

Bijlage Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 11 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Berenschot. Dhr. Dr. A. van Buuren van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft als onafhankelijke deskundige een kwaliteitsoordeel gegeven over de doorlichting. Zijn bevindingen bied ik u hierbij eveneens aan.

Artikel 11, Waterkwantiteit

Achtergrond

Het beleid en de doelstellingen van begrotingsartikel 11 voor de periode 2008-2013 vinden hun oorsprong in het decennium daarvoor. Met de (dreigende) overstromingen in het rivierengebied in 1993 en 1995 en met het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw 'Anders omgaan met Water' (2000) krijgt het waterbeheer in Nederland een belangrijke impuls. In plaats van vechten tegen water komt er aandacht voor leven met Water. Het water dient de ruimte te krijgen. Dit uit zich in o.a. de PKB Ruimte voor Rivier (2007).

In 2006 start het beleidstraject "Waterveiligheid 21e eeuw (WV21)" waarin het beheersen van overstromingsrisico's centraal staat. Naast hoogwaterbescherming wordt aandacht gegeven aan het betrekken van overstromingsrisico's bij ruimtelijke afwegingen, aan preparatie op overstromingen en risicobewustzijn. De bevindingen hieruit zijn vastgelegd in de Beleidsnota Waterveiligheid (2008). Hierin staan centraal: (1) actualisatie van preventiebeleid (overstap naar norm gebaseerd op overstromingskans), (2) vergroten van de aandacht voor het beperken van gevolgen van overstromingen en (3) vergroten van bewustzijn bij burgers, bedrijven en bestuurders.

In 2007 verschijnt de Watervisie waarin het Rijk o.a. aangeeft te streven naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer. De Deltacommissie (i.e. Commissie Veerman) wordt ingesteld om te adviseren over het waterbeleid voor de komende 100 jaar. Deze adviseert in 2008 de bescherming tegen overstroming te vergroten en de zoetwatervoorziening op de lange termijn veilig te stellen.

Beleidsdoelstelling artikel 11

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 11 (2008-2013) luidt: '*Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft en over voldoende zoetwater beschikt*' .

De rol en verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu binnen dit artikel is breed en divers. De rol 'het (doen) uitvoeren' heeft o.a. betrekking op taken binnen de onderdelen het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust-, IJsselmeer- en rivierengebied volgens het wettelijk niveau en het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De rol van 'regisseren' betreft o.a. verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het integrale waterbeleid, voor het Deltaprogramma en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. Ook is de minister verantwoordelijk voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium ten behoeve van het waterbeleid. Het zorgen voor het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren behoort er ook bij.

Artikel 11 is daarmee breed en kent drie sub artikelen: 11.01 Algemeen waterbeleid, 11.02 Waterveiligheid en 11.03 Grote oppervlaktewateren. Elk met een eigen doelstelling.

Financiën

De uitgaven in het begrotingsartikel 11 en bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02) varieerden in de periode 2008-2013 tussen ca. € 800 en € 1.100 miljoen per jaar. Circa 95% van die uitgaven zijn gerelateerd aan aanlegprojecten, beheer, onderhoud en vervanging en netwerkgebonden kosten.

Uitkomsten beleidsdoorlichting

Het doel van een beleidsdoorlichting is inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Een doorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek en steunt daarmee op beschikbaar evaluatie onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Doeltreffendheid

Berenschot constateert dat de voortgang goed wordt gemonitord, o.a. via 'Water in Beeld', maar dat er in mindere mate wordt geëvalueerd op doeltreffendheid.

De twee doelstellingen van sub artikel Algemeen Waterbeleid luiden: (1) *'het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid'* en (2) *'het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'*.

Berenschot concludeert dat er duidelijke stappen zijn gezet om de eerste doelstelling te halen. In de beschouwde periode zijn 8 wetten geïntegreerd in de waterwet. In het Bestuursakkoord Water (BAW) zijn afspraken gemaakt om tot een grotere doelmatigheid te komen, waarbij uit de monitoring blijkt dat men op de goede weg is. Ook zijn in het BAW afspraken gemaakt over de vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling in het waterbeheer.

