

AcW-2007/020

advies Decemhernota 2006

1. Aanleiding

Met het kabinetsstandpunt over het waterbeleid in de 21^e eeuw (WB21)¹ en de Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten de komende jaren talloze verplichtingen op het gebied van de nationale en Europese waterkwantiteit- en waterkwaliteitsproblematiek concreet vorm en inhoud krijgen.

Daarbij moet worden ingespeeld op de nieuwste ontwikkelingen binnen het beleidsveld water en op belangrijke ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen, zoals milieu-, natuur-, landschaps- en ruimtelijk beleid.

Om het planningsproces voor de uitvoering van WB21 en de KRW te stroomlijnen hebben Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen, vertegenwoordigd in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) in 2005 een werkprogramma opgesteld. Daarin is aangekondigd dat aan het eind van elk jaar in een Decemhernota wordt aangegeven hoever het proces is gevorderd en met welke koers wordt verder gewerkt.

De Decemhernota 2006² heeft als doel inhoudelijk de koers te bepalen op weg naar de stroomgebiedbeheersplannen van Rijn, Maas, Schelde en Eems van 2009 en richting te geven aan het werkproces in 2007 en verder. De gevoelde maatschappelijke urgentie, een redelijke lastenontwikkeling en een goede balans tussen kosten en baten zijn belangrijke uitgangspunten bij het bepalen van die koers.

De instelling van de Adviescommissie Water is nauw gerelateerd aan het Nationaal Bestuursakkoord Water (inclusief KRW en WB21), waarbij de commissie adviseert over de uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid.

De Staatssecretaris van V&W heeft de commissie verzocht voorafgaand aan de Kamerbehandeling over de Decemhernota 2006 te adviseren (Brief DGW/RG 2007/30 van 18 januari 2007). Zij heeft aangegeven dat de commissie de volgende onderwerpen in haar advies zou kunnen betrekken:

- De koers ten aanzien van het tempo en de uitgangspunten van WB21 en KRW.
- De noodzakelijke kostenbesparing door middel van innovatie en synergie.
- De instrumentatie.
- De taakverdeling en verhouding tussen de bestuurslagen.

De commissie geeft in dit advies haar bevindingen weer ten aanzien van het proces en de inhoud van het waterbeleid zoals verwoord in de Decemhernota. Tevens doet de commissie enkele aanbevelingen ten einde het proces verder te versterken en bij te dragen aan een succesvolle afronding van het gecombineerde KRW/WB21 traject.

Bij de voorbereiding van haar advies heeft de commissie gebruik gemaakt van de evaluatie van het NBW³, de voortgangsrapportage Water in Beeld 2006⁴ en de Audit Waterbeleid 21^e Eeuw⁵.

¹ Kabinetsstandpunt "Anders Omgaan met Water", Waterbeleid in de 21^e eeuw (Ministerie van V&W, december 2000)

² Decemhernota 2006 KRW/WB21 beleidsbrief (Ministerie van V&W, december 2006)

³ Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water, verantwoordend en agenderend spoor (LBOW, november 2006)

2. Belangrijkste bevindingen van de commissie

De commissie vindt dat met de Decemhernota een belangrijke stap voorwaarts wordt gezet om het complexe proces ter realisering van de WB21- en KRW-opgave verder gestalte te geven.

De commissie stelt ook vast dat via het LBOW en onderliggende regionale gremia een brede structuur van overleg- en samenwerkingsvormen en gebiedsprocessen is opgebouwd, die een goede basis kan vormen voor de uitvoering van de afspraken en verplichtingen.

De commissie realiseert zich dat de noodzaak om te voldoen aan de resultaatsverplichtingen van de Kaderrichtlijn Water en de noodzaak om de lastendruk niet te ver te laten oplopen tot lastige afwegingsprocessen kan leiden. Zij heeft waardering voor de pragmatische wijze waarop de Decemhernota hiermee omgaat. Tegelijkertijd constateert de commissie met enige zorg dat de procesmatige aanpak van de Decemhernota's ertoe kan leiden dat relevante beslissingen minder inzichtelijk tot uiting komen of in de tijd naar achter geschoven worden.

De commissie onderschrijft het belang van synergie tussen de maatregelen die nodig zijn ter realisatie van de doelen van de Kaderrichtlijn en de noodzakelijke inspanningen ter voorkoming van wateroverlast. Ook uit het oogpunt van kostenbesparing bij de financiering van de noodzakelijke maatregelen zijn synergie en innovatie van groot belang. De commissie vraagt zich echter af deze kostenbesparing met de huidige aanpak daadwerkelijk bereikt kan worden.

De verdiepingsslag die met de Decemhernota wordt gemaakt leidt er toe dat de samenhang met de andere delen van het integrale waterbeleid (veiligheid, kust), zoals verwoord in de 4^e Nota Waterhuishouding, minder aandacht krijgt. Mede als gevolg hiervan ontbreekt ook een integraal beeld van kosten, financiering en lastendruk voor het gehele waterbeleid. De commissie heeft er in haar eerdere advies "Veiligheid tegen Overstromen" reeds voor gepleit om te komen tot een gestructureerde planning voor het gehele waterbeleid en om de daarbij behorende financiële reserveringen te maken.

De commissie onderschrijft de aanbevelingen van de evaluatienota NBW en de Audit Waterbeleid 21^{ste} Eeuw, waarin onder meer wordt geconcludeerd dat de samenwerking bij de uitvoering van het gecombineerde WB21/KRW proces verbeterd dient te worden.

Om te komen tot een succesvolle en vlotte uitvoering van het proces adviseert de commissie om:

- *Afspraken op regionaal niveau duidelijk vast te leggen*
Iedere partner moet op zijn eigen verantwoordelijkheden worden aangesproken, waarbij ruimte is voor regionaal/lokaal maatwerk. De commissie beveelt aan om voort te bouwen op het ingezette iteratieve proces, en daarbij concrete afspraken vast te leggen in regionale convenanten per (deel)stroomgebied. De betrokkenheid van gemeente- en provinciebestuurders bij integrale planvorming wordt zodoende vergroot. Dit is met name van belang om achterstanden in de vaststelling van doelen en maatregelen te voorkomen c.q. in te lopen, bijvoorbeeld voor het in beeld brengen van de stedelijke wateropgave.

⁴ Water in Beeld 2006, Ministerie van V&W (mei 2006)

⁵ Audit Waterbeleid 21^e eeuw, MNP rapport 555060002/2006 (januari 2007)

- *Meer regie en samenhang op rijksniveau te realiseren*
De commissie stelt vast dat er behoefte is aan meer samenhang en sturing op rijksniveau. Het ligt voor de hand dat V&W/DG Water de rol van nationale regisseur uitbouwt en verder versterkt. V&W kan de samenhang met processen en instrumenten binnen het waterbeleid (bijv. het hoogwaterbeleid en Ruimte voor de Rivier) en met aanpalende sectoren (bijv. de landbouw en het ILG) stroomlijnen, door een rijksbrede, gemeenschappelijke, inhoudelijke agenda op te stellen. Naast de ministeries van VROM en LNV, moeten ook de ministeries van EZ, FIN en BZK op voldoende hoog niveau bij het proces betrokken worden. Daarnaast stelt de commissie voor om het NBW te actualiseren (het tijdspad, de financiering van maatregelen en afstemming van maatregelenpakketten op nationaal niveau) en te laten ondertekenen door de betrokken departementen en de koepels⁶.
- *Een impuls te geven aan de financiering van maatregelen*
De commissie onderschrijft volledig het streven tot kostenbesparing en beperking van de lastendruk. Zij vraagt zich echter af of het in de nota genoemde voordeel van 1,9 miljard door synergie en innovatie met de huidige aanpak ook echt gerealiseerd kan worden. Om dit voordeel daadwerkelijk tot stand te kunnen brengen is een meer doelgerichte aanpak in samenwerking met alle bestuurlijke partners noodzakelijk. De commissie adviseert dat het rijk zo snel mogelijk, doch uiterlijk bij de begrotingsbehandeling van dit jaar, nader inzicht geeft over de wijze waarop het proces van synergie en innovatie gerealiseerd gaat worden. Zij geeft daarbij in overweging dit proces te ondersteunen via een substantiële financiële impuls ('aanjaagsubsidie') voor de regionale wateropgave. Hierbij beveelt de commissie aan om sterkere verbindingen te leggen met het Investeringsbeleid voor het Landelijk Gebied (ILG) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

3. Toelichting

In 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) gesloten. Het NBW bevat (niet in rechte afdwingbare) bestuurlijke afspraken, met als doel om het watersysteem uiterlijk in 2015 op orde te brengen en te houden. De nadruk ligt op de regionale WB21 waterkwantiteitsopgave, maar het NBW bevat ook procesafspraken ten aanzien van de KRW opgave. In het NBW is afgesproken om bij de uitwerking van WB21 maatregelen "waar nodig en mogelijk" KRW maatregelen te betrekken.

Het juridisch kader voor een voldoende klimaatbestendig waterbeleid wordt gevormd door de Waterwet⁷ (nog niet in werking), de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Gemeentelijke Watertaken en de Wet Milieubeheer.

De Decembernota's vormen een wezenlijk onderdeel van een proces van "grof naar fijn" op weg naar de stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) van 2009. De decembernota 2006 beoogt de inhoudelijke koers en de proceskoers richting SGBP's te beschrijven en geeft een totaalbeeld van de wateropgave voor de KRW en WB21 in termen van kosten, baten en maatregelen.

Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan enkele wezenlijke onderdelen van het integrale waterbeleid, zoals verwoord in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4)⁸.

⁶ een punt van aandacht is de doorwerking van afspraken met de koepels naar de individuele leden

⁷ Wetsvoorstel voor de Waterwet: TK 2006-2007; 30 1818

⁸ De geldigheidsduur van NW4 is recent verlengd tot 22 december 2009: brief Staatssecretaris V&W d.d. 22 januari 2007, TK 27625 nr 82

3.1 Sturing van het KRW/ WB21 proces

Het waterbeleid in Nederland wordt in Nederland uitgevoerd door een groot aantal verschillende spelers die, vanuit een eigen verantwoordelijkheid en inbreng in het proces, vaak gelijktijdig moeten opereren op verschillende bestuurslagen in de overheidsorganisatie, inclusief in toenemende mate het Europese niveau. De complexiteit van het proces als geheel wordt in Europees verband tegenwoordig veelal aangeduid met de term **'multi-level governance'**.

De Kaderrichtlijn Water veronderstelt – om effectief te kunnen zijn – een grote mate van **'verticale'** samenwerking tussen overheden (en niet-overheden) op verschillende bestuurlijke niveaus, waarbij de rijksoverheid als eerste aanspreekbaar is voor de belangen en prestaties van een lidstaat als geheel. Op het terrein van het waterbeleid spelen in Nederland de decentrale overheden (waterschappen, provincies, gemeenten) en maatschappelijke organisaties een aanzienlijke en cruciale rol, zeker in vergelijking tot vele andere Europese landen. De rijksoverheid moet daarom duidelijke kaders meegeven waarbinnen de vele actoren zelf (samen)werken aan het bereiken van de doelen en leren van gezamenlijke ervaringen. Wel kan zij haar rijksverantwoordelijkheid voor het welslagen van het realiseren van de wateropgave tot uitdrukking brengen in een substantiële financiële ondersteuning en met regelgeving voor verdere reductie van vervuilende diffuse bronnen.

Bij de uitwerking van maatregelen in de gebiedsprocessen gaat het om individuele bestuurlijke spelers die ieder vanuit hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden en ambities in het proces betrokken moeten worden. De behoefte aan helderheid en regionaal maatwerk vraagt om consolidatie en versterking van de **'horizontale'** coördinatieprocessen op het regionale (deel)stroomgebiedniveau, in ieder geval voor de komende periode van (regionale) planvorming. Dit veronderstelt een ruime gelegitimeerde inbreng van de dagelijkse besturen van betrokken overheden bij de vaststelling van regionale en landelijke ontwerpplannen.

Het interactieve KRW/WB21 proces biedt enerzijds mogelijkheden voor continue bijsturing, maar zorgt anderzijds ook voor een minder doorzichtig totaalbeeld. Dit komt onder andere doordat slechts enkele onderdelen van de waterproblematiek aan elkaar gekoppeld worden, waardoor het integrale karakter van het waterbeleid onvoldoende in beeld is. Voor de waterveiligheid is bijvoorbeeld een apart traject ingezet (WV21). De commissie geeft daarom nog enkele aanbevelingen op regionaal- en rijksniveau om het integrale proces te versterken.

Aanbevelingen op regionaal niveau

Voor de Decembernote staat in het jaar 2007 het gebiedsproces centraal. De waterbeheerders zijn de 'trekkers' van de gebiedsprocessen: rijkswaterstaat voor het hoofdsysteem, de waterschappen voor de regionale oppervlaktewatersystemen en de provincie voor het grondwater. Hoewel gemeenten op Europees niveau geen expliciete rol hebben bij de implementatie van de KRW, spelen gemeenten in de Nederlandse context wel een belangrijke rol in de realisatie van de in EU verband beoogde 'goede toestand' van het water. De totstandkoming van (regionale) plannen als stap op weg naar een nationaal SGBP is, als schakel in het uitvoeringsproces op lange termijn, van strategisch belang. Gemeenten hebben volgens afspraak uit het NBW de opdracht om samen met de waterschappen de gemeentelijke wateropgave vast te leggen in gemeentelijke waterplannen. Deze gemeentelijke waterplannen zijn een zwakke schakel in de SGBP's, omdat er achterstanden

zijn en er zelfs gemeenten zijn die hiermee nog moeten beginnen. De commissie vraagt zich af of het niet verplicht zijn van deze plannen leidt tot deze gang van zaken. Uiteindelijk zal de afronding van allerlei landelijke en regionale ruimtelijke maatregelen zijn beslag moeten krijgen in de waterbeheersplannen van de waterschappen en de bestemmingsplannen van de gemeenten. Onder de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening zal nog meer dan thans het geval is het gemeentelijke bestemmingsplan hét centrale instrument in de ruimtelijke ordening gaan vormen. Het is van groot belang dat ook de gemeenteraad vroegtijdig in het proces anticipeert op toekomstige water- en bestemmingsplannen.

- *De commissie vindt dat de betrokkenheid van provincie- en vooral gemeentebestuurders vanuit hun individuele verantwoordelijkheid bij de wateropgave verduidelijkt en versterkt moet worden.*

Op de regionale problematiek toegesneden publiekscampagnes zijn een optie om de bewustwording bij bestuurders, gemeenteraden en burgers te vergroten. Hierbij kunnen bijvoorbeeld 'best practises' van gecombineerde KRW en WB21 maatregelen, die met innovatie en kostenbesparing tot stand zijn gekomen, getoond worden. Maar ook zal in een vroegtijdig stadium gesproken moeten worden over maatregelen die pijn kunnen doen zoals bijvoorbeeld meer ruimte voor water of het terugdringen van vervuilende (diffuse) bronnen. Het is raadzaam de talloze regionale en lokale economische en maatschappelijke instellingen uit bedrijfsleven en 'civil society' in dit proces te betrekken.

De taken en verantwoordelijkheden op het gebied van water, ruimtelijke ordening en milieu van de verschillende overheden zijn omschreven in het door deze overheden onderschreven NBW. Uit de evaluatie van dit akkoord komt naar voren dat een groot aantal afspraken naar tevredenheid van partijen in uitvoering zijn. Voor een aantal afspraken en onderwerpen uit het NBW is de voortgang echter onvoldoende zeker en dit kan een belemmering vormen voor het halen van de doelstelling en van de afgesproken termijnen. Het gaat om die afspraken die van belang zijn voor de uitvoering in de periode 2008-2015 en die cruciaal zijn om het doel van het NBW in 2015 te kunnen halen.

- *De commissie adviseert om per (deel)stroomgebied regionale bestuurlijke convenanten op te stellen tussen overheden en/of sectoren*

In de convenanten dient omschreven te worden wat de partners op korte en op lange termijn willen bereiken, hoe dit bijdraagt aan het totale doel en hoe de verantwoordelijkheden en risico's verdeeld zijn.

De provincie dient in dit regionale proces een regisserende rol te hebben. Het is daarbij wel van belang de eis te stellen dat sectorale belangen en bevoegdheden van de provincie op het terrein van water, milieu en Ruimtelijke Ordening in dit proces goed worden onderscheiden en gescheiden van haar algemene coördinerende, integrerende en leidinggevende verantwoordelijkheden binnen het gebiedsproces. Wellicht kan een onpartijdig voorzitterschap van het (deel)stroomgebiedoverleg met een helder regionaal mandaat een oplossing bieden.

Aanbevelingen op rijksniveau

De commissie is van mening dat het integrale waterbeleid gestoeld dient te zijn op een zorgvuldige balans tussen inhoudelijk ambitieniveau, tempo en kosten van uitvoering en mate van doelrealisatie. Het bepalen van die balans vereist een actieve betrokkenheid van alle betrokken spelers in het waterveld, vanaf het moment van beleidsbepaling tot de fase

van de daadwerkelijke uitvoering op gebiedsniveau. De commissie heeft veel waardering voor de procesaanpak van de Decemhernota en voor de opgebouwde overleg- en samenwerkingsstructuur.

Het betreft een iteratief proces, waarbij het rijk uiteindelijk als lidstaat in Europees verband verantwoordelijkheid draagt voor een goede doelrealisatie van de Kaderrichtlijn Water. Het rijk heeft zodoende de verantwoordelijkheid om aandacht te geven aan de bestuurlijke verankering, de organisatorische inrichting van het proces en de procesvoering zelf.

De commissie constateert dat in deze procesmatige aanpak een transitie plaatsvindt van bestuurlijk sturen op inspanningsverplichtingen naar sturen op resultaat. De pragmatische aanpak, en het pleidooi voor haalbaarheid en betaalbaarheid, zoals ook verwoord in de Nota 'Pragmatische implementatie KRW'⁹ en terug te vinden in de Decemhernota 2006, worden door de commissie positief beoordeeld. Bij het zoeken naar een juiste balans tussen doelrealisatie, ambitie en kostenbeheersing dienen de eerder uitgesproken ambities in NW4, WB21 en NBW goed in het oog gehouden te worden.

- *De commissie pleit ervoor om wezenlijke beslissingen die afwijken van de kern van het afgesproken integrale waterbeleid inzichtelijker en explicieter in het proces tot uitdrukking te laten komen.*

De commissie signaleert dat samenhangen binnen het waterbeleid (Ruimte voor de Rivier, Waterveiligheid 21^{ste} eeuw, Kust) niet altijd even inzichtelijk zijn. Maar ook het generieke beleid van andere departementen heeft consequenties voor de ambities op watergebied. Als gevolg hiervan zijn de kostentoedeling, de consequenties voor de lastendruk en de prioriteitsstelling binnen het waterbeleid onvolledig in beeld gebracht.

- *De commissie adviseert dat V&W anticipeert op het concept Nationaal Waterplan dat voor eind 2008 gereed moet zijn¹⁰, door een rijksbrede, gemeenschappelijke, inhoudelijke agenda op te stellen. Deze agenda kan de samenhang met processen en instrumenten binnen het waterbeleid en met aanpalende sectoren nog verder stroomlijnen. Naast de ministeries van VROM en LNV, moeten ook de ministeries van EZ, FIN en BZK op voldoende hoog niveau bij dit proces betrokken worden.*

Deze agenda kan onder andere afwegingskaders geven voor de verschillende belangen (KRW, WB21, veiligheid, Hoogwater Richtlijn, Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn, Ecologische Hoofdstructuur, plattelandsontwikkeling, ruimtelijke inrichting, Europese Bodemstrategie). Het moet duidelijk zijn welk belang leidend is als gevolg van bijvoorbeeld tempo of een resultaatsverplichting. Zodoende kunnen ook beheerplannen voor bijvoorbeeld KRW en de Vogel- en Habitatrichtlijn beter op elkaar worden afgestemd.

Daarnaast kan in de agenda een koppeling met aanpalende beleidsterreinen zoals het grote kader van klimaatverandering, veiligheid en de financiële lastendruk gemaakt worden.

3.2 Inhoudelijke koers en tempo

Het is aan de hand van de Decemhernota moeilijk vast te stellen wat de inhoudelijke voortgang van het waterbeleid is. Dit komt enerzijds omdat er geen gemeenschappelijk beeld is van wat het "op orde zijn" van het watersysteem precies inhoudt en anderzijds

⁹ Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; Van beelden naar betekenis, Ministerie van V&W, 23 april 2004

¹⁰ Zie Waterwet (TK 2006-2007; 30 818): voor 22 december 2008 moet er een nieuw Nationaal Waterplan, inclusief de stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor minimaal een half jaar ter inzage worden gelegd. Het nieuwe Nationale Waterplan wordt eind december 2009 definitief vastgesteld.

omdat niet duidelijk weergegeven wordt waar we op dit moment staan met betrekking tot de (ecologische) waterkwaliteit en het voorkomen van wateroverlast en –tekort. Zo meldt de Decemhernota bijvoorbeeld dat wateroverlast zich naar verwachting het meest in het stedelijk gebied zal blijven voordoen, maar tegelijkertijd signaleert de Evaluatie van het NBW dat er nog geen landelijk beeld van de stedelijke wateropgave is. Verder stelt de Decemhernota dat het in het NBW afgesproken tempo (2015) niet voor de gehele stedelijke wateropgave (riolering) geldt.

Op basis van de globale verkenningen in de (deel)stroomgebieden en de strategische MKBA wordt ingeschat dat met een pakket van maatregelen, dat wordt gekarakteriseerd als “pragmatisch, haalbaar en betaalbaar”, een doelbereik van 70-80% mogelijk is. Door in te zetten op synergie en innovatie zou volledig doelbereik op termijn gerealiseerd moeten worden. De commissie wil hier een paar kanttekeningen bij maken.

Impliciet zijn bij het invullen van de financiële opgave de baten van innovatie en synergie oftewel meekoppelende belangen begroot. Het is de vraag of de baten van innovatie en synergie niet overschat worden. Door het faseverschil tussen WB21 (uitvoering) en KRW (planvorming), is innovatie bij WB21 nog maar slechts ten dele in te boeken. Het faseverschil maakt ook dat mogelijke kansen in synergie tussen WB21 en waterkwaliteit en andere functies in gebiedsprocessen niet meer mogelijk zijn. Voorzichtigheid is dan ook geboden met optimisme over financiële besparingen ten gevolge van synergie en innovatie.

- *De commissie acht het van belang dat op korte termijn meer inzicht wordt verkregen in hoeverre synergie en innovatie daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan de volledige doelrealisatie.*

De Decemhernota stelt terecht dat een financiële impuls in de vorm van bijvoorbeeld cofinanciering vanuit het rijk kan helpen om verschillende partijen in de regio (publiek-publiek of publiek-privaat) te stimuleren om gezamenlijke geïntegreerde projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Het is dan wel van belang dat er financiële middelen tijdig beschikbaar komen. Gezien de fase van planvorming en uitvoering lijkt het van belang daar op korte termijn helderheid over te geven. De commissie is dan ook benieuwd of de ruimte die het regeerakkoord op dit punt geeft, door het kabinet de komende jaren benut gaat worden.

Tenslotte veronderstelt de Decemhernota een bekendheid van lokale en regionale overheden met het proces, die op de commissie niet altijd even realistisch overkomt. Dit maakt de kans op vertragingen in het proces aanmerkelijk groter dan de gepresenteerde strakke tijdsplanning lijkt te vereisen.