

Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit

Algemeen Waterbeleid, Waterveiligheid en Grote Oppervlaktewateren



Martine Olde Wolbers

Dirk-Jan Schoneveld

Anna Lambrechtse

Rens Baltus

Pieter Jeroen Bart (Anteagroup)

Eindrapport, 27 oktober 2014

Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit

Algemeen Waterbeleid, Waterveiligheid en Grote Oppervlaktewateren

Inhoud	Pagina
Managementsamenvatting	
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting	1
1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek 2012	1
1.3 Afbakening Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit	2
1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode	4
1.5 Leeswijzer	5
2. Motivering gevoerde beleid	6
2.1 Voorgeschiedenis artikel 11	6
2.2 Aanleiding voor beleid	7
2.3 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid	10
2.4 Conclusie	12
3. Doelen en instrumenten	13
3.1 Beschrijving doelen en instrumenten	13
3.2 Aard en samenhang ingezette beleidsinstrumenten	18
3.3 Conclusie	21
4. Financiën	22
4.1 Rijksuitgaven Waterkwantiteit	22
4.2 Bedrijfsvoering	27
4.3 Conclusie	28
5. Beschikbaarheid onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	29
5.1 Beschikbaarheid onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	29
5.2 Conclusie	31
6. Effecten van het beleid – Algemeen Waterbeleid	32
6.1 Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water	32
6.2 Wetgeving	34
6.3 Partners voor Water, Topsector Water	36
6.4 Conclusie	39

7. Effecten van beleid – Waterveiligheid	40
7.1 Waterveiligheid - Beleid	40
7.2 Waterveiligheid – Uitvoering (Deltafonds)	45
7.3 Conclusie	55
8. Effecten van beleid - Grote Oppervlaktewateren	57
8.1 Algemeen	57
8.2 Noordzee	57
8.3 Zuidwestelijke Delta	58
8.4 Waddengebied	60
8.5 IJsselmeer gebied	63
8.6 Conclusie	64
9. Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	65
9.1 Inleiding	65
9.2 Motivering van het gevoerde beleid	66
9.3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	67
9.4 Overzicht evaluaties over doeltreffendheid en doelmatigheid	69
9.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid	70
9.6 Aanbevelingen	74

Bijlagen:

1. Leden interne en externe begeleidingsgroep
2. Overzicht uitgevoerde evaluaties beleid
3. Literatuuroverzicht
4. Detaillering uitgaven artikel 11 Waterkwantiteit 2013
5. Verantwoord begroten
6. Onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting

Managementsamenvatting

Inleiding

Voor u ligt de rapportage van de Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit. In deze doorlichting is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat valt onder artikel 11 Waterkwantiteit van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: het vat bondig samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Onder doeltreffendheid wordt verstaan *'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'*. Doelmatigheid betreft *'de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid'*. De doorlichting beschouwt de periode 2008-2013.

Artikel 11 Waterkwantiteit

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

De rol en verantwoordelijkheid van de Minister binnen dit artikel hebben betrekking op het (doen) uitvoeren en regisseren van beleid. De rol (doen) uitvoeren heeft onder andere betrekking op het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en rivierengebied volgens het wettelijk niveau, alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn op het niveau van 2001 (basiskustlijn). Ook het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken valt hieronder.

Voor het regisseren geldt dat de Minister verantwoordelijk is voor de vormgeving van het integrale waterbeleid, voor het deltaprogramma en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. Verder 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. Ook het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren behoort hiertoe.

Artikel 11 heeft al met al een brede scope en kent drie sub artikelen: 11.01 Algemeen Waterbeleid, 11.02 Waterveiligheid en 11.03 Grote Oppervlaktewateren. Deze drie sub artikelen hebben elk een eigen doelstelling. Ook bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02) zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting, aangezien deze onderdelen gerelateerd zijn aan artikel 11.

Rijksuitgaven Waterkwantiteit

De gerealiseerde uitgaven op het gebied van waterkwantiteit liggen in de periode 2008 - 2013 in de orde van grootte van 800 tot 1.100 miljoen euro per jaar. Ongeveer 95% van deze kosten hebben betrekking op de grote uitvoeringsprogramma's Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, het HWBP-2 en overige aanlegprojecten, beheer, onderhoud, vervanging en netwerkgebonden kosten. De overige 5% heeft betrekking op uitgaven van het kerndepartement.

Doeltreffendheid beleid

De doelstelling van het sub artikel Algemeen Waterbeleid is tweeledig en luidt:

1. *'Het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid'.*
2. *'Het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.*

Geconstateerd is dat er duidelijke stappen zijn gezet om de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid te verbeteren. Er zijn echter geen indicatoren benoemd op basis waarvan het doelbereik van dit sub doel kan worden vastgesteld. Ditzelfde geldt voor het sub doel om de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector te versterken: met de programma's Partners voor Water en de Topsector Water zijn weliswaar resultaten geboekt, maar daarmee kan het doelbereik nog niet worden vastgesteld.

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)'.*

In het onderzoek is geconcludeerd dat op dit moment de primaire keringen nog niet overal voldoen aan de wettelijke normen en het doel dus nog niet gehaald wordt. Wel is er een systematiek van toetsen en versterken die moet waarborgen dat dit doel op termijn wordt gehaald. Lopende programma's zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, individuele aanlegprojecten en beheer, onderhoud en vervanging dragen daaraan bij. 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 reeds 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.'*

Geconcludeerd is dat in alle bestudeerde gebieden (Noordzee, Waddengebied, IJsselmeer gebied en de Zuidwestelijke Delta) sprake is geweest van beleidsontwikkeling. Aangezien het beleid nog geïmplementeerd dient te worden, kunnen er logischerwijs nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid ervan.

Uit bovenstaande blijkt dat het voor de sub artikelen Algemeen Waterbeleid en Grote Oppervlaktewateren lastig is gebleken om de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen. Voor het sub artikel Waterveiligheid geldt dat de doelstelling nog niet (geheel) gehaald wordt. De algemene doelstelling van artikel 11 is echter minder concreet geformuleerd dan de doelstellingen van de sub artikelen.

Gebleken is dat deze algemene doelstelling van artikel 11, namelijk *'Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft'* wel gehaald wordt. Het waterveiligheidsbeleid is er immers op gericht dat Nederland droge voeten heeft. Verder heeft de OESO in haar rapport *'Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?'* gesteld dat Nederland gezien wordt als een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten.

Doelmatigheid beleid

Er is weinig onderzoek beschikbaar dat uitspraken doet over de doelmatigheid van individuele instrumenten in de periode 2008 - 2013. Uitspraken over de doelmatigheid van het beleid in zijn totaliteit zijn derhalve ook niet mogelijk.

Wel is gebleken dat de aandacht voor doelmatigheid in de beschouwde periode is toegenomen. Dat blijkt uit verschillende ontwikkelingen:

- *Doelmatigheidsafspraken Bestuursakkoord Water:* In het BAW zijn doelmatigheidsafspraken gemaakt met onder andere een nieuwe financieringssystematiek voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij de kosten gelijk verdeeld worden tussen het Rijk en de waterschappen.
- *Nieuwe normen waterveiligheid:* Diverse studies laten (ex ante) zien dat door de herziening van de waterveiligheidsnormen in de toekomst gericht en doelmatiger geïnvesteerd kan worden in het verbeteren van de waterveiligheid.
- *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 en de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat.

Hoewel de doelmatigheid hiermee niet kan worden vastgesteld, biedt het waarborgen voor doelmatiger werken.

Aanbeveling

Algemeen wordt aanbevolen om bij toekomstige evaluaties meer aandacht te besteden aan de doelmatigheid (naast doeltreffendheid) van het beleid. Specifiek wordt aanbevolen om bij de evalueaties van de programma's Ruimte voor de Rivier, HWBP-2 en Maaswerken de doelmatigheid te onderzoeken.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding en het doel van de beleidsdoorlichting (paragraaf 1.1), de eisen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek aan de doorlichting stelt (paragraaf 1.2), de afbakening van de doorlichting (paragraaf 1.3), de aanpak en onderzoeksverantwoording (paragraaf 1.4) en een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting

Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de rijksbegroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken. Dit jaar stond artikel 11 Waterkwantiteit van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) op het programma voor een beleidsdoorlichting.

Het doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Door middel van de beleidsdoorlichting wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting tot doel om te leren van het gevoerde beleid.

De begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid

Met doeltreffendheid en doelmatigheid wordt het volgende bedoeld (RPE 2012):

- *Doeltreffendheid van beleid:* Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.
- *Doelmatigheid van beleid:* Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement).

1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek 2012

De Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek 2012 (RPE 2012) van het ministerie van Financiën omvat de regels en eisen voor beleidsdoorlichtingen. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een geheel beleidsartikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan.

Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. De diepgang en het detailniveau van een beleidsdoorlichting is dan ook afhankelijk van de onderzoeksinformatie die aanwezig is.

Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling moeten worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang.

Conform de RPE 2012 moeten in een beleidsdoorlichting de volgende dertien vragen beantwoord worden:

Thema's	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid.	<ol style="list-style-type: none"> 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven.	<ol style="list-style-type: none"> 5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	<ol style="list-style-type: none"> 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.	<ol style="list-style-type: none"> 11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

1.3 Afbakening Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit

De beleidsdoorlichting naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid heeft plaatsgevonden op basis van de algemene doelstelling die in de begroting van 2013 van artikel 11 Waterkwantiteit is geformuleerd. Deze algemene doelstelling luidt: *'Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft'*.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2008 – 2013 en beschouwt het gehele artikel. Een voorgaande beleidsdoorlichting die relatie heeft met artikel 11, heeft in 2008 plaatsgevonden. Deze doorlichting richtte zich uitsluitend op het WB21-beleid (tegengaan wateroverlast).

In de begroting van 2013 vallen onder artikel 11 de volgende drie sub artikelen:

1. Algemeen Waterbeleid (11.01).
2. Waterveiligheid (11.02).
3. Grote Oppervlaktewateren (11.03).

Bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02) zijn gerelateerd aan artikel 11. Het betreft uitgaven uit het Deltafonds voor de waterveiligheid, zoals onder andere de programma's Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. Deze onderdelen van het Deltafonds zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting.

De rol en verantwoordelijkheid van de Minister met betrekking tot artikel 11 hebben betrekking op het (doen) uitvoeren en regisseren van beleid¹.

De rol (doen) uitvoeren heeft betrekking op taken binnen de volgende onderdelen:

- Het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en rivierengebied volgens het wettelijk niveau; alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn op het niveau van 2001 (basiskustlijn).
- Het (doen) uitvoeren van verkenningen en planuitwerkingen ten behoeve van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.
- Het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken.
- Het (doen) uitvoeren van beheer en onderhoud.

Onder het regisseren vallen de volgende verantwoordelijkheden:

De Minister is verantwoordelijk 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. Daarnaast regisseert de Minister de afstemming van het waterbeheer rondom de Noordzee en met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems.

¹ Begroting ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013, artikel 11.

De rol «regisseren» heeft op dit artikel ook betrekking op taken binnen de volgende onderdelen:

- Het realiseren van een maatschappelijk afgewogen verdeling van water en daarvoor het hoofdwatersysteem zo te beheren dat wateroverlast en -tekort worden voorkomen. Het zorgen voor kaders en instrumentarium voor regionale afwegingen om het regionale watersysteem op orde te brengen en te houden.
- Het zorgen voor het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren.
- Het beleid op de topsector Water is gericht op het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse Watersector. Het gaat onder meer om het versterken van innovatiekracht en menselijk kapitaal en exportbevordering organiseren en uitvoeren van bilaterale handelsmissies en het ontvangen van buitenlandse delegaties.

1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode

De aanpak van het onderzoek bestond uit een aantal stappen, te weten:

- Reconstructie beleidstheorie.
- Instrumentenscan.
- Gespreksronde.
- Analyse en rapportage.

Deze stappen worden hieronder beschreven.

Reconstructie beleidstheorie

De begroting van 2013 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu vormde het uitgangspunt voor de beleidsdoorlichting Waterkwantiteit. Op basis van deze begroting zijn de doelen en indicatoren voor het waterkwantiteitsbeleid benoemd. Hierbij geldt dat in de begroting van 2013 nog niet in alle gevallen sprake was van een sluitende set aan indicatoren en kengetallen. Daarom is ook in andere bronnen zoals eerdere begrotingen en het Nationaal Waterplan gekeken wat de doelen en indicatoren van beleid zijn. Vervolgens is in beeld gebracht welke beleidsinstrumenten in de periode 2008 – 2013 zijn ingezet om deze doelen te realiseren.