Ten aanzien van de tweede doelstelling wordt geconstateerd dat de programma's 'Partners voor Water' en 'Topsector Water' voortvarend zijn opgepakt. Met de Partners voor Water subsidieregeling 'Wereldwijd werken met Water' worden resultaten geboekt op het gebied van het verbeteren van de internationale positie, bundeling van de krachten en bijdrage aan wereldwaterproblematiek. Tegelijkertijd blijkt het een kwestie van een lange adem om de echte vruchten van het beleid te plukken. De Topsector Water is momenteel twee jaar actief en heeft de eerste resultaten geboekt. Er zijn geen evaluatieonderzoeken over de doeltreffendheid van Partners voor Water en Topsector is pas twee jaar actief. Berenschot concludeert dat er nu geen uitspraken kunnen worden gedaan over het doelbereik van de tweede doelstelling.

De doelstelling van het sub artikel Waterveiligheid luidt: *'Doel is om de bescherming door de primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en rivierengebied volgens het wettelijk niveau te waarborgen; alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn op het niveau van 2001 (basiskustlijn).'*

Berenschot constateert dat op dit moment de primaire keringen nog niet overal aan de wettelijke normen voldoen. Wel is er een systematiek van toetsen en versterken die moet waarborgen dat dit doel kan worden gehaald. Lopende programma's zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, individuele aanlegprojecten en beheer, onderhoud en vervanging dragen bij aan het bereiken van dit doel. Tevens zijn middelen in het Deltafonds gereserveerd om hier in de toekomst aan te kunnen blijven werken. De doelstelling op het gebied van de kustlijnhandhaving wordt gehaald

De doelstelling van het sub artikel Grote Oppervlaktewateren luidt: *'Het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren'*.

Dit is een procesdoelstelling voor de grote oppervlaktewateren Waddenzee, Noordzee, IJsselmeer en Zuidwestelijke Delta gericht op het ontwikkelen van integraal beleid voor deze gebieden. Berenschot concludeert dat voor alle gebieden sprake is geweest van beleidsontwikkeling. Het beleid dient nog geïmplementeerd te worden. Er zijn dan ook nog geen uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) ervan.

De algemene doelstelling van artikel 11 luidt: *'Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft'*.

Berenschot concludeert dat deze doelstelling wordt gehaald op basis van de volgende redenering:

- Het waterveiligheidsbeleid is erop gericht dat Nederland droge voeten heeft. Geconcludeerd wordt dat dit beleid naar behoren functioneert.
- Het OESO concludeert in haar rapport over het Nederlands waterbeheer dat Nederland gezien wordt als een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten, namelijk 1,26% van het bruto nationaal product. Dit zijn kosten voor zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, drinkwatervoorziening en riolering. Daarnaast is in uw Kamer besloten tot een structurele financiële voeding van het Deltafonds. Op basis hiervan concludeert Berenschot dat de kosten voor het waterbeheer maatschappelijk aanvaardbaar zijn.
- Een duurzaam watersysteem heeft volgens Berenschot betrekking op enerzijds een goede organisatie van het waterbeheer door middel van wetten en een heldere verantwoordelijkheid- en taakverdeling tussen verschillende overheden en anderzijds op een integraal en toekomstbestendig beleid. De verantwoordelijkheden en taken zijn vastgelegd in de Waterwet en Waterschapswet. Aan dit eerste criterium wordt dus voldaan. Door onder andere het Deltaprogramma (toekomst) en de integrale gebiedsontwikkelingen in de gebieden met rijkswateren wordt geconcludeerd dat ook aan het tweede criterium wordt voldaan.

Doelmatigheid

Door Berenschot is geconstateerd dat er vrijwel geen evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid in de periode 2008-2013 beschikbaar zijn. Conclusies trekken over de doelmatigheid van het beleid door Berenschot zijn daarom niet mogelijk. Wel wordt geconcludeerd dat de aandacht voor doelmatig werken en/of doelmatigheid in de beschouwde periode is toegenomen. Dat blijkt uit verschillende ontwikkelingen:

- *Doelmatigheidsafspraken Bestuursakkoord Water (BAW)*: Met het Bestuursakkoord wordt beoogd om de forse wateropgave (waterveiligheid en waterketen) te realiseren tegen een zo beperkt mogelijke kostenstijging. Afgesproken is om een gezamenlijke doelmatigheidswinst na te streven die tot 2020 oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro. De nieuwe financieringssystematiek (50/50) van het HWBP is een invulling van dit streven. Concreet betekent dit dat het Rijk 50% van de uitvoeringskosten betaalt en de waterschappen als collectief 40% en het uitvoerende waterschap 10%.
- *Nieuwe normen waterveiligheid*: de nieuwe normen voor waterveiligheid zijn gericht op een doelmatige aanpak door de risicobenadering en de overstap naar nieuwe type normen (overstromingskansen) die worden onderbouwd met behulp van een MKBA, individuele risico's en groepsrisico's. Dit houdt in dat het meest wordt geïnvesteerd in gebieden waar de risico's op slachtoffers of grote economische schade het grootst zijn.
- *Deltaprogramma*: Ook de in het Deltaprogramma gepresenteerde aanpak van Adaptief Deltamanagement en het werken met Maatschappelijke Kosten Baten Analyses bieden een waarborg voor doelmatig werken.
- *Introductie van nieuwe methoden en technieken*: In de watersector wordt steeds meer gewerkt volgens de MIRT-systematiek, waarbij met een gestructureerde en gefaseerde aanpak wordt toegewerkt naar de realisatie van maatregelen. Ook andere ontwikkelingen duiden op meer aandacht voor doelmatigheid (en doeltreffendheid), zoals het toepassen van de life cycle cost benadering, het werken met Service Level Agreements, het versoberings- en efficiencyprogramma voor Beheer en Onderhoud, het innovatiegericht inkopen en de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat.

Berenschot concludeert dat hoewel de doelmatigheid hiermee niet kan worden vastgesteld, het waarborgen biedt voor doelmatiger werken.

Aanbevelingen en aandachtspunten

Ik heb waardering voor het werk dat Berenschot heeft verricht voor deze beleidsdoorlichting. Ik geef hieronder een reactie op aanbevelingen van Berenschot en de onafhankelijke deskundige waarmee ik aan de slag ga en/of waarin ik al stappen heb gezet.

Evaluaties naar doelmatigheid

Zoals Berenschot ook constateert, wordt bij de uitvoering van de programma's de nodige aandacht besteed aan doelmatigheid. Zo is bijvoorbeeld bij projecten van het HWBP-2 doelmatigheid een van de harde criteria waar het project aan moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Het programmabureau HWBP2 ziet daar in haar toetsing op toe. Tevens wordt echter geconstateerd dat er nog weinig ervaring is met *evaluaties* naar doelmatigheid. In algemene zin wordt daarom aanbevolen om bij toekomstige evaluaties expliciet aandacht te geven aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Specifiek wordt de aanbeveling gedaan voor de Grote Projecten Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en HBWP-2 om, naast de verplichte evaluatie naar doeltreffendheid, ook de doelmatigheid in beeld te brengen. Omdat lessen uit doelmatigheidsevaluaties van belang kunnen zijn voor het op doelmatige wijze bereiken van nieuwe waterveiligheidsnormen zal ik, in overleg met het ministerie van Financiën, bezien of en hoe Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en HWBP-2 bij de verplichte evaluatie op hun doelmatigheid kunnen worden beoordeeld.

Toekomstbestendigheid waterbeheer

De onafhankelijke deskundige stelt de vraag of het waterdomein voldoende toegerust is om te doen wat de politiek vraagt. De opgave nu en in de toekomst is groot en uitvoeringscapaciteit is beperkt. Daarnaast refereert hij aan het OESO rapport over het Nederlands Waterbeleid, waarin aandacht wordt gevraagd voor de toekomstbestendigheid van ons bekostigingssysteem. Hij merkt op dat de druk op het beschikbare budget en de scherpe doelen ten aanzien van doelmatigheid laten zien dat het geen vanzelfsprekendheid is dat er voldoende geld beschikbaar is voor het waterbeheer.

In mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 28966 nr. 27) met de beleidsreactie op het OESO rapport heb ik hierover het volgende aangegeven. Het Nederlandse waterbeheer kent een stabiele financiële structuur. De partners van het Bestuursakkoord Water staan hiervoor aan de basis. Om ons voor te bereiden op toekomstige uitdagingen is een Deltafonds ingesteld. Ik ga het gesignaleerde bekostigingsvraagstuk nader verkennen door met de partners van het Bestuursakkoord Water een discussie te voeren over ons waterbeheer op de lange termijn en de financiering daarvan. Als algemene richting voor de discussie steun ik daarbij het gebruiker/vervuiler betaalt principe.

Met de Unie van Waterschappen ben ik tot nieuwe afspraken gekomen over de bekostiging van de nieuwe normering (Kamerstuk 33750-J nr. 27). De huidige kostenverdeling op basis van het BAW gaat ook gelden voor de kosten voor de nieuwe normering. In 2023 zal ik de resultaten van de vierde landelijke toetsronde, die gaat plaatsvinden op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid aan uw Kamer rapporteren. Met de Unie van Waterschappen heb ik afgesproken dat moment ook te benutten om te bezien of de opgave aan de keringen nog steeds aansluit bij de financiële afspraken die gemaakt zijn.

In mijn beleidsreactie op het OESO rapport heb ik aangegeven dat het verwachte tekort aan waterprofessionals mij zorgen baart. In het kader van de uitvoering van de human capital agenda van de Topsector water werken publieke en private waterwerkgevers samen met onderwijsinstellingen om het imago van de sector te versterken en de instroom in watergerelateerde vervolgoopleidingen te vergroten.

Ook heb ik aangegeven dat binnen Rijkswaterstaat de kritische ondergrens is bereikt wat betreft kennis op het gebied van waterveiligheid, zowel kwalitatief als kwantitatief (Kamerstuk 33750-J nr. 20). De kennis is in zijn geheel genomen op dit moment nog voldoende aanwezig, maar over de verschillende dienstonderdelen verdeeld. Om deze ondergrens niet te overschrijden is het belangrijk verbindingen te leggen en te onderhouden tussen dienstonderdelen, maar ook met de markt en de kenniswereld.

Meekoppelen

De onafhankelijke deskundige vraagt aandacht voor het gegeven dat door slimme meekoppelingen van regionale investeringen met de grote investeringen in de waterveiligheid er extra maatschappelijk rendement kan worden gehaald. Onder druk van strikte tijdsaders, door het credo 'sober en doelmatig' of een te sectorale benadering kunnen kansen voor 'werk met werk' maken gemist worden. Soms is een extra duit in het zakje of enige flexibiliteit in de programmering nodig om die meekoppelingen mogelijk te maken.

In mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 33750-J nr.20) over het nieuwe waterveiligheidsbeleid heb ik aangegeven:

Daar waar sprake is van meerkosten van rivierverruiming, ben ik bereid middelen vanuit het Deltafonds in te zetten, als een maatregel een grote bijdrage levert aan de veiligheid, er sprake is van cofinanciering en de maatregel kansen biedt om op gebiedsniveau synergie te realiseren (ruimtelijk economisch, natuur, recreatie e.d.)

In de partiële herziening van het Nationale Waterplan (NWP), die ik op Prinsjesdag 2014 aan uw Kamer heb aangeboden, geeft het kabinet aan dat water en ruimtelijke belangen een grote invloed op elkaar hebben. Er kan sprake zijn van slimme combinaties waarbij ruimtelijke inrichting een belangrijke rol kan spelen bij het oplossen van de wateropgave. Bij de waterveiligheids- en zoetwateropgave is het van belang vroegtijdig rekening te houden met ruimtelijke belangen.

In mijn brief aan uw Kamer over de "meekoppeltoets" bij waterprojecten (Kamerstuk 27625 nr. 330) heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet bij investeringen in het ruimtelijke domein een integrale aanpak van opgaven stimuleert.

Evaluatie Waterwet

In artikel 10.4 van de Waterwet is aangegeven dat deze wet na vijf jaar wordt geëvalueerd. Het traject van totstandkoming van de Omgevingswet, waarin de Waterwet grotendeels wordt opgenomen, behelst uitvoerige beoordeling van de huidige wetgeving. Daarin wordt bekeken of verdere integratie van vergunningverlening kan plaatsvinden en of, ook op het waterdomein, nog meer verschuiving naar algemene regels kan plaatsvinden. Vanuit dit oogpunt zou een brede evaluatie van de Waterwet een dubbeling opleveren met de onderzoeken die in het kader van de Omgevingswet worden uitgevoerd.

Ik voer evaluaties uit voor twee onderwerpen waarover een toezegging aan de Eerste Kamer is gedaan (indirecte lozingen) of een afspraak is gemaakt in het Bestuursakkoord Water (grondwaterbevoegdheden). De uitkomsten van deze evaluaties stuur ik zodra deze gereed zijn aan uw Kamer toe.

Tot slot

Een oordeel geven over de doelmatigheid van het beleid in de periode 2008-2013 is nog niet goed mogelijk. Dat doet niets af aan het gegeven dat de aandacht voor doelmatig werken en doelmatigheid is toegenomen in de periode 2008-2013. Ik wijs hiervoor op:

- Het Bestuursakkoord Water. De waterbeheerders hebben afgesproken om een gezamenlijke doelmatigheidswinst na te streven die tot 2020 geleidelijk oploopt tot €750 mln per jaar t.o.v. van 2010. In het akkoord zijn ook afspraken gemaakt over de kostenverdeling van het versterken van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen in het HWBP. Het Rijk betaalt 50%, een solidariteitsdeel van de waterschappen (40%) en een projectgebonden aandeel van 10% voor het uitvoerend waterschap.
- Het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Het beschermingsniveau is bepaald op basis van risicobenadering. De hoogte van de norm wordt bepaald door de kans op een overstroming en de gevolgen van een overstroming. Dit betekent dat er het meest wordt geïnvesteerd daar waar de risico's het grootst zijn.
- Het versoberings- en efficiencyprogramma voor beheer en onderhoud bij Rijkswaterstaat en de introductie van de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat om voldoende

doelmatigheidsprikkels in te bouwen.

- Het feit dat er bij dagelijkse uitvoering van de grote projecten ook de noodzakelijke aandacht voor doelmatigheid is. Zo wordt bijvoorbeeld bij projecten in het HWBP-2 een doelmatigheidstoets uitgevoerd, alvorens tot subsidiëring wordt overgegaan.

Daarbij oordeelt de OESO positief over ons waterbeheer. Nederland wordt gezien als mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten, namelijk 1,26 % van het bruto nationaal product.

In de beschouwde periode is voortvarend (verder) gewerkt om Nederland nu en de toekomst tegen het water te blijven beschermen. Door het systematisch toetsen kennen we de staat van bijna alle primaire keringen. De kustlijn is op orde en in het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier zijn primaire keringen versterkt. In de Deltawet, als onderdeel van de Waterwet, is de juridische grondslag van het Deltafonds geregeld. De nieuwe financieringssysteem (50/50) van het HWBP is wettelijk vastgelegd. Binnen het Deltaprogramma is intensief met de waterpartners samengewerkt om Nederland ook voor de volgende generaties te kunnen beschermen tegen hoogwater.

Er zal in Nederland altijd een opgave voor waterveiligheid zijn. De komende jaren zullen in het teken staan van de implementatie van het nieuwe waterveiligheidsbeleid in al zijn facetten. Ik ga hier, samen met de betrokken partners, voortvarend mee aan de slag.