterbeheer in Amsterdam, ook bij dreiging van teveel, te weinig of te vuil water in het deelstroomgebied? En hoe past hierin het Amsterdam-Rijnkanaal, deel van het hoofdwatersysteem en in beheer bij Rijkswaterstaat? Het moet glashelder zijn wie, op welk moment en op grond waarvan knopen kan doorhakken. Zonder dat vormen interprovinciale deelstroomgebieden het begin van veel (extra) papier en oeverloos overleg.

Advies: zorg ervoor dat in het Nationaal Bestuursaccord taken en bevoegdheden van interprovinciale regisseurs ondubbelzinnig worden vastgelegd.

kader 1

Voorbeeld waterplannenwoud deelstroomgebied Kromme Rijn en Vecht

- 2 Waterhuishoudingsplannen (2 provincies)
- 2 Waterbeheersplannen (2 waterschappen)
- 1 Beheersplan Amsterdam-Rijnkanaal (Rijkswaterstaat Utrecht)
- 2 Bedrijfsplannen (2 waterleidingbedrijven)
- 29 Waterplannen en/of Rioleringsplannen (29 gemeenten)

3 Plannenwoud houdt watersector af van uitvoering waterbeleid

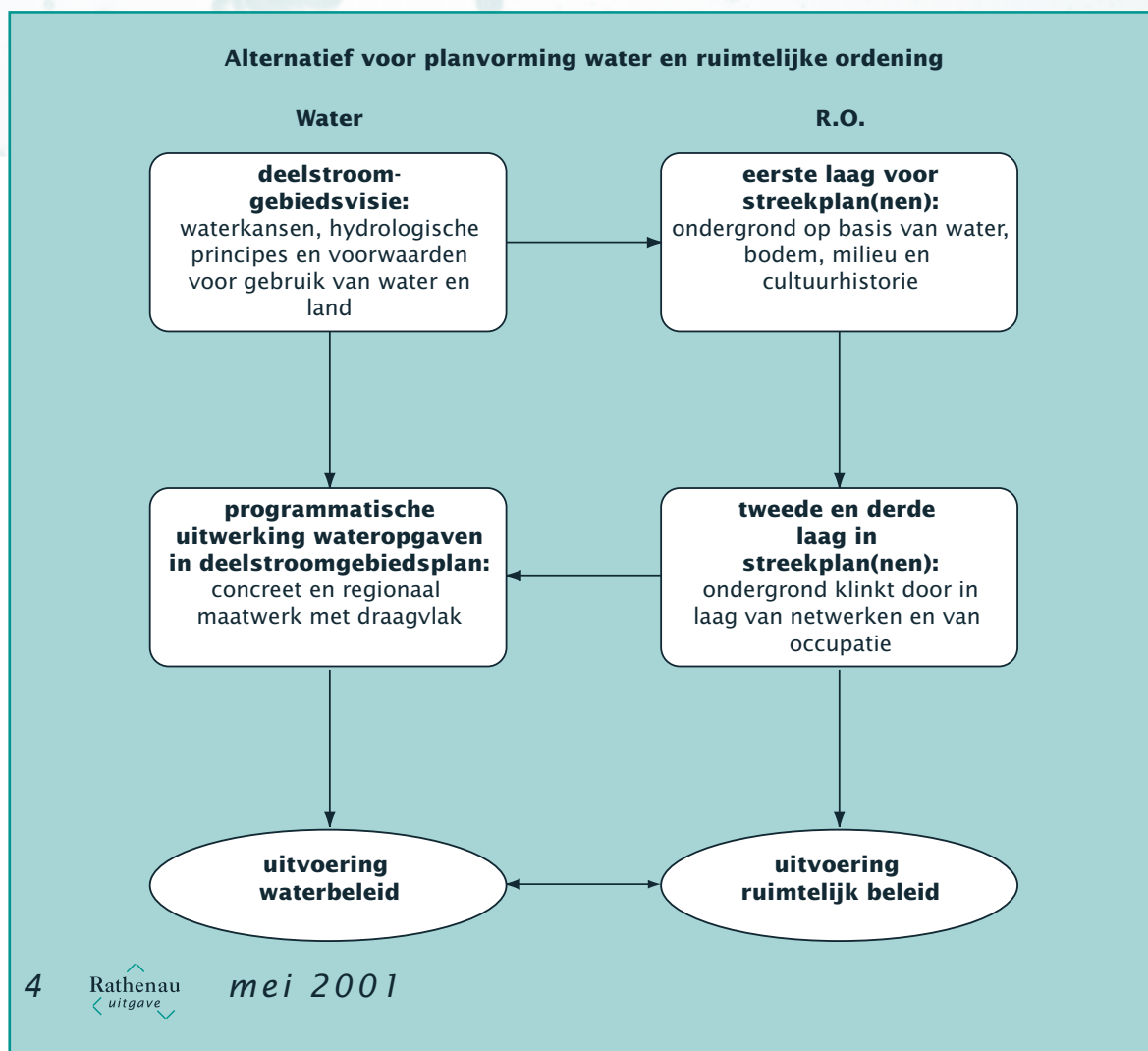
Formele watertaken zijn verdeeld over 650 overheden. Elk van deze overheden heeft de wettelijke plicht eigen beleidsplannen voor water op te stellen. Omdat alle overheden streven naar integraal waterbeheer vertoont de inhoud van de beleidsplannen steeds meer overeenkomsten. Met het oog op profilering van organisaties worden minieme verschillen opgeblazen en worden organisaties, in plaats van water, centraal gesteld.

Ter illustratie: voor het deelstroomgebied van Kromme Rijn en Vecht -een klein stukje Nederland- worden minimaal 36 waterbeleidsplannen opgesteld (zie kader 1). Dit betekent 36 maal optuigen van een projectorganisatie

en rond 36 plannen interacties met andere overheden, maatschappelijk middenveld en burgers. Dit plannencircus vergt enorme inspanningen die niet ten goede komen aan de uitvoering van beleid. Verder draagt het plannenwoud geenszins bij aan transparantie voor burgers.

Advies: dun het formele plannenwoud voor water fors uit door aanpassing van vooral de Wet op de waterhuishouding. De aanzet voor een alternatief is hieronder geschetst in kader 2.

kader 2



4 Nieuwe waternota's LNV en VenW overbodig en verwarrend

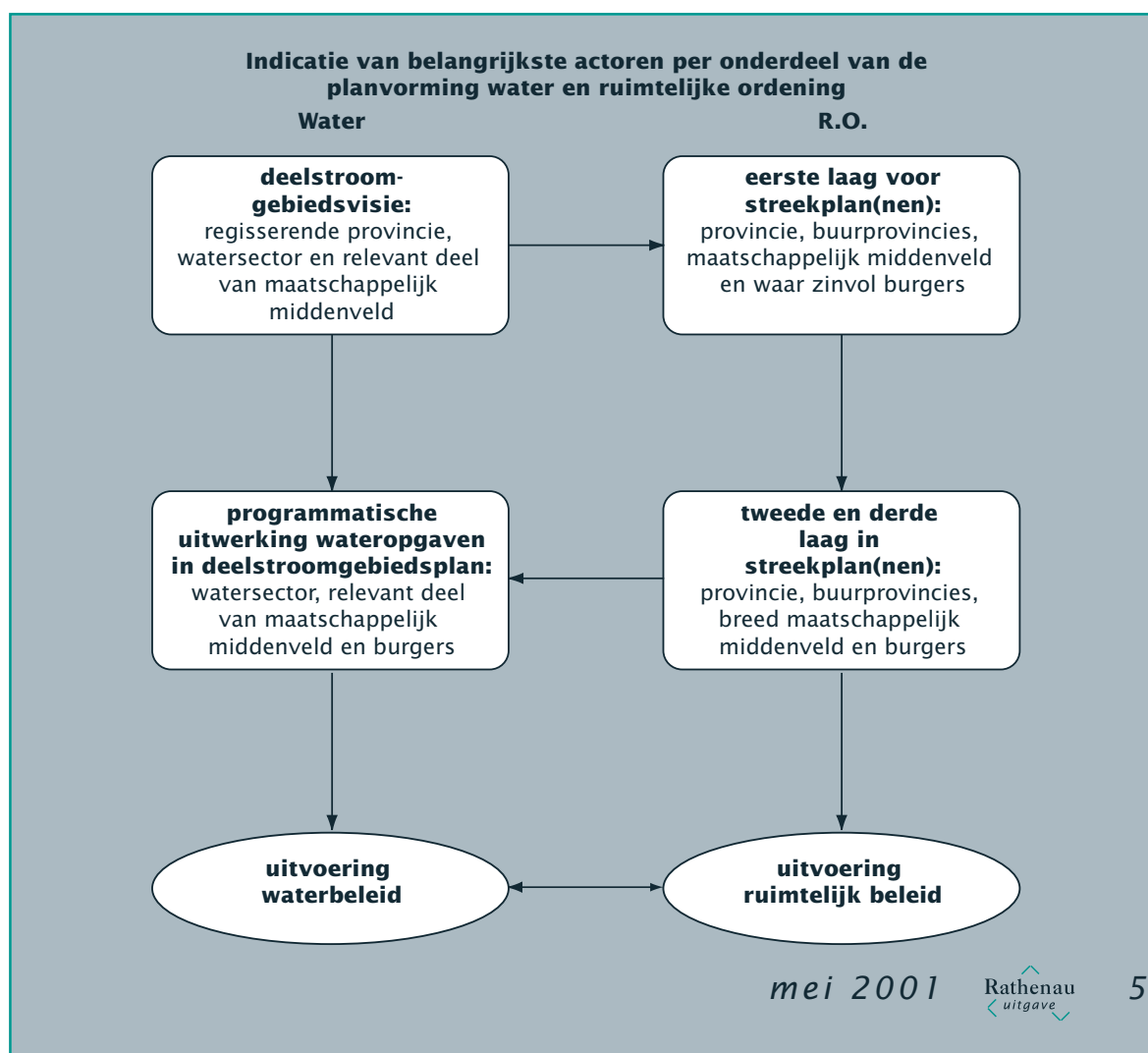
Waterbeleid maakt onlosmakelijk deel uit van het ruimtelijk beleid van Nederland. De *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (deel 1: kabinetsvisie)* speelt hierop in door uit te gaan van de lagenbenadering. De eerste laag is die van de ondergrond: water, bodem, milieu en cultuurhistorie. Deze ondergrond klinkt door in het vervolg van het ruimtelijk afwegingsproces, dat verder loopt via een tweede laag van netwerken (wegen, havens en luchthavens) en een derde laag van occupatie (wonen, werken en recreatie).

De *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* vormt het strategische kader voor waterbeheer, althans dat zou het moeten zijn. In de praktijk werken het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) aan eigen sporen van strategisch waterbeleid:

Structuurschema Groene Ruimte 2 en Vijfde Nota Waterhuishouding. Grotendeels ligt dit strategische waterbeleid er met de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* al, er uitdrukkelijk van uitgaande dat deel 3 van deze nota (regeringsstandpunt) de beleids passages over water concreet handen en voeten geeft. Dan leiden overbodige beleidsnota's over water, met sectorale doelen en eigen begrippen en termen op provinciaal en regionaal niveau, tot verwarring en werken contraproductief uit.

Advies: zorg op korte termijn voor beleid dat op uitvoering van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is gericht. Op iets langere termijn is een (inter-) nationale watervisie nodig, als inbreng voor Europees waterbeleid en de Zesde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deze watervisie bevat ruimtelijke waterkansen, hydrologische principes en voorwaarden voor gebruik van water en land per stroomgebied.

kader 3



Financieel Winstexplosie Waterschapsbank

AMSTERDAM, 5 MEI. De Nederlandse Waterschapsbank (NWB) heeft vorig jaar de hoogste nettowinst behaald in haar historie. De bank boekte een nettowinst van 107,9 miljoen euro (237,78 miljoen gulden), 6 procent meer dan in 1999. De NWB verstrekt kredieten aan waterschappen, gemeenten en provincies. (ANP)

Bron: NRC 5 mei 2001

5 Financiering integrale waterprojecten stuit op versnipperde taakverdeling

Financiële middelen voor waterbeheer zijn verdeeld over 650 overheden vanuit hun formele watertaak. Integrale projecten vereisen een integrale financiering. Realisatie van integrale projecten wordt niet zelden in de kiem gesmoord, doordat overheden niet verder willen gaan dan financiering van eigen kerntaken.

De ervaring met integrale waterprojecten leert dat vanuit kerntaken (riolering, waterzuivering, gemaalbeheer, waterkeringen, etcetera) circa 50% kan worden gefinancierd. De overige 50% is er vaak wel, maar komt niet op tafel.

Advies: richt een waterfonds op, waaraan alle 650 overheden vanuit hun watertaak verplicht bijdragen. Integrale waterprojecten, die aan bepaalde criteria voldoen (bijvoorbeeld inventiviteit), kunnen vanuit dit fonds voor 50% worden gefinancierd. Een waterfonds leidt niet tot verhoging van lokale lasten als stortingen in het fonds in mindering worden gebracht op (verdere) opbouw van reserves.

6 Mogelijkheden van private partijen niet benut

Waterschappen en waterleidingbedrijven zijn ontstaan als private initiatieven. Gaandeweg is het waterbeheer volledig een zaak van de overheid geworden. Private partijen worden door waterbeheerders niet als eventuele partner gezien, terwijl deze partijen mogelijkheden zien voor meekoppeling van water met wonen, werken en recreatie. Voor private partijen is water aantrekkelijk: woningen met zicht op water zijn gemiddeld 40% duurder, watersport is een groeisector bij uitstek en het avontuurlijke karakter van water heeft een wezenlijke aantrekkingskracht op recreanten en toeristen.

De prijsvraag 'Waterlandschap van de Toekomst' (ICES/Habiforum en V en W, 2001) maakt duidelijk dat private partijen klaar staan mee te denken over realisatie van duurzaam waterbeheer. Architectenbureaus, bouwondernemingen, investeerders en projectontwikkelaars hebben gezorgd voor verrassende inzendingen.

• De Nederlandse Waterschapsbank heeft vorig jaar de hoogste nettowinst behaald in haar historie. De bank boekte een resultaat van 107,9 miljoen euro (f 237,78 miljoen), 6 procent meer dan in 1999. De inkomsten van de NWB bestaan hoofdzakelijk uit rentebaten. Het rentesaldo nam vorig jaar toe met 5,7 procent tot 116,8 miljoen euro. De NWB verstrekt kredieten aan onder meer waterschappen, gemeenten en provincies.

Bron: Trouw 14 mei 2001

Participatie van private partijen is van belang voor medefinanciering, bewustwording van de noodzaak van duurzaam waterbeheer buiten de kring van overheden en innovaties.

Advies: stimuleer realisatie van wervende en tegelijkertijd duurzame voorbeeldprojecten vanuit publiek-private samenwerking.

7 Communicatie met burgers beperkt en gebrekkig

Uitvoering van het nieuwe waterbeleid valt of staat met acceptatie door en betrokkenheid van burgers. Dit standpunt is onbetwist. Om hier toe te komen is een heldere communicatiestrategie nodig. Vooralsnog ontbreekt zo'n strategie en blijft communicatie beperkt tot de 'inner circle' van overheden en een uiterst gering deel van het maatschappelijk middenveld. Waar met burgers wordt gecommuniceerd over het nieuwe waterbeleid gaat het vooral over rampscenario's. Een omdenkversie van het beeldende verhaal van Hansje Brinker is er nog niet.

Advies: zorg op korte termijn voor een heldere communicatiestrategie, waarbinnen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zelf aan de slag kunnen en elkaar versterken. Betrek hierbij het maatschappelijk middenveld, zet realisatie van enkele aansprekende voorbeeldprojecten in gang en laat tot verbeelding sprekende 'culturele ijkpunten' voor het nieuwe waterbeleid ontwikkelen.



8 Personeelsbeleid rem voor effectieve uitvoering waterbeleid

Het nieuwe waterbeheer vergt naast technisch en bèta-georiënteerde medewerkers ook mensen die kunnen optreden als onderhandelaar, intermediair, ondernemer, ontwerper, communicatiedeskundige en projectmanager. Rijk, provincies, waterschappen en zelfs gemeenten neigen er toe mensen met deze vaardigheden aan te trekken, waardoor het personeelsbestand toeneemt. Deze ontwikkeling komt voort uit de veronderstelling dat elke overheid invulling moet kunnen geven aan integraal waterbeheer, terwijl deze opgave juist een gezamenlijke is. De schoen wringt in het ontbreken van helderheid over rollen en posities van overheden ten opzichte van elkaar. Het gevaar bestaat dat nog meer overlap ontstaat in activiteiten van de verschillende overheden, dat de effectiviteit van de uitvoering van het waterbeleid vertraagt en dat organisaties uiteindelijk qua personeelsbeleid een stap opzij of achteruit hebben gedaan. Bovendien hangt aan het uitdijen van het personeelsbestand van de watersector een aardig prijskaartje. Burgers zullen hiervoor moeten opdraaien.

Advies: zorg op korte termijn voor helderheid over rollen en posities van de verschillende overheden ten opzichte van elkaar. Het schema in kader 3 (zie pagina 5) is hierbij mogelijk behulpzaam.

Colofon

Bericht aan het Parlement is een uitgave van het Rathenau Instituut.

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die tot de taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen rond vraagstukken, die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Het Rathenau Instituut richt zich met de resultaten van zijn projecten tot het Nederlandse parlement.

Het onderzoek waarop dit bericht is gebaseerd bestaat uit gesprekken met vertegenwoordigers van de watersector, interviews met alle provincies, een workshop met vertegenwoordigers van overheden en maatschappelijk middenveld, een afstudeerproject van studenten van Hogeschool Larenstein, een seminar over omdenken in de praktijk door Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht in samenwerking met het Rathenau Instituut en de hoorzitting op 12 april 2001. Het onderzoek is uitgevoerd door Adviesbureau Accanto.

In het kader van het project zijn twee tussenrapporten verschenen:

- *Duurzaam waterbeheer in de praktijk; rapportage fase I*
- *Casestudies Duurzaam waterbeheer in de praktijk; besluitvorming rond water nader bekeken* (Rathenau Instituut, 2000).

Verder zijn uitgebracht door het Rathenau Instituut:

- *Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken.* (Bericht aan het Parlement; augustus 2000)
- *Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken.* (2000), (Studie; S41). ISBN 90 346 3885 5.

Eindredactie

Rathenau Instituut

Redactie

Peter van Rooy (Accanto)

Lydia Sterrenberg (Rathenau Instituut)

Fotografie

Tineke Dijkstra

Vormgeving en grafische productie

PanArt reclamestudio

Deze publicatie is gedrukt op milieuvriendelijk papier.

Redactieadres

Rathenau Instituut

Postbus 85525, 2508 CE Den Haag

Telefoon: (070) 342 15 42, fax: (070) 363 34 88

Email: info@rathenau.nl

Internetsite: www.rathenau.nl



Achtergrondfoto: Bart Versteeg