Instrumentenscan

Daarna is per beleidsinstrument in kaart gebracht welke doelen zijn geformuleerd, welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd en welke middelen zijn ingezet. Hierbij is gebruik gemaakt van bestaande beleidsdocumenten, evaluaties, beleidsonderzoeken en voortgangsrapportages zoals het jaarlijks verschijnende Water in Beeld.

Gespreksronde

Om de bevindingen te valideren zijn interviews gehouden met experts op de desbetreffende beleidsterreinen. Op basis van de interviews zijn de instrumentenscans verrijkt en vervolgens ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen (in dit rapport respondenten genoemd).

Analyse en rapportage

Tot slot zijn de geverifieerde instrumentenscans in samenhang geanalyseerd om conclusies te trekken ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van al het beleid dat valt onder artikel 11 Waterkwantiteit en is de rapportage opgesteld.

De beleidsdoorlichting is begeleid door een interne en externe begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroepen hadden als taak om de kwaliteit te bewaken en om inhoudelijke en financiële kennis te leveren. De samenstelling van de begeleidingsgroepen is opgenomen in bijlage 1. De aanpak van het onderzoek is besproken in de startbijeenkomsten met de interne en externe begeleidingsgroepen en goedgekeurd. Vervolgens zijn de eerste resultaten van de beleidsdoorlichting gepresenteerd aan de begeleidingsgroepen. Tot slot is de conceptrapportage voorgelegd aan beide begeleidingsgroepen. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt, waarna het rapport definitief is geworden.

Bij een beleidsdoorlichting staat onafhankelijkheid voorop. Een van de vereisten van de RPE is dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze toets is uitgevoerd door de heer Van Buuren, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn oordeel is aan het rapport toegevoegd (bijlage 6).

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de dertien vragen van de RPE. Hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste (beleids)ontwikkelingen op het gebied van waterkwantiteit die aanleiding vormden voor het geformuleerde beleid. Ook geeft dit hoofdstuk de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden weer. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aard van en samenhang tussen de doelen en instrumenten van het waterkwantiteitbeleid. Hoofdstuk 4 beschrijft de inzet van middelen en de onderbouwing hiervan. Hoofdstuk 5 beschrijft in hoeverre en op welke wijze het gevoerde beleid geëvalueerd is. Hoofdstuk 6, 7 en 8 beschrijven respectievelijk de effecten van het waterkwantiteitbeleid voor de onderwerpen Algemeen Waterbeleid, Waterveiligheid en Grote Oppervlaktewateren. In deze hoofdstukken wordt eerst een feitelijke beschrijving van de situatie gegeven. De paragrafen eindigen met een conclusie, waarin de analyse van de onderzoekers wordt weergegeven. Daarmee is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de feiten en meningen van respondenten enerzijds en het oordeel van de onderzoekers anderzijds. Tot slot volgt in hoofdstuk 9 de beantwoording van de 13 RPE-vragen. Daarnaast worden er in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan.

2. Motivering gevoerde beleid

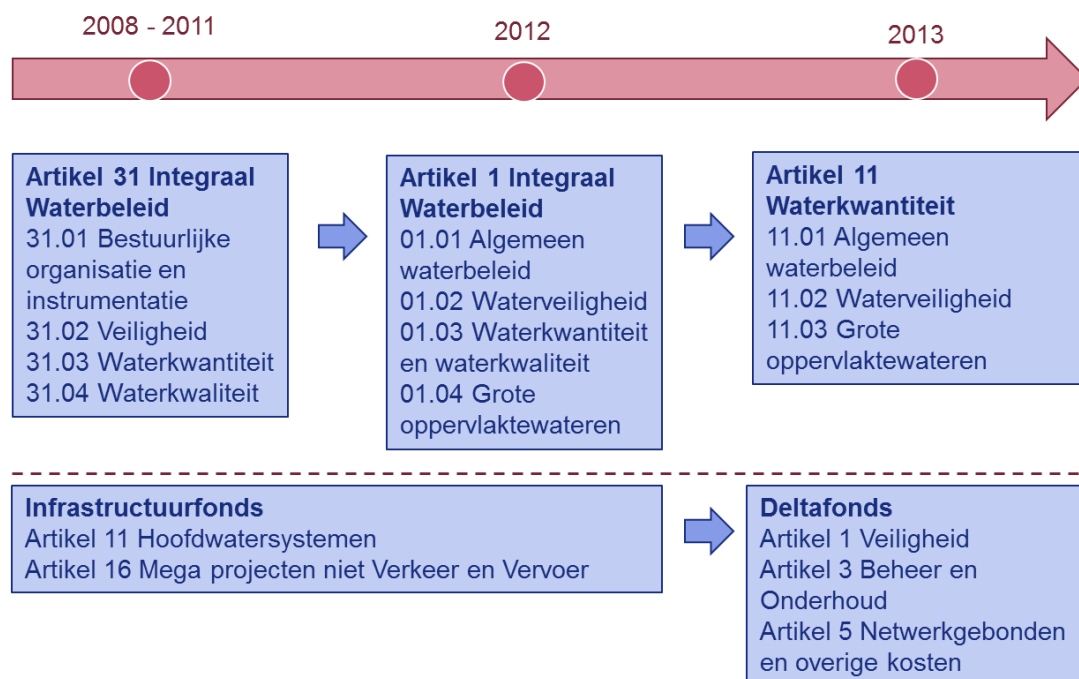
Dit hoofdstuk beschrijft de wijzigingen in de begrotingsstructuur die het artikel in de periode 2008 – 2013 heeft ondergaan (paragraaf 2.1), de aanleiding voor het beleid (paragraaf 2.2) en de verantwoordelijkheden van het Rijk ten aanzien van het beleid dat valt onder artikel 11 (paragraaf 2.3).

2.1 Voorgeschiedenis artikel 11

Sinds 2013 kent de begroting van lenM (hoofdstuk XII) twee artikelen die betrekking hebben op water: artikel 11 Waterkwantiteit en artikel 12 Waterkwaliteit. In de periode 2008 – 2012 was er één artikel in de rijksbegroting van lenM (respectievelijk het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat) met betrekking tot het waterbeleid.

Onderstaande figuur laat de wijzigingen in de begrotingsstructuur in de periode 2008 - 2013 zien, zoals deze naar voren komt uit de jaarverslagen.

Figuur 2.1: Wijzigingen in de begrotingsstructuur in de periode 2008 – 2013



De structuurwijziging in 2012 was het gevolg van de vorming van het ministerie van lenM in 2011. Deze reorganisatie leidde tot een nieuwe functionele indeling van de organisatie en daarmee een andere begrotingsstructuur die beter aansloot op de nieuwe organisatie. Vanaf dat moment is ook het sub artikel Grote Oppervlaktewateren ontstaan.

Dit sub artikel is in de begrotingen van 2008 - 2011 niet terug te vinden in de begrotingen van de toenmalige ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast is de begroting gewijzigd als gevolg van een nieuwe rijksbrede begrotingsystematiek, genaamd 'Verantwoord Begroten'. Tevens heeft de vaste commissie voor IenM haar wensen voor de structuur aangegeven die zij graag verwerkt zag in de begroting van 2013. Per ontwerpbegroting 2013 is artikel 1 Integraal waterbeleid geconverteerd naar de artikelen 11 Waterkwantiteit en 12 Waterkwaliteit.

In het Regeerakkoord van oktober 2012 is bepaald dat uitgaven voor waterveiligheid en de zoetwatervoorziening worden gefinancierd uit het Deltafonds en dat dit fonds wordt afgesplitst van het Infrastructuurfonds. Vanaf 2013 kent IenM daarom een separate Deltafonds begroting. Uitgaande van de Waterwet zijn daarbij de artikelen 11 Hoofdwatersystemen en 16 (alle Megaprojecten niet Verkeer en Vervoer, met uitzondering van artikel 16.01 Project Mainportontwikkeling Rotterdam) van het Infrastructuurfonds, geconverteerd naar het Deltafonds (artikel 26.02) en de begroting van het Ministerie (hoofdstuk XII). In de begroting van 2013 wordt in artikel 11 expliciet verwezen naar artikel 26.02.01 Investeren in Veiligheid en artikel 26.02.03 Beheer, Onderhoud en Vervanging.

2.2 Aanleiding voor beleid

Met de grote overstromingen in het rivierengebied midden jaren '90 en het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw 'Anders omgaan met Water' uit 2000 krijgt het waterbeheer in Nederland een belangrijke impuls. Er komt aandacht voor leven met water in plaats van vechten tegen het water. Het water dient meer ruimte te krijgen. Inzichten die leiden tot grootschalige uitvoeringsprogramma's als Maaswerken en Ruimte voor de Rivier.

In 2001 wordt voor het eerst een toets uitgevoerd om vast te stellen of de primaire keringen langs de grote rivieren voldoen aan de wettelijke normen. In 2006 volgt een tweede toetsronde. Een deel van de primaire waterkeringen wordt afgekeurd. Verder blijkt uit een toets in 2003 dat de zeekeringen langs de Noordzeekust op een aantal locaties op een termijn van twintig jaar niet meer aan de geldende veiligheidsnorm zouden voldoen. Deze locaties zijn aangemerkt als de 'Zwakke Schakels Kust'. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) wordt ingericht. Dit programma omvat de maatregelen die de beheerders moeten treffen om de afgekeurde keringen langs rivieren en kust weer aan de vigerende veiligheidsnormen te laten voldoen.

Met het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003 wordt de eerste stap gezet naar een landelijke aanpak van wateroverlast, waarbij alle overheidslagen betrokken zijn en hun handtekening zetten. De waterschappen fuseren tot integrale organisaties die gaan over waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterzuivering, waarmee de omvang en bestuurskracht van deze overheidsorganisaties behoorlijk toenemen.

In 2007 verschijnt de Watervisie waarin het kabinet aangeeft de ambities te willen vergroten en te streven naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer. Het Kabinet stelt een Deltacommissie in (Commissie Veerman) om te adviseren over het waterbeleid voor de komende honderd jaar. Deze Deltacommissie adviseert in 2008 de bescherming tegen overstromingen te vergroten en de zoetwatervoorziening op de lange termijn veilig te stellen.

Op basis hiervan wordt in 2009 een ontwerp gemaakt van een Deltawet (als onderdeel van de Waterwet), waarin de juridische grondslag van het Deltaprogramma, de taken en bevoegdheden van de Deltacommissaris en het Deltafonds geregeld worden. Het Kabinet Balkenende IV stelt een structureel bedrag voor water en kust beschikbaar met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks. De Deltacommissaris wordt in 2009 aangesteld. In 2009 verschijnt ook het eerste Nationaal Waterplan (NWP1) als opvolger van de Vierde Nota Waterhuishouding (1997). Het Nationaal Waterplan betreft de periode 2009 – 2015.

Beschouwing periode 2008 - 2013

In de periode 2008 – 2013 wordt het consequent uitvoeren van eerder ingezette grote programma's en projecten, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma en Ruimte voor de Rivier voortgezet. Het beleid hiervoor was al in gang gezet in de daaraan voorafgaande jaren en vastgelegd in het Nationaal Waterplan van 2009.

Ook staat deze periode in het teken van het voorbereiden van beleidswijzigingen: in het Deltaprogramma worden nieuwe normen voor waterveiligheid voorbereid en nieuwe financieringsafspraken gemaakt voor de aanpak van de primaire keringen. Herziening van het waterveiligheidsbeleid is nodig omdat het huidige waterveiligheidsbeleid al een aantal decennia mee gaat en sindsdien het aantal mensen en de economische waarde achter de dijken sterk is toegenomen. Bovendien is er sprake van klimaatsverandering en is de kennis over dijken en gevolgen van overstromingen sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot voorstellen voor het aanpassen van het waterveiligheidsbeleid², waarbij onder andere nieuwe normen voor de primaire keringen worden voorgesteld. Deze voorstellen zijn opgenomen in de Deltabeslissing Waterveiligheid die (als één van de vijf Deltabeslissingen) op Prinsjesdag 2014 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Naast de nieuwe normen is in het Deltaprogramma gewerkt aan gebiedsgerichte uitwerking van waterveiligheidsopgaven en opgaven rondom de zoetwatervoorziening. Dit heeft geleid tot de Deltabeslissingen Rijn-Maasdelta en IJsselmeer gebied. Ook deze zijn op Prinsjesdag 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Als reactie op de overschrijding van het budget van het hoogwaterbeschermingsprogramma-2 worden nieuwe financieringsafspraken gemaakt voor het versterken van de primaire keringen in beheer bij het waterschap. De verwachting dat het op orde brengen van de primaire keringen op korte termijn met relatief beperkte middelen en relatief snel zou kunnen gebeuren, blijkt niet uit te komen. Het HWBP-2 blijkt omvangrijker dan het HWBP-1 en men verwacht op dat moment dat het nHWBP nog omvangrijker zal zijn dan het HWBP-2. In 2010 wordt daarom de Taskforce Ten Heuvelhof ingesteld om onderzoek te doen naar de overschrijding van de kosten van het HBWP-2 en te adviseren over een meer doelmatige uitvoering. De adviezen krijgen een plek in het Bestuursakkoord Water (BAW, 2011), waarin veel aandacht is voor doelmatigheid en samenwerking. Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkbedrijven komen overeen maatregelen te treffen voor een doelmatiger waterbeheer. De kwaliteit van het beheer moet groter en de maatschappelijke kosten lager.

² Brief van minister Schultz van Haegen (IenM) aan de Tweede Kamer over waterveiligheid, 2 juni 2014.

Om de lastenstijging gematigd te houden, hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven afgesproken om een doelmatigheidswinst na te streven die tot 2020 geleidelijk oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro ten opzichte van 2010.³

Conform de Spoedwet dragen de waterschappen in de periode 2011 t/m 2013 per jaar 81 miljoen euro bij aan de waterschapsprojecten van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. Conform het regeerakkoord bedraagt de bijdrage van de waterschappen in 2014 131 miljoen euro en vanaf 2015 181 miljoen euro per jaar⁴.

De noodzaak tot doelmatig werken wordt nog eens versterkt door de financieel-economische crisis en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen. Naast het hoogwaterbeschermingsprogramma wordt er bijvoorbeeld meer gestuurd op doelmatigheid bij het Beheer en Onderhoudsprogramma van Rijkswaterstaat.

In de onderzochte periode verandert er ook het nodige op het gebied van de waterwetgeving. In 2009 wordt de Waterwet van kracht waarin acht wetten zijn samengevoegd. De Waterwet stelt integraal waterbeheer centraal, en stroomlijnt en moderniseert de acht waterbeheerwetten. Aanleiding voor de integratie is de toegenomen aandacht voor integraal waterbeheer en de doelstelling van het toenmalige Kabinet om regels, vergunningstelsels en administratieve lasten te verminderen. Eerder al is de Waterschapswet gewijzigd met het oog op de waterschapsverkiezingen van 2008.

In de gebieden met grote rijkswateren vindt beleidsvorming en uitvoering plaats. Zo wordt gewerkt aan de uitvoering van de Beleidsnota Noordzee 2009 – 2015 en wordt de rijksstructuurvisie Windenergie op Zee opgesteld. De Wadden, de Zuidwestelijke Delta en het IJsselmeergebied maken allemaal onderdeel uit van het Deltaprogramma.

Tabel 2.1 vat de voornaamste activiteiten / ontwikkelingen in de periode 2008 – 2013 samen en geeft de aanleiding hiervoor weer. Deze aanleidingen voor het beleid en de beleidswijzigingen zijn nog steeds actueel.

³ Werkgroep monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, Rapportage lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst 2010-2013, mei 2014.

⁴ Bestuursakkoord Water, april 2011.

Tabel 2.1: Activiteiten / ontwikkelingen 2008 – 2013 en aanleiding voor het beleid

Activiteit / ontwikkeling	Aanleiding
Aanpassingen wetgeving.	Toegenomen aandacht voor integraal waterbeheer. Wens om regeldruk te verminderen.
Toegenomen aandacht voor doelmatigheid, nieuwe financieringsafspraken primaire keringen.	Economische crisis, kostenoverschrijdingen HWBP-2, advies Taskforce ten Heuvelhof.
Consequente uitvoering van eerder in gang gezette programma's ten behoeve van waterveiligheid.	(Dreigende) overstromingen rivierengebied in 1993 en 1995, afkeuring van dijken in toetsrondes.
Ontwikkeling nieuwe normen waterveiligheid.	Nieuwe inzichten werking dijken, toename economische waarde en aantal mensen achter de dijk, klimaatverandering.
Start deltaprogramma, structurele voeding Deltafonds vanaf 2020.	Aanbevelingen Commissie Veerman, klimaatveranderingen.

2.3 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

Waterbeheer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De Waterwet die eind 2009 in werking is getreden, legt grotendeels vast hoe dit gebeurt voor het waterbeheer. Het Rijk is verantwoordelijk voor onderwerpen van nationaal belang zoals de veiligheid tegen overstromingen. Daarnaast heeft het Rijk ook een stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Daartoe schept het Rijk de kaders, mede op basis van Europese regels. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en beheert o.a. de stormvloedkeringen en rijkswateren zoals de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee, de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee.

De provincie stelt de kaders voor het regionale waterbeheer en voor grondwater. De provincies hebben een (grond)wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de waterschappen en voeren op basis hiervan toezicht uit op de waterschappen. In het kader van algemeen interbestuurlijk toezicht houden de provincies toezicht op de uitvoering van de taken door de gemeenten.

De gemeente draagt zorg voor een veilige en prettige leefomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. Gemeenten hebben taken in het ruimtelijke en sociale domein. In het ruimtelijke domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en huisvesting een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer en hebben de zorgplichten voor overtollig hemelwater, afvalwater en grondwater in de bebouwde omgeving. Ze formuleren het beleid voor deze zorgplichten en voeren de taken uit. Gemeenten kennen sinds 1993 een Gemeentelijk Rioleringsplan en daarmee een verplicht assetmanagement. Het inspecteren en onderhouden is een standaard beheeractiviteit.

De waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. De waterschappen hebben de zorg voor het regionale waterbeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater. Ze beheren een groot deel van de primaire waterkeringen. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied om hun taken te bekostigen en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. Zij voeren hun taken uit binnen de kaders, zoals die door de algemene democratie worden opgesteld en vertalen deze in uitvoeringsgericht beleid en beheermaatregelen.

Kaderstelling en toezicht

Het Rijk stelt de kaders voor het hoofdwatersysteem (inclusief de primaire waterkeringen en de rijkskanaaldijken). De provincie stelt de kaders voor het regionale watersysteem (inclusief de regionale waterkeringen).

Bescherming tegen overstromingen

Het Rijk heeft de taak om normen te stellen voor de primaire waterkeringen en te zorgen voor het toetsingsinstrumentarium. De waterschappen toetsen of de waterkeringen aan de normen voldoen en het Rijk beoordeelt de resultaten van deze toetsing. Met de wijziging van de Waterwet, die op 1 januari 2014 van kracht is geworden, heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het directe toezicht op de primaire waterkeringen. De provinciale verantwoordelijkheid bij het toetsingsproces is vervallen. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en als gebiedsregisseur richten de provincies zich op de programmeringsfase van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Toekenning van functies

Het Rijk is verantwoordelijk voor de toekenning van functies in de rijkswateren, de provincies voor die in de regionale wateren. De provincies kennen functies toe aan regionale wateren en grondwater. Rijkswaterstaat ziet toe op de maatregelen die in de rijkswateren nodig zijn om te voldoen aan de aangewezen functies en voert deze uit. De waterschappen doen dit voor de regionale wateren.

Bestuursakkoord Water

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 zijn afspraken gemaakt om verantwoordelijkheden scherper toe te delen, beleid en uitvoering zo volledig mogelijk te scheiden, het aantal plannen te verminderen, interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en zo efficiënt mogelijk te voldoen aan Europese verplichtingen. Zo is bijvoorbeeld afgesproken om uit te gaan van slechts één kadersteller/toezichthouder en één uitvoerende overheid.

De specifieke rol en verantwoordelijkheid van de Minister gerelateerd aan artikel 11 van de rijksbegroting zijn reeds beschreven in paragraaf 1.3.

2.4 Conclusie

De volgende conclusies worden getrokken:

- In de periode 2008 - 2013 hebben verschillende wijzigingen in de begrotingsstructuur plaatsgevonden. De onderwerpen Algemeen Waterbeleid en Waterveiligheid staan in de verschillende begrotingsstructuren herkenbaar op de begroting. Voor Grote Oppervlaktewateren geldt dat dit sinds 2012 als sub artikel op de begroting staat. Daarnaast is in 2013 het Deltafonds afgesplitst van het Infrastructuurfonds.
- De periode 2008 – 2013 wordt getypeerd door enerzijds de consequente uitvoering van eerder in gang gezette uitvoeringsprogramma's, zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Anderzijds wordt in deze periode nieuw beleid ontwikkeld: er wordt gewerkt aan de Deltabeslissingen, waarin onder andere nieuwe normen voor waterveiligheid worden voorgesteld en voorkeursstrategieën voor het IJsselmeergebied, de Wadden en de Rijn-Maasdelta. De aandacht voor doelmatigheid en samenwerken neemt toe.
- Ten aanzien van de verantwoordelijkheden van het waterbeheer geldt dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen betreft. Het Rijk is verantwoordelijk voor onderwerpen van nationaal belang, zoals de veiligheid tegen overstromingen. Daarnaast heeft het Rijk ook een stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Daartoe scheidt het Rijk de kaders, mede op basis van Europese regels. Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van het Rijk beheert de rijkswateren, zoals de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee, de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee.

3. Doelen en instrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen en beleidsinstrumenten die zijn ingezet voor het beleid dat valt onder artikel 11 van de begroting 2013 van het ministerie van IenM (paragraaf 3.1). Vervolgens is de samenhang tussen de instrumenten beschreven (paragraaf 3.2) en worden conclusies getrokken (paragraaf 3.3).

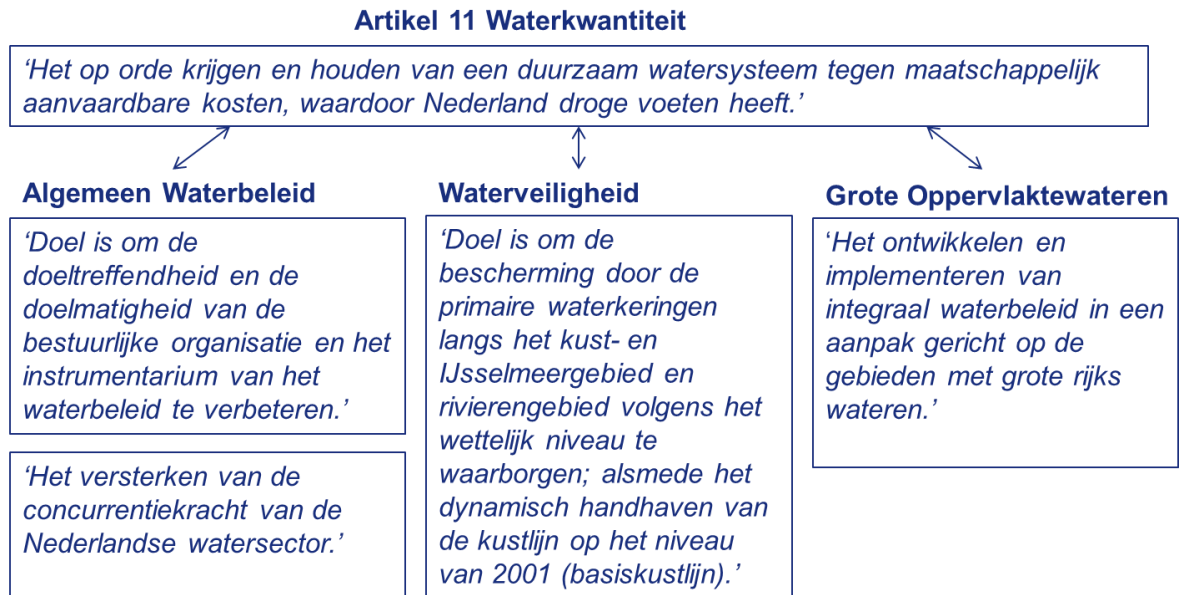
3.1 Beschrijving doelen en instrumenten

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.'

Dit algemene doel is in de periode 2008 – 2013 ongewijzigd gebleven. Om vast te kunnen stellen in welke mate het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest, is in beeld gebracht welke sub doelen en indicatoren geformuleerd zijn en welke beleidsinstrumenten zijn ingezet. De (sub) doelen staan in onderstaande figuur beschreven.

Figuur 3.1 Overzicht algemene doelstelling en sub doelstellingen van artikel 11



Bij de doelen zijn in beperkte mate kwantitatieve indicatoren geformuleerd. In het Nationaal Waterplan is de systematiek gehanteerd dat streefbeelden staan beschreven met beleidskeuzen en concrete activiteiten die het streefbeeld dichterbij brengen. In de jaarlijkse rapportage Water in Beeld wordt gerapporteerd over de voortgang van deze activiteiten. Adequate voortgang betekent echter niet automatisch dat het doel ook wordt bereikt. Voor de aanlegprojecten en het beheer en onderhoud gericht op waterveiligheid zijn wel kwantitatieve indicatoren beschikbaar.

In onderstaande paragrafen zijn per sub artikel de instrumenten beschreven die zijn ingezet.

3.1.1 Instrumenten Algemeen Waterbeleid

Het sub artikel Algemeen Waterbeleid heeft met name betrekking op de regisseursrol van het ministerie van IenM ten aanzien van het waterbeheer. De belangrijkste beleidsinstrumenten behorend bij het sub artikel Algemeen Waterbeleid in de periode 2008-2013 zijn opgenomen in tabel 3.1.

Tabel 3.1: Overzicht beleidsinstrumenten bij sub artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
11.01.01 Opdrachten	Beleidsonderzoek Nationaal Waterplan.	In het NWP wordt een beeld geschetst van een 'veilige, welvarende, leefbare delta', waarbij bescherming wordt geboden tegen overstromingen, wateroverlast en droogte zo veel mogelijk worden voorkomen en sprake is van een goede waterkwaliteit.
	Wetgeving Waterwet, Waterschapswet.	De Waterwet regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. De Waterwet regelt ook de instelling van het Deltafonds (begrotingsfonds), het Deltaprogramma, de Deltacommissaris en de bijdrage die de waterschappen jaarlijks leveren aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Op termijn zal de Waterwet opgaan in de Omgevingswet. De Waterschapswet regelt de opheffing en instelling van waterschappen en voorziet in regelgeving met betrekking tot de taken en inrichting van de waterschappen en de samenstelling van hun besturen.
	Beleidsonderzoek Bestuursakkoord Water.	Doel van het BAW is te blijven zorgen voor: bescherming tegen overstromingen, een goede kwaliteit van het water, voldoende zoet water.
	Topsector Water.	De Topsector Water is gericht op het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse Watersector.

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
11.01.02 Subsidies	Partners voor water.	Het programma Partners voor Water bundelt krachten om de internationale positie van de Nederlandse watersector (overheid, bedrijfsleven, kennisinstituten en NGO's) te verbeteren en zo een bijdrage te leveren aan oplossingen voor de wereldwaterproblematiek.
11.01.03 Bijdrage aan agentschappen	Bijdrage aan agentschappen.	De bijdrage aan Agentschappen is hoofdzakelijk bestemd voor Rijkswaterstaat. Hiermee levert Rijkswaterstaat capaciteit voor beleidsondersteuning en advies ten behoeve van de operationele doelstellingen op het gebied van Waterbeleid.

3.1.2 Instrumenten Waterveiligheid inclusief het Deltafonds

De belangrijkste instrumenten behorend bij het sub artikel Waterveiligheid in de periode 2008 – 2013 zijn opgenomen in tabel 3.2.

Tabel 3.2: Overzicht beleidsinstrumenten bij sub artikel 11.02 Waterveiligheid

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
11.02.01 Opdrachten	Risicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen.	De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) is in november 2007 in werking getreden. In 2009 zijn vereisten vanuit de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving opgenomen. Vanaf 2010 werken overheidsorganisaties aan de daadwerkelijke implementatie van de ROR: zij maken overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen.
	3de toetsing: programmering Hoogwaterbeschermingsmaatregelen.	In 2011 heeft de derde toetsing van primaire keringen aan de wettelijke normen plaatsgevonden. Op basis van de resultaten hiervan vindt de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen plaats voor het HWBP.
	Actualisatie wettelijk toetsinstrumentarium.	Het doel van het WTI 2017 is het ontwikkelen van een toetsinstrument dat beheerders in staat stelt om hun primaire waterkeringen te toetsen aan de nieuwe veiligheidsnorm.
	Aanpassing wettelijke normen via Delta-programma.	Doel is om te komen tot nieuwe normen voor waterveiligheid die invulling geven aan meerlaagsveiligheid waarbij preventie (voorkomen overstromingen) de primaire laag is. In de nieuwe normen worden basisveiligheid voor ieder individu, maatschappelijk aanvaardbaar risico voor grote groepen mensen en een economisch optimaal veiligheidsniveau verwerkt.

Deltafonds

In 2013 is het Deltafonds ingesteld met als doel het bekostigen van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Dit sub artikel heeft met name betrekking op de rol 'doen uitvoeren' van het ministerie van IenM ten aanzien van het waterbeheer. Het Deltafonds is het financieel fundament onder het Deltaprogramma en vanuit hoofdstuk XII wordt een financiële bijdrage gedaan aan het Deltafonds, (sub artikel 26.02). De belangrijkste instrumenten behorend bij dit sub artikel zijn opgenomen in tabel 3.3.

Tabel 3.3: Overzicht beleidsinstrumenten bij sub artikel 26.02 Deltafonds

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
26.02.01 Investeren in veiligheid 1.01 Grote projecten waterveiligheid	Programma HWBP-2.	In de nationale Hoogwaterbeschermingsprogramma's voeren de waterschappen en Rijkswaterstaat maatregelen uit om de primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidsnorm te laten voldoen, nu en in de toekomst. Het HWBP-2 omvat 88 projecten.
	Ruimte voor de Rivier.	De opdracht van het programma is om in uiterlijk 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en benedenstroomse deel van de Maas te realiseren volgens de wettelijke waterveiligheidsnormen, en de daarmee samenhangende ruimtelijke kwaliteit te versterken.
	Maaswerken.	Het programma Maaswerken is voortgekomen uit het Deltaplan Grote Rivieren dat na overstromingen in 1993 en 1995 tot stand kwam. In 1997 is een bestuursovereenkomst gesloten tussen het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en de provincie Limburg. In deze overeenkomst hebben partijen aangegeven samen te werken aan de uitvoering van besluiten van de doelstellingen van de Maasplannen ten aanzien van hoogwaterbescherming en natuurontwikkeling. Het programma Maaswerken is onderdeel van het Deltaprogramma, met behoud van eigen besturing, organisatie en financiering.
1.02 Overige aanlegprojecten	Verkenningen en planuitwerkingsprogramma.	Op dit artikelonderdeel worden diverse projecten en programma's verantwoord die zich in de MIRT-verkenningen- en planuitwerkingsfase bevinden. Voorbeelden zijn: programmering HWBP, planuitwerking Afsluitdijk, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wansum, IJsselsprong Zutphen.

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
	Realisatie-programma.	Dit programma heeft betrekking op aanlegprojecten ten behoeve van waterveiligheid, niet zijnde 'Grote projecten'. Het betreft onder andere Dijkversterking en herstel steenbekleding Ooster- en Westerschelde, Steenbestorting Westerschelde en NURG.
1.03 Studiekosten	Studie en onderzoekskosten.	Deze begrotingspost betreft studie- en onderzoekskosten ten behoeve van het Deltaprogramma (MIRT Onderzoeken) en bevat daarnaast de overige studiekosten op het gebied van waterveiligheid.
26.02.03 Beheer, onderhoud, vervanging	Water-management.	Dit betreft o.a. crisisbeheersing- en preventie, bestuurlijke afspraken waterverdeling, regulering waterverdeling.
	Beheer en onderhoud.	Beheer en onderhoud omvat waterveiligheid (bescherming tegen overstromen door hoogwater) en zoetwatervoorziening (valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting). Vervanging bestaat uit uitgaven ten behoeve van werkzaamheden die betrekking hebben op renovatie- en vervangingsinvesteringen. Deze post betreft o.a. kustlijnhandhaving, B&O stormvloedkeringen, B&O uiterwaarden.

3.1.3 Instrumenten Grote Oppervlaktewateren

De belangrijkste instrumenten behorend bij het sub artikel Grote Oppervlaktewateren in de periode 2008 – 2013 zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3.4: Overzicht beleidsinstrumenten bij artikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
11.03 Opdrachten		
Wadden	Integrale gebieds-ontwikkeling Waddengebied, deelprogramma Wadden	IenM werkt mee aan integrale gebiedsontwikkeling in het Waddengebied, onder andere met het doel om de veiligheid van het Waddengebied voor de lange termijn te kunnen waarborgen. Tevens zijn er activiteiten om Nederlandse beleidsdoelen te realiseren in samenhang met activiteiten in Duitsland en Denemarken en worden werkzaamheden uitgevoerd ter ondersteuning van de deelname door IenM aan het Regiecollege Waddengebied.

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
Noordzee	Beleidsnota Noordzee 2009 – 2015, ecologisch monitoringsonderzoek windenergie op zee, RSV Windenergie op Zee, Noordzeeloket	Op de Noordzee wordt ecologisch monitoringsonderzoek gedaan naar de effecten van het aanleggen van windenergie gebieden op zee en wordt de opvolger voor de beleidsnota Noordzee voorbereid. Ook wordt een jaarlijkse bijdrage verstrekt aan het Noordzeeloket.
Zuidwestelijke Delta	RSV Grevelingen VZM, Deltaprogramma ZWD, Scheldeverdragen, onderzoek Schelde-estuarium.	In de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer komen Rijksuitspraken over de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer te staan. In het Schelde-estuarium wordt door de Vlaams-Nederlandse Schelde Commissie (VNSC) onderzoek gedaan (waaronder monitoring) ten behoeve van de uitvoering van de Scheldeverdragen met het oog op de (lange termijn) doelstellingen van deze verdragen: een duurzame balans tussen de pijlers veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid.
IJsselmeergebied	Deelprogramma IJsselmeer gebied, Toekomstvisie Afsluitdijk.	Voor het IJsselmeer is gewerkt aan een voorkeursstrategie voor waterveiligheid en zoetwater in het kader van het Deltaprogramma. Ook is een Toekomstvisie Afsluitdijk opgesteld.

3.2 Aard en samenhang ingezette beleidsinstrumenten

In de voorgaande paragraaf is een overzicht gegeven van alle beleidsinstrumenten die het Rijk inzet om het beleid zoals beschreven in het Nationaal Waterplan (en onderliggende plannen zoals de Beleidsnota Noordzee) te realiseren. Idealiter worden beleidsinstrumenten in samenhang ingezet en versterken ze elkaars werking. Daarbij heeft de overheid de beschikking over verschillende typen instrumenten. Een veelgebruikte indeling is de volgende:

1. Juridische instrumenten: hieronder wordt met name wetgeving bedoeld, maar ook convenanten, bestuursakkoorden, vergunningen, verordeningen en dergelijke.
2. Financieel-economische instrumenten: hieronder vallen bijvoorbeeld belastingen, subsidies en schadevergoedingen.
3. Informatie- en communicatie instrumenten: hieronder vallen bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes of informatievoorziening via een website. Ook onderzoek en monitoring wordt hieronder gerekend.

Berenschot

In de bestuurskunde wordt ook wel de metafoor gebruikt van *de peen (financieel-economisch)*, *de zweep (juridisch)* en *de preek (communicatie)*. Hoewel er geen recept bestaat voor een optimale instrumentenmix, kan in het algemeen gesteld worden dat hoe completer de inzet van verschillende typen beleidsinstrumenten, hoe groter de kans dat de doelen gehaald worden.

In deze paragraaf wordt een beschouwing gegeven op de samenhang van de ingezette instrumenten. Tabel 3.5 geeft een overzicht van alle ingezette beleidsinstrumenten ingedeeld naar bovenstaande drie categorieën.

Tabel 3.5: Totaal overzicht ingezette beleidsinstrumenten artikel 11 waterkwantiteit

Type instrument	Algemeen waterbeleid	Waterveiligheid	Grote Oppervlaktewateren
Juridische instrumenten (wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken)	Waterwet	Waterwet	<i>Onder andere:</i>
	Waterschapswet	Deltabeslissingen waterveiligheid en Rijn-Maasdelta	Waterwet, Wet Ruimtelijke Ordening, Wet Milieubeheer,
	Spoodwet Doelmatig Waterbeheer	Actualisatie Wettelijk Toets instrumentarium	Natuurbeschermingswet, Flora en Faunawet, Visserijwet, Mijnbouwwet
	Bestuursakkoord Water	1 ^{ste} , 2 ^{de} 3 ^{de} en verlengde 3 ^{de} toetsronde primaire waterkeringen	Samenwerking buurlanden Rijn, Maas, Schelde en Eems
	NBW-actueel	Europese Richtlijn Overstromingsrisico's	Scheldeverdragen
	Water in MIRT-Gebiedsagenda's	Toezicht en vergunningverlening op de eigen werken van Rijkswaterstaat (ILT)	Deltabeslissingen IJsselmeergebied en Rijn-Maas Delta, voorkeursstrategie Wadden
		PKB Ruimte voor de Rivier	Rijksstructuurvisie Zuidwestelijke Delta
		Rijksstructuurvisie Windenergie op zee	
		Toekomstvisie Afsluitdijk	

Type instrument	Algemeen waterbeleid	Waterveiligheid	Grote Oppervlaktewateren
Financieel-economische instrumenten	HGIS Partners voor Water Topsector Water	Deltafonds Financiële bijdrage waterschappen aan HWBP	Waddenfonds (<i>valt niet onder verantwoordelijkheid minister van IenM</i>)
Informatie en communicatie (waaronder onderzoek)	Communicatie-campagne Nederland leeft met Water Monitoring (Water in Beeld, balans voor de Leefomgeving) Informatiehuis Water Helpdesk water Watereducatie	Deltaprogramma Waterveiligheid 21 ^{ste} eeuw, VNK	Onderzoek Schelde Estuarium Ecologisch onderzoek Windenergie Noordzee Noordzeeloket Deltaprogramma Wadden, IJsselmeer gebied, Zuidwestelijke Delta

De tabel laat zien dat voor de drie onderwerpen (Algemeen waterbeleid, Waterveiligheid en Grote Oppervlaktewateren) er in alle drie de categorieën instrumenten zijn ingezet om het beleid gerelateerd aan artikel 11 te realiseren. Ook is er sprake van samenhang tussen de ingezette instrumenten. Zo is de Waterwet kaderstellend voor alle drie de onderwerpen. Voorbeelden die de samenhang illustreren zijn (niet uitputtend):

- De afspraken die gemaakt zijn in het Bestuursakkoord Water zijn per 1 januari 2014 verankerd in de Waterwet en vertalen zich onder andere in een financiële bijdrage van de waterschappen aan het HWBP.
- De financiële middelen voor de uitvoering van onder andere het programma Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het HWBP-2 worden beschikbaar gesteld via het Deltafonds.
- De kennisontwikkeling via Veiligheid Nederland in Kaart is gebruikt voor het opstellen van nieuwe normen voor waterveiligheid (Deltabeslissing waterveiligheid).
- Het ecologisch onderzoek Windenergie Noordzee is gebruikt voor de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee.

3.3 Conclusie

Hoewel er geen recept bestaat voor een optimale instrumentenmix, kan in het algemeen gesteld worden dat hoe completer de inzet van verschillende typen beleidsinstrumenten, hoe groter de kans dat de doelen gehaald worden. Geconcludeerd wordt dat er voor het bereiken van de doelstellingen van de sub artikelen van artikel 11 zowel juridische, financieel-economische en informatie- en communicatie instrumenten zijn ingezet en dat meerdere instrumenten onderlinge samenhang vertonen en elkaar versterken. Er zijn geen hiaten in de instrumentenmix geconstateerd.

Wel wordt geconcludeerd dat in de begroting en het Nationaal Waterplan slechts in beperkte mate kwantitatieve indicatoren benoemd zijn waartegen de bereikte resultaten van de verschillende instrumenten afgezet kunnen worden. Dit geldt met name voor de sub artikelen 11.01 Algemeen Waterbeleid en 11.03 Grote Oppervlaktewateren en vormt een handicap bij het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten. Dit komt verder aan de orde in de hoofdstukken 6 en 8.

4. Financiën

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgaven van het rijk ten aanzien van artikel 11 waterkwantiteit (paragraaf 4.1). Tevens wordt beschreven hoe de bedrijfsvoering van lenM is (paragraaf 4.2). Tot slot worden de conclusies beschreven (paragraaf 4.3).

4.1 Rijksuitgaven Waterkwantiteit

Als gevolg van onder meer begrotingswijzigingen kunnen de realisatiecijfers van de verschillende jaren in de periode 2008 tot en met 2013 niet direct met elkaar vergeleken worden. Aan de hand van de jaarverslagen en informatie over de conversie is daarom een financiële reconstructie gemaakt, zodat een te vergelijken financieel beeld ontstaat tussen de jaren. In tabel 4.1 zijn de gerealiseerde uitgaven op het gebied van waterkwantiteit weergegeven. Het gaat hierbij om de uitgaven op artikel 11 en bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02). Het beeld dat uit deze tabel naar voren komt is dat de totale uitgaven na 2008 zijn gestegen en in de periode 2009 - 2013 in de orde van grootte van € 900 – € 1.100 miljoen per jaar liggen.

Tabel 4.1: Overzicht gerealiseerde rijksuitgaven artikel 11, inclusief Deltafonds (* 1.000)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>Jaarverslag IenM 2008-2011</i>	<i>Art 31</i>	<i>Art 31</i>	<i>Art 31</i>	<i>Art 31</i>	<i>Art 1, 98</i>	<i>Art 11, 98</i>	<i>Jaarverslag IeM 2012-2013</i>
Bestuurlijke organisatie en instrumentatie	€ 29.074	€ 30.464	€ 26.034	€ 28.831	€ 31.671	€ 35.591	Algemeen waterbeleid
Waterveiligheid	€ 13.465	€ 15.124	€ 23.608	€ 18.661	€ 2.591	€ 3.338	Waterveiligheid
Waterkwaliteit en kwantiteit	€ 34.588	€ 29.830	€ 23.183	€ 22.134	€ 5.937		Waterkwantiteit en kwaliteit
					€ 1.898	€ 2.092	Grote oppervlaktewateren
					€ 17.059	€ 15.937	Apparaatsuitgaven
<i>Sub totaal</i>	<i>€ 77.127</i>	<i>€ 75.418</i>	<i>€ 72.825</i>	<i>€ 69.626</i>	<i>€ 59.156</i>	<i>€ 56.958</i>	<i>Sub totaal</i>
<i>Jaarverslag Infrastructuurfonds 2008-2012</i>	<i>Art 11 en 16</i>	<i>Art 11 en 16</i>	<i>Art 11 en 16</i>	<i>Art 11 en 16</i>	<i>Art 11 en 16</i>	<i>Art 1, 2, 3, 5</i>	<i>Jaarverslag Deltafonds 2013</i>
Veiligheid	€ 334.542	€ 565.137	€ 503.695	€ 463.326	€ 429.972	€ 574.101	Veiligheid
Beheer, onderhoud, vervanging	€ 365.487	€ 418.269	€ 365.742	€ 158.213	€ 167.093	€ 190.180	Beheer, onderhoud, vervanging
Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven			€ 2.297	€ 257.667	€ 254.203	€ 253.827	Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven
<i>Sub totaal</i>	<i>€ 700.029</i>	<i>€ 983.406</i>	<i>€ 871.734</i>	<i>€ 879.206</i>	<i>€ 851.268</i>	<i>€ 1.018.108</i>	<i>Sub totaal</i>
Totaal	€ 777.156	€ 1.058.824	€ 944.559	€ 948.832	€ 910.424	€ 1.075.066	Totaal

Toelichting op de tabel

Per 2012 zijn de begroting en het jaarverslag ingedeeld naar artikelen met financiële instrumenten (opdrachten, subsidies en bijdragen derden) en de uitgaven die hiermee gepaard gaan.

Hieronder zijn per sub artikel de instrumenten toegelicht met enkele illustraties (niet limitatief) uit 2013:⁵

- *Algemeen waterbeleid* omvat uitgaven voor opdrachten (uitvoering van het Bestuursakkoord Water, de Helpdesk Water en de Topsector Water) subsidies (Partners voor water, 11,6 miljoen euro) en de bijdrage aan agentschappen (met name RWS, circa 21 miljoen euro) en medeoverheden (subsidieregeling compensatie kwijtschelding waterschappen).
- *Waterveiligheid* omvat uitgaven voor opdrachten. In 2013 ging het onder andere om uitgaven voor het afronden van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisico kaarten, de voorbereiding van de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen en een uitwerking van de bouwstenen van het wettelijk toets instrumentarium.
- *Waterkwaliteit en kwantiteit* omvat uitgaven voor opdrachten, subsidies en derden. Sinds 2013 is dit sub artikel niet meer van kracht onder artikel 11.
- *Grote oppervlaktewateren* is per 2012 een apart sub artikel en omvat uitgaven voor opdrachten. Het gaat onder andere om uitgaven voor het ontwerp van de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee, de voorbereidingen van de Beleidsnota Noordzee en de rijks structuurvisie Zuidwestelijke Delta en het Noordzeeloket.
- *Apparaatsuitgaven* zijn per 2012 separaat verantwoord in de begroting (namelijk op artikel 98). Eerder werden de apparaatsuitgaven verdisconteerd in de beleidsartikelen. Omwille van de vergelijkbaarheid tussen de jaren zijn in tabel 4.1 de apparaatsuitgaven in alle jaren meegenomen (vanaf 2012 dus als separate post op de begroting). Op dit artikel staan de personele en materiële uitgaven en ontvangsten van het Ministerie, met uitzondering van de Staf Deltacommissaris en de agentschappen ILT, KNMI, NEa en RWS. Het omvat de uitgaven voor ambtelijk personeel, inhuur externen en materieel voor het kerndepartement. De genoemde bedragen in de tabel hebben betrekking op artikel 11 en deels ook op artikel 13 (Ruimtelijke ontwikkeling) en zijn niet nader uitgesplitst.

De verslaggeving voor het Deltafonds is opgebouwd langs productartikelen. Hieronder zijn de artikelen toegelicht met enkele illustraties (niet limitatief) uit 2013:⁶

- *Veiligheid*. Dit betreft projecten die door de Tweede Kamer de status van Groot Project zijn toegekend: het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2), Ruimte voor de Rivier en Maaswerken.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag en slotwet ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013, (33 930 XII, nr. 1), vergaderjaar 2013-2014.

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag en slotwet Deltafonds 2013 (33 930, nr. 1), vergaderjaar 2013-2014.

Daarnaast zijn er de overige aanlegprojecten waterveiligheid (verkenningen en planuitwerkingsprogramma, realisatieprogramma), studiekosten voor het Deltaprogramma (MIRT onderzoeken) en overige studiekosten rond waterveiligheid. Het artikel waterveiligheid in het Deltafonds is gerelateerd aan begrotingsartikel 11.

- *Beheer, onderhoud, vervanging.* Op dit sub artikel worden de producten op het gebied van beheer en onderhoud verantwoord. Dit betreft het watermanagement, het regulier beheer en onderhoud en vervanging en renovatie. Dit artikel is gerelateerd aan zowel beleidsartikel 11 Waterkwantiteit als beleidsartikel 12 Waterkwaliteit. Dit betekent dat ook beheer, onderhoud en vervanging gericht op de waterkwaliteit uit dit artikel gefinancierd worden.
- *Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven.* Op dit sub artikel worden de apparaatskosten van RWS en de Deltacommissaris geraamd alsmede, de overige netwerk gebonden uitgaven van RWS en de programma uitgaven van de Deltacommissaris die niet direct aan de afzonderlijke projecten uit dit Deltafonds zijn toe te wijzen. Per 2011 zijn de apparaatskosten van Rijkswaterstaat, die voorheen in de integrale kosten waren opgenomen, apart inzichtelijk gemaakt. Dit verklaart het verschil tussen 2010 en 2011.

Het Deltafonds wordt voor het grootste deel gevoed door een bijdrage uit de beleidsbegroting van het ministerie van IenM (artikel onderdeel 26.02 van hoofdstuk XII). Daarnaast wordt voor een aantal projecten een bijdrage van derden (andere departementen, lagere overheden, buitenlandse overheidsinstanties en de Europese Unie) ontvangen.

In bijlage 4 is een nadere detaillering opgenomen van de uitgaven ten behoeve van artikel 11 en artikel 26.02 (Deltafonds) in het jaar 2013.

Taakstellingen

De rijksbrede taakstellingen werken ook door in de begroting van het ministerie van IenM vanaf 2013. Zo bedraagt de inkoopstaakstelling van het Rijk 125 miljoen euro. Deze taakstelling is over de departementen verdeeld. Voor IenM betekent dit een totale taakstelling van 38 miljoen euro per jaar. Daarnaast zijn de generieke taakstellingen van 250 miljoen euro en 500 miljoen euro naar rato van de begrotingsomvang verdeeld over de departementen. Voor het ministerie van IenM levert dit taakstellingen op van in totaal 98 miljoen euro per jaar.⁷

In het Regeerakkoord uit 2012 is vastgelegd dat 80% van de investeringsruimte in het Deltafonds vrijgegeven wordt. In 2013 is de resterende taakstelling, de prijsindexatie en aanbestedingsmeevallers van diverse projecten verwerkt, waardoor de programmaruimte uitkwam op circa 800 miljoen euro. Daarnaast resteert een beleidsruimte van circa 275 miljoen euro, waarover besluitvorming wordt overgelaten aan een volgend kabinet.⁸

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013 (33 400 XII, nr. 2), vergaderjaar 2012-2013.

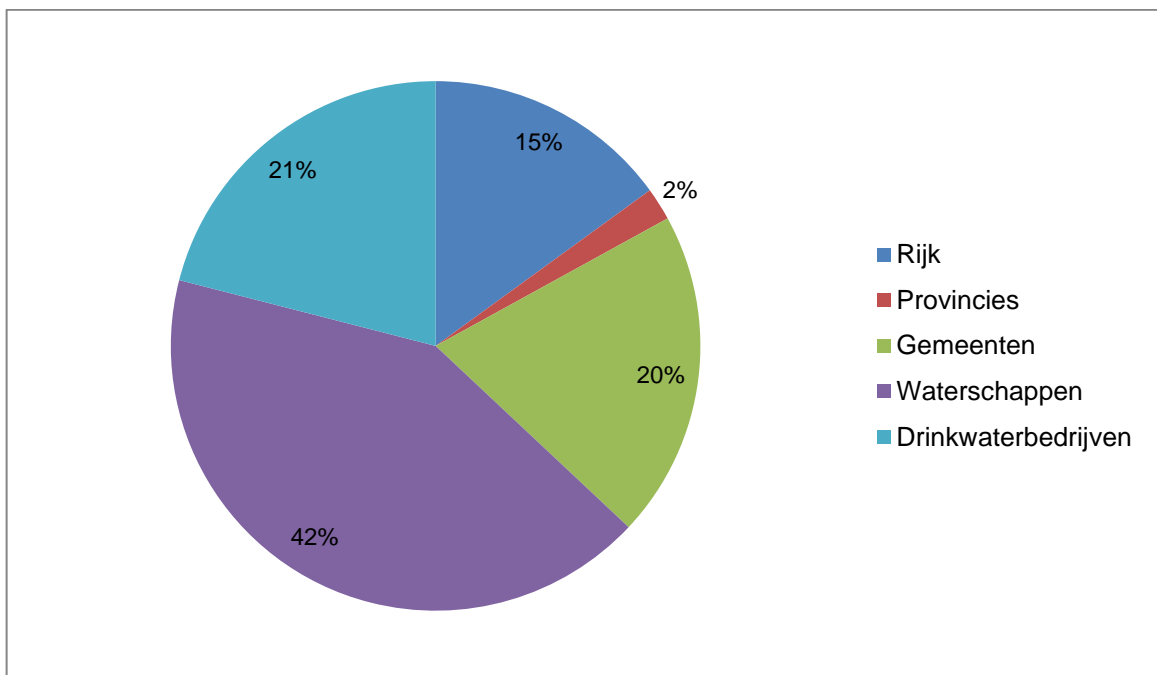
⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag en slotwet Deltafonds 2013 (33 930 J, nr. 1), 21 vergaderjaar 2013-2014.

Bij het invullen van de bezuinigingsopgave voor het Deltafonds is het budget voor beheer en onderhoud ongemoeid gelaten. Inzet is om de bezuinigingsopgave voornamelijk op te vangen door gebruik te maken van de investeringsmiddelen die tot en met 2028 beschikbaar zijn, waardoor er op de lopende en geplande projecten niet budgettair gekort hoeft te worden. De consequenties van de taakstellingen zijn dat er voor nieuwe investeringen minder middelen beschikbaar zijn en dat er langer gedaan zal worden over de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwater.⁹

Uitgaven andere partijen

Naast het Rijk leveren ook andere partijen een bijdrage aan het waterbeleid. In 2013 bedroegen de uitgaven aan water in totaal 6,89 miljard euro¹⁰. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de verdeling van de uitgaven aan watertaken tussen de verschillende partijen.

Figuur 4.1 Verdeling uitgaven watertaken tussen de verschillende partijen



⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2013 (33 400 J, nr. 19), vergaderjaar 2012-2013.

¹⁰ Ministerie van IenM, Water in beeld: Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water over het jaar 2013, mei 2014.

In haar recente rapport¹¹ oordeelt de OESO positief over het waterbeheer in Nederland. Zij concludeert 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 (gebaseerd op gegevens over 2012). Dit zijn kosten voor zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, drinkwatervoorziening en riolering.

4.2 Bedrijfsvoering

Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Een goede bedrijfsvoering stimuleert doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hierover het volgende:

- Beleidscontrol binnen het ministerie richt zich op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvoorstellen en investeringen en de advisering hierover aan de ambtelijke en politieke top van het ministerie. Bij het ministerie van IenM is dat primair belegd bij de beleidsdirecties en secundair bij de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC). De interne inrichting van de controlefunctie en werkwijze is vastgelegd binnen het ministerie¹². Toepassing hiervan draagt eraan bij dat met de beschikbare budgetten maximaal effect wordt gerealiseerd.
- In de jaren 2008 - 2013 is door de auditdienst een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag. Dat houdt onder meer in dat de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving.
- De totstandkoming van de bedragen uit de begroting vindt plaats op basis van de meerjarige activiteiten begroting. Voor individuele opdrachten en projecten wordt structureel gebruik gemaakt van kosten-batenanalyses en handreikingen. Zoals onder meer het kader voor het invullen van de OEI-formats (de KBA bij MIRT-verkenningen), de handreiking KBA voor beleidsmakers en de handreiking voor het berekenen van interne kosten van Rijkswaterstaat. Het gebruik van dergelijk hulpmiddelen in de besluitvorming draagt bij aan de totstandkoming van doelmatig en effectief beleid.
- De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het jaarverslag 2013 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften¹³. Dit oordeel heeft niet alleen betrekking op artikel 11 van het verslag, maar op het gehele jaarverslag.

¹¹ Watergovernance in the Netherlands, Fit for the future, OESO, maart 2014.

¹² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, beleidscontrol binnen IenM, 20 mei 2014.

¹³ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van IenM (XII), mei 2014.

- Wel zijn door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk onvolkomenheden geconstateerd ten aanzien van de informatiebeveiliging van RWS en het inkoopbeheer binnen het departement. Dit laatste heeft betrekking op de beleidskern van het departement en niet specifiek op artikel 11. Ondanks de geconstateerde professionalisering en verbeteringen in 2013 zijn verdere verbeteringen rond het inkoopbeheer nog nodig.¹⁴
- Met duidelijk omschreven doelen en bijbehorende indicatoren wordt inzichtelijk in welke mate de beleidsinzet heeft geleid tot het bereiken van de doelstellingen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport bij het jaarverslag van 2012 de minister aanbevolen om meer duidelijke en relevante resultaatinformatie te verstrekken over het waterkwantiteitsbeleid.¹⁵

4.3 Conclusie

De totale rijksuitgaven voor artikel 11 Waterkwantiteit zijn vanaf 2009 tot en met 2013 behoorlijk stabiel en liggen in de orde van grootte van € 900 – € 1.100 miljoen per jaar. De stabiliteit komt met name omdat het grotendeels gaat om uitgaven voor uitvoeringsprojecten en projecten op het gebied van beheer en onderhoud. Deze projecten kennen een lange uitvoeringstermijn en zijn daarom goed in te plannen.

De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk constateren dat er onder meer ten aanzien van het inkoopbeheer binnen de beleidskern nog verdere verbeteringen nodig zijn. Deze verbeteringen kunnen de doelmatigheid binnen de beleidskern vergroten, omdat verdere verbeteringen het risico op fouten in de aanbestedingen verkleinen en daarmee de kans op onnodig hoge uitgaven.

¹⁴ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van IenM (XII), mei 2014. Auditdienst Rijk, Samenvattend rapport 2013: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), 14 maart.

¹⁵ Algemene Rekenkamer, Rapport bij het Jaarverslag 2012: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (33 605 XII, nr 2), vergaderjaar 2012-2013.

5. Beschikbaarheid onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan.

5.1 Beschikbaarheid onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek en steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. Ten behoeve van de betreffende RPE-vragen over de beschikbaarheid van evaluatieonderzoek is per instrument in beeld gebracht of er evaluatieonderzoek beschikbaar is dat uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk maakt. In bijlage 2 is een overzichtstabel opgenomen. Bijlage 3 geeft een volledige literatuurlijst van alle documenten die bestudeerd zijn. Alle beschikbare onderzoeken tot en met juni 2014 zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting. Hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen over de mate waarin uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn.

Een belangrijke bron van informatie voor de beleidsdoorlichting is de 'Balans voor de Leefomgeving'. Dit effectonderzoek wordt elke twee jaar uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving en gaat in op het doelbereik van de doelen uit het Nationaal Waterplan. Voor deze beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van de Balans voor de Leefomgeving 2012.

De voortgang van de acties uit het Nationaal Waterplan wordt tevens gemonitord in de jaarlijkse rapportage 'Water in Beeld'.

Een andere belangrijke bron is de evaluatie uit 2013 van het Bestuursakkoord Water. Hierin wordt de voortgang en verwachte effecten van het Bestuursakkoord Water beschreven.

Verder is in het kader van 'Waterveiligheid 21e eeuw' en in het 'Deltaprogramma Waterveiligheid' veel onderzoek gedaan naar de (verwachte) doeltreffendheid en doelmatigheid van de nieuwe normen voor waterveiligheid. Zo is er een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd in het kader van Waterveiligheid 21^{ste} eeuw en is er een analyse gemaakt van de slachtofferrisico's. Het traject Veiligheid Nederland in Kaart (VNK-2) analyseert de huidige overstromingsrisico's in Nederland en koppelt de overstromingskansen aan de overstromingsgevolgen uitgedrukt in economische schade en aantallen slachtoffers. Deze informatie wordt gebruikt bij de Actualisatie van het Wettelijk Toetsinstrumentarium, het prioriteren en programmeren van versterkingsmaatregelen van het (nieuwe) hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en bij de beschouwing en afweging van strategieën en maatregelen in het kader van meerlaagsveiligheid en het Deltaprogramma.

Ook over de uitvoeringsprogramma's Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is veel informatie beschikbaar. Beide programma's zijn geëvalueerd en worden gemonitord aan de hand van half jaarlijkse Voortgangsrapportages in het kader van de Groot Project status. Het programma Maaswerken kent ook halfjaarlijkse Voortgangsrapportages. Hieruit is de doeltreffendheid van het programma af te leiden.

Het programma is niet geëvalueerd op doelmatigheid. Voor de post Beheer, Onderhoud en Vervanging (artikel 3 Deltafonds) is een interdepartementaal onderzoek uitgevoerd naar besparingsopties ('IBO Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem, 2012').

Onderdelen die (nog) niet geëvalueerd zijn

Onder artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid vallen de werkzaamheden voor de waterwetgeving, zoals de Waterwet en de Waterschapswet. De Waterschapswet is op onderdelen geëvalueerd. De resultaten hiervan zijn meegenomen in dit onderzoek. Na de waterschapsverkiezingen in 2015 wordt het verkiezingsstelsel geëvalueerd. De Waterwet wordt in 2014 geëvalueerd. De resultaten waren ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar en zijn dus ook niet meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Uit artikel 11.01 worden ook uitgaven voor Partners voor Water-3 en de Topsector Water gefinancierd. Voor Partners voor Water -3 is recent een tussentijdse evaluatie uitgevoerd waarin de resultaten van het programma worden beschreven. Voor de Topsector Water is geen evaluatieonderzoek beschikbaar aangezien deze Topsector pas sinds 2012 actief is en de doelstelling gericht is op het jaar 2020. Er is wel een nulmeting gedaan door het CBS, waarbij de toegevoegde waarde van de Topsectoren in beeld is gebracht. In het najaar van 2014 komt de T1-meting beschikbaar. Deze was echter nog niet beschikbaar ten tijde van het opstellen van dit rapport. Onder artikel 11.01 valt tot slot ook de begrotingspost 'bijdrage aan agentschappen'. Er is geen onderzoek beschikbaar naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze begrotingspost.

Voor de Grote Oppervlaktewateren (artikel 11.03) geldt dat er weinig evaluatieonderzoek beschikbaar is. Het (water)beleid in deze gebieden is veelal nog in ontwikkeling. Effecten zijn dus nog niet meetbaar. Voorgaande geldt overigens niet voor het Waddengebied. Hiervoor is wel evaluatieonderzoek beschikbaar, onder andere is er onderzoek gedaan naar de besteding van de middelen uit het Waddenfonds (het Waddenfonds hoort echter niet tot de verantwoordelijkheden van de minister van IenM).

Voor de uitgavenposten uit het Deltafonds 26.01.02 'Overige aanlegprojecten' en 26.01.03 'Studiekosten' zijn geen evaluaties beschikbaar op artikelniveau. In dit onderzoek is niet gekeken naar afzonderlijke projecten die vallen onder deze sub artikelen. Wellicht is er voor de afzonderlijke projecten wel degelijk evaluatieonderzoek beschikbaar.

Voor de meeste onderwerpen is het (alsnog) mogelijk om onderzoek te doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat resultaten beschikbaar zijn. Voor een begrotingspost als 'Studiekosten' is een evaluatie naar doelmatigheid en doeltreffendheid ons inziens vergezocht, aangezien er geen eenduidige subdoelstelling is voor deze begrotingspost en er geen indicatoren benoemd zijn waaraan getoetst zou moeten worden.

5.2 Conclusie

Geconstateerd is dat de voortgang van beleid heel goed wordt gemonitord, maar dat in mindere mate geëvalueerd is op doeltreffendheid en vrijwel niet op doelmatigheid. Het is dan ook slechts gedeeltelijk mogelijk gebleken om op basis van het beschikbare materiaal uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Begrotingsposten waar veel geld in geïnvesteerd wordt, zoals 'Grote projecten Waterveiligheid' (Deltafonds 26.01.01) zijn geëvalueerd op doeltreffendheid en gedeeltelijk op doelmatigheid. De nieuwe normen voor waterveiligheid die zijn voorbereid in het Deltaprogramma zijn van grote invloed op toekomstige investeringen. Er is veel onderzoek gedaan naar de (verwachte) doeltreffendheid en doelmatigheid van deze nieuwe normen voor waterveiligheid. Instrumenten/begrotingsposten die (nog) niet geëvalueerd zijn, zijn onder andere de Waterwet (evaluatie is reeds gepland), de Topsector water en het beleid voor Grote Oppervlaktewateren. Ook onderdelen uit het Deltafonds zijn niet geëvalueerd zoals de begrotingsposten 'Overige aanlegprojecten' en 'Studiekosten'.

Voor de Topsector Water en Grote Oppervlaktewateren geldt dat het beleid heel recent is en/of nog geïmplementeerd moet worden. De effecten kunnen daarom nog niet zichtbaar zijn.

Voor de meeste onderwerpen is het (alsnog) mogelijk om onderzoek te doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat resultaten te verwachten zijn.

6. Effecten van het beleid – Algemeen Waterbeleid

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en effecten van de verschillende instrumenten die zijn ingezet ten behoeve van sub artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid. De doelstellingen voor dit sub artikel luiden:

1. *'Doel is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid te verbeteren'.*
2. *'Het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.*

In 2013 bedroegen de uitgaven op deze begrotingspost ruim 35 miljoen euro.

6.1 Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water

Beschrijving

Het *Nationaal Waterplan* (NWP) beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid voor de periode 2009 - 2015. In de Waterwet is vastgelegd dat het Rijk dit plan eens in de zes jaar opstelt. Het is de opvolger van de Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 en de vervanger van alle voorgaande Nota's Waterhuishouding. Het NWP gaat over waterveiligheid, wateroverlast, droogte en waterkwaliteit. Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) heeft het NWP voor de ruimtelijke aspecten de status van rijksstructuurvisie.

Het huidige NWP loopt tot 22 december 2015. In 2013 heeft het ministerie van IenM verkend hoe er invulling gegeven kan worden aan de opvolger van het NWP, rekening houdend met de wettelijke eisen, aankomende deltabeslissingen en de ontwikkeling van de Omgevingswet. Besloten is tot een partiële herziening vanwege de deltabeslissingen in 2014 en het opstellen van een tweede Nationaal Waterplan voor de periode 2015-2021.

Met de afspraken in het *Bestuursakkoord Water* wordt beoogd de forse wateropgaven te realiseren tegen een zo beperkt mogelijke kostenstijging. Afgesproken is om een gezamenlijke doelmatigheidswinst na te streven die tot 2020 geleidelijk oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro ten opzichte van 2010. Ten aanzien van de primaire keringen is afgesproken dat de waterschappen conform de Spoedwet in de periode 2011 t/m 2013 per jaar 81 miljoen euro bijdragen aan de waterschapsprojecten van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. In 2014 dragen de waterschappen conform het regeerakkoord 131 miljoen euro en vanaf 2015 181 miljoen euro per jaar bij aan de waterschapsprojecten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Vanaf 2014 levert het Rijk jaarlijks een gelijke bijdrage (50/50 cofinanciering) aan het programma. Deze wijzigingen zijn vastgelegd in de Waterwet en zijn vanaf 1 januari 2014 van kracht geworden. De aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk blijven gefinancierd door het Rijk.

Effecten

Ten aanzien van het Bestuursakkoord Water wordt de volgende voortgang gemeld¹⁶:

'Alle geformuleerde acties zijn opgepakt, dan wel in ieder geval belegd bij één of meerdere partijen. De uitvoering is in ieder geval goed op gang gekomen. Alle uit de bestuursafspraken gestedilleerde actiepunten zijn opgepakt. In veel gevallen zijn de betreffende acties ook uitgevoerd. Op vele fronten weten de partners elkaar makkelijker te vinden. Merkbaar is dat de samenwerking een impuls heeft gekregen.'

Over de specifieke onderwerpen uit het BAW die van belang zijn voor deze doorlichting zijn de volgende conclusies getrokken:

- *Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte:* Bij alle partijen is vanuit een besef om kaderstelling/toezicht enerzijds en uitvoering anderzijds te scheiden, gewerkt aan helderheid en afstemming. Ook decentralisatie van taken heeft daar waar mogelijk, zijn beslag gekregen (bijvoorbeeld via de SVIR). En ook zijn voor zover doelmatig enkele taken overgedragen (bijvoorbeeld bestrijding muskus- en beverratten van provincies naar waterschappen).
- *Beheersbaar programma voor de waterkeringen:* de financiële bijdrage door de waterschappen is wettelijk verankerd. Tevens is een nieuwe programmadirectie gestart voor de gemeenschappelijke aansturing van het HWBP, waarmee de rol van de waterschappen bij dit onderwerp is bevestigd.
- *Werkzaamheden slim combineren:* Met name Rijkswaterstaat en de waterschappen hebben bepaald waar en hoe in de uitvoering van werkzaamheden efficiency kan worden bereikt. Met name de thema's vergunningverlening en handhaving en ICT worden genoemd. Potentieel ligt hier een forse doelmatigheidswinst. Ook hier liggen kansen voor duurzaamheid en innovaties. Aan de orde is nu de implementatie van deze samenwerking, vooral ook in de regio's.
- *Het waterschapsbestuur:* Opschaling van de waterschappen loopt autonoom en blijft leiden tot een geleidelijke afname van het aantal waterschappen. Wetgeving om waterschapsverkiezingen via stembusverkiezingen te laten plaatsvinden is afgerond.

¹⁶ Evaluatie Bestuursakkoord Water, 8 april 2014.

De werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst trekt de volgende conclusie¹⁷:

'Voor wat betreft het watersysteem geldt dat de waterschappen conform het BAW uitgaven voor hun rekening zijn gaan nemen, die voorheen uit de rijksbegroting werden bekostigd. De ontlasting van de rijksbegroting betreft in totaal 100 miljoen euro per jaar in de periode 2011-2013. Door doelmatigheidsmaatregelen wordt er naar gestreefd de lastenontwikkeling voor de burgers en bedrijven gematigd te houden. Het zwaartepunt daarvan ligt bij het intensiveren van de onderlinge samenwerking tussen waterschappen, alsmede de samenwerking van waterschappen met gemeenten, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven'.

Conclusie

De voortgang van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water liggen op koers. De beoogde ontlasting van de rijksbegroting met 100 miljoen euro per jaar in de periode 2011-2013 is gerealiseerd.

6.2 Wetgeving

Beschrijving

De *Waterwet* is van kracht sinds 22 december 2009 en is een samenvoeging van een achttal wetten. De *Waterwet* regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Op termijn zal de *Waterwet* opgaan in de *Omgevingswet*. De afspraken uit het BAW ten aanzien van de financiering van het hoogwaterbeschermingsprogramma zijn verankerd in de *Waterwet*. Dat geldt ook voor de 'Deltawet' die in december 2011 is aangenomen. Deze wet vormt de juridische grondslag voor het Deltaprogramma en de taken en bevoegdheden van de Deltacommissaris en het Deltafonds en maakt integraal onderdeel uit van de *Waterwet*.

De *Waterschapswet* regelt de opheffing en instelling van waterschappen en voorziet in regelgeving met betrekking tot de taken en inrichting van de waterschappen en de samenstelling van hun besturen. Ook de verkiezing van de waterschapsbesturen wordt geregeld in de *Waterschapswet* en het daarop gebaseerde *Waterschapsbesluit*. Op basis van de wet hebben waterschappen een verordende bevoegdheid en kunnen ze belastingen heffen. In 2007 is de *Waterschapswet* herzien met het oog op de waterschapsverkiezingen van 2008. Deze herziening kende onder andere als doel het versterken van de democratische legitimatie van de waterschappen. Hiertoe zijn er veranderingen aangebracht in de samenstelling en de wijze van verkiezing van de waterschapsbesturen.

¹⁷ Rapportage lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst 2010-2013, Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst (2014).

Effecten

De Waterwet wordt dit jaar geëvalueerd op een tweetal onderwerpen. De resultaten hiervan waren ten tijde van deze beleidsdoorlichting nog niet beschikbaar. Een evaluatie van de gehele Waterwet wordt niet uitgevoerd in verband met de in voorbereiding zijnde invoering van de Omgevingswet, waar de Waterwet voor een belangrijk deel in op zal gaan.

De Waterschapswet is na de herziening in 2007 en de waterschapsverkiezingen in 2008 op verschillende onderwerpen geëvalueerd. Uit deze evaluaties blijkt dat een modernisering van de verkiezingen op een aantal punten een positieve uitwerking heeft gehad¹⁸. De verkiezingen bij alle waterschappen bleken rechtmatig verlopen te zijn en de nieuwe besturen werden tijdig ingesteld. Daarnaast zijn de benoemingsprocedures voor de geborgde zetels conform afspraken verlopen en hebben ze goed gewerkt. Op andere punten scoorde het verloop van de verkiezingen minder goed. De opkomst van de waterschapsverkiezingen was minder hoog dan gehoopt, ondanks een grotere bekendheid van de verkiezingen. Daarnaast bleek met 10% een groot percentage van de stemmen ongeldig¹⁹. Na de waterschapsverkiezingen in 2015 zal de Waterschapswet opnieuw worden geëvalueerd.

In het recent verschenen rapport van de OESO²⁰ wordt geconcludeerd dat het Nederlandse waterbeheer goed georganiseerd is. De Minister verwoordt het oordeel van de OESO in haar brief aan de Tweede Kamer²¹ als volgt: *‘Overstromingen worden voorkomen door goed onderhoud van dijken, duinen en dammen. Door integraal waterbeheer kunnen we blijven wonen in gebieden die anders onder water zouden komen te staan. Dit waterbeleid heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van Nederland, namelijk door de condities te scheppen voor een dichtbevolkte Randstad, de grootste Europese haven, hoogwaardige landbouw en een toonaangevende waterindustrie. Een verfijnde infrastructuur is ontwikkeld en onderhouden via een bijzonder systeem van waterbeheer, waarin functionele besturen (de waterschappen) samenwerken met de centrale, provinciale en lokale overheden. Stakeholders werken goed samen via het zogenaamde ‘poldermodel’, waarmee zij een gecoördineerde, op consensus gebaseerde besluitvorming bereiken, die nodig is omdat het water zich niet aan grenzen stoort’.*

Conclusie

De Waterwet en de Waterschapswet vormen samen het wettelijk kader voor het waterbeheer in Nederland. Bij betrokken partijen (IenM, IPO, VNG en Unie van Waterschappen) heerst in het algemeen tevredenheid over de kwaliteit van de huidige waterwetgeving. De OESO oordeelt positief over het Nederlandse waterbeheer.

¹⁸ De stemming gepeild, Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008, april 2009.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 719, nr. 3.

²⁰ Water Governance in the Netherlands, Fit for the future, OESO, maart 2014.

²¹ Beleidsreactie OESO rapport Nederlands Waterbeleid, 17 maart 2014.

6.3 Partners voor Water, Topsector Water

Beschrijving

In de jaren '90 werd door de overheid en watersector geconstateerd dat de export van de Nederlandse watersector achterbleef bij internationale marktontwikkelingen, terwijl de Nederlandse deskundigheid en kwaliteit van producten en diensten op watergebied internationaal wel goed bekend stonden. De internationale vraag en het aanbod van de Nederlandse watersector zouden onvoldoende op elkaar aansluiten. Daarnaast zou er sprake zijn van versnippering binnen de Nederlandse watersector. In dit licht is het *programma Partners voor Water* opgesteld, binnen een interdepartementale samenwerking tussen de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. De uitgaven hiervoor worden via de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gefinancierd. In 2013 is er door IenM 11,6 miljoen euro besteed aan Partners voor Water. Dit valt onder de post 'subsidies' binnen artikel 11.01. Het bedrag is min of meer constant in de periode 2008 – 2013. Inmiddels loopt het programma Partners voor Water 3, dat invulling geeft aan de doelen voor internationaal waterbeleid, zoals geformuleerd in het Nationaal Waterplan 2009-2015. Van 2005 tot 2009 liep het programma Partners voor Water 2.

De doelstelling van Partners voor Water (PvW) luidt: *'Het bundelen van krachten om de internationale positie van de Nederlandse watersector (overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's) te verbeteren en zo een bijdrage te leveren aan oplossingen voor de wereldwaterproblematiek'*. Het programma omvat onder meer langlopende relaties met vijf deltalanden, te weten Indonesië, Vietnam, Bangladesh, Mozambique en Egypte. In samenwerking met de overheden van deze landen worden projecten uitgevoerd op het gebied van integraal waterbeheer. De Nederlandse watersector zou via dit soort projecten de kans krijgen te laten zien welke kennis en ervaring het kan bieden en daarnaast een positie verwerven voor eventuele vervolgprojecten. Tegelijkertijd moet de uitvoering van deze projecten bijdragen aan millenniumdoelstellingen op het gebied van verbeterd waterbeheer.

De *Topsector Water* is een van de negen topsectoren die het vorige kabinet heeft gekozen als speerpunten voor het verder versterken van de economische positie van Nederland. De Topsector Water bestaat uit drie deelsectoren: Watertechnologie, Deltatechnologie en Maritieme technologie. Door beter samen te werken in de gouden driehoek (met bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid) moet de toegevoegde waarde van de sector in 2020 verdubbeld zijn. Deze verdubbeling moet voornamelijk via de ontwikkeling van kansrijke business cases en export tot stand komen. De kosten voor de tijdelijke programmadirectie Topsector Water²² bedroegen aanvankelijk circa 1 miljoen euro per jaar. Dit betrof de post 'Opdrachten' onder artikel 11.01.

²² De programmadirectie is per augustus 2014 opgeheven en de taken zijn overgegaan naar de directie Water en Bodem en de directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid.

Effecten

In een evaluatie van de samenwerkingscomponent van *Partners voor Water 2* (2005-2009)²³ luidt de algemene conclusie dat het programma interactie tussen partijen en daarmee samenwerking bevordert. Alhoewel veel samenwerking een ad-hoc karakter heeft, helpt het Nederland zich internationaal te profileren. De samenwerking zou vooral tot stand komen via landenplatforms. In deze landenplatforms wordt de bijdrage van *Partners voor Water 2* als noodzakelijk gezien. Over de mate waarin PvW2 een bijdrage levert aan het verbeteren van de wereldwaterproblematiek zijn geen uitspraken gedaan.

In een tussentijdse evaluatie van het Programma *Partners voor Water 3*²⁴ wordt geconcludeerd dat in PvW3 de belangrijkste beleidsvoornemens van het Nationaal Waterplan voortvarend zijn opgepakt. Het betreft:

- Aangaan van langjarige samenwerkingsverbanden met een beperkt aantal deltagebieden in vijf landen (Indonesië, Vietnam, Bangladesh, Mozambique en Egypte).
- Het voortzetten en versterken van structurele samenwerking met overheden, private partijen, kennisinstituten en NGO's.
- Het ontwikkelen van een internationaal marketingprogramma, gericht op de exportpositie en kennisoverdracht van de Nederlandse watersector en het hooghouden van de wereldwijde reputatie van Nederland op het gebied van delta- en watertechnologie.

In een tussentijdse evaluatie van de subsidieregeling 'Wereldwijd werken met water' worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van het doelbereik van de doelen van *Partners voor Water*²⁵. Deze staan hieronder beschreven. Er zijn echter geen indicatoren benoemd waaraan het doelbereik kan worden afgemeten.

- *Verbeteren Internationale Positie*: De unieke kwaliteiten van het *Partners voor Water*-samenwerkingsverband worden in veel gevallen onderkend. De PvW3-projecten hebben echter tot nu toe veelal nog niet geleid tot gelijksoortige vervolgpjecten. Dit zou ook nog te vroeg zijn, omdat negen van de twaalf projecten nog lopen. Ook voor opschaling naar andersoortige opdrachten is het veelal nog te vroeg. Dat zelfde geldt voor de structurele aanwezigheid binnen een doelland. Na afronding van een PvW3-project moet er nog een stevige inspanning geleverd worden voor vervolgpdrachten. Betrokken partijen zien de PvW3-projecten als een belangrijke schakel in het opbouwen van een track record, maar hebben moeite met opschaling.

²³ Evaluatie samenwerkingscomponent Programma *Partners voor Water 2* (2005-2009).

²⁴ Amesz, B., Tussentijdse evaluatie *Partners voor Water 3* (2010-2015), 2013.

²⁵ Midterm Review Subsidieregeling 'Wereldwijd werken met water', MTR-Team, 6 januari 2014.

- *Bundeling van de Krachten:* Bundeling van krachten via de PvW-subsidieregeling verschaft regelmatig toegang tot nieuwe netwerken en contacten in Nederland. In iets mindere mate geldt dat voor nieuwe netwerken en contacten in het buitenland. Hierbij zal uit een latere evaluatie moeten blijken of deze nieuwe contacten ook daadwerkelijk geleid hebben tot vervolgoopdrachten en opschaling. Ook bij de vragen of de bundeling van krachten heeft geleid tot nieuwe investeerders en financiers en de PvW-projecten al hebben geleid tot beleidswijzigingen in het doelland, is het nog te vroeg voor de meeste projecten om hier duidelijke antwoorden op te geven. Aangegeven wordt dat het waarschijnlijk flankerende activiteiten naast het PvW3-subsidieproject vraagt.
- *Bijdrage wereldwaterproblematiek:* De bijdragen van de PvW3-subsidieprojecten aan het oplossen van de wereldwaterproblematiek vinden plaats over het gehele brede domein van de watersector. Beleidswijzigingen in het doelland gerelateerd aan het PvW3-project vragen meer tijd.

De producten waar de *Topsector Water* aan werkt, hebben betrekking op innovatie, internationaal verdienvermogen, kennisborging en ontwikkeling en Human Capital. Zo zijn in 2013 innovatiecontracten voor 2014 en 2015 ondertekend, zijn er studiebeurzen uitgereikt, is er bijgedragen aan inkomende en uitgaande handelsdelegaties en zijn er Memories of Understanding getekend met verschillende landen. Tot slot is het Dutch Risk Reduction Fund opgericht, een nieuw initiatief om snel Nederlandse expertise in te zetten bij het voorkomen of beperken van watergerelateerde rampen.

Het CBS monitort in opdracht van het ministerie van Economische Zaken de mate waarin het doelbereik (verdubbeling toegevoegde waarde van de watersector in 2020) bereikt wordt. In het najaar van 2014 verschijnt de eerste meting (nul-meting heeft in 2012 plaatsgevonden). Er kunnen nu nog geen uitspraken gedaan worden over doeltreffendheid en de mate waarin de middelen doelmatig worden besteed.

Conclusie

In de tussentijdse evaluatie van Partners voor Water 3 wordt geconcludeerd dat het programma de belangrijkste beleidsvoornemens van het Nationaal Waterplan voortvarend heeft opgepakt. In de evaluatie van de subsidieregeling Wereldwijd werken met Water is de algehele tendens dat er resultaten geboekt zijn op de drie doelstellingen van de subsidieregeling, maar dat het tegelijkertijd een kwestie van lange adem is om de echte vruchten van het beleid te plukken. Het einddoel van de subsidieregeling is dus nog niet bereikt. De bestaande evaluaties doen geen uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De Topsector Water is momenteel twee jaar actief en heeft de eerste resultaten geboekt. Er kunnen (nog) geen uitspraken gedaan worden over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

6.4 Conclusie

De algemene doestelling van sub artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid is:

1. *'het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid'*
2. *'het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.*

Er zijn geen indicatoren opgenomen in de begroting en het Nationaal Waterplan 2009 - 2015 op basis waarvan het bereiken van deze doelstellingen getoetst kan worden.

Wel wordt geconstateerd dat:

- Verbeteringen zijn doorgevoerd in het wettelijke instrumentarium: namelijk de integratie van een achttal wetten in de Waterwet.
- Afspraken zijn gemaakt om te komen tot een grotere doelmatigheid in het Bestuursakkoord Water, waarbij uit de monitoring van de afspraken blijkt dat men op de goede weg is.
- Verbeteringen zijn aangebracht in de bestuurlijke organisatie door het wijzigen van de waterschapsverkiezingen en het maken van afspraken over vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling in het BAW.

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er stappen zijn gezet om het eerste deel van de doelstelling namelijk het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrumentarium en de bestuurlijke organisatie te halen.

Om de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector te versterken zijn de programma's Partners voor Water en de Topsector Water opgericht. Geconcludeerd wordt dat beide programma's 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 bestaande evaluaties doen geen uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma Partners voor Water. De Topsector Water is momenteel twee jaar actief en heeft de eerste resultaten geboekt. Gezien de korte doorlooptijd kunnen (nog) geen uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over het doelbereik van het doel 'versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.

7. Effecten van beleid – Waterveiligheid

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en effecten van de instrumenten die zijn ingezet ten behoeve van sub artikel 11.02 Waterveiligheid. Het doel voor dit sub artikel 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)'.

In 2013 bedroegen de uitgaven op de begrotingspost 11.02 Waterveiligheid 3,3 miljoen euro. De uitgaven uit het Deltafonds (artikel 26.02.01,26.02.03 en 26.02.05) bedroegen ruim 1 miljard euro.

7.1 Waterveiligheid - Beleid

7.1.1 Deltaprogramma / Nieuwe normen Waterveiligheid

Beschrijving

In het deelprogramma Waterveiligheid is gewerkt aan nieuwe normen voor waterveiligheid. Hierbij wordt overgestapt van een overschrijdingskansbenadering op een overstromingskansbenadering. De hoogte van de normen (overstromingskansen) wordt onderbouwd aan de hand van de volgende doelen. Voor iedereen in Nederland die achter de dijk woont, gaat een zelfde basisveiligheidsniveau gelden. Daarbij richt men zich op een lokaal individueel risico (LIR), waarbij de kans op overlijden voor een individu ten gevolge van een overstroming niet groter mag zijn dan 1 op 100.000 per jaar. Waar grote groepen slachtoffers kunnen vallen, grote economische schade kan optreden of sprake is van ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang, wordt een hoger beschermingsniveau geboden. Drie gebieden vragen hiervoor speciale aandacht: het rivierengebied, delen van de Rijnmond-Drechtsteden en het gebied rond Almere. Ook op andere plekken, zoals het Waddengebied, het IJsselmeergebied en de Zuidwestelijke Delta zal geïnvesteerd moeten worden om aan de nieuwe normen te voldoen. Tegelijkertijd zijn er ook plekken, vooral langs de kust, waar de bescherming reeds op orde is. Daar blijft goed onderhoud van belang.

Om tot de Deltabeslissing voor de normering voor waterveiligheid te komen zijn de volgende deelprojecten/processen doorlopen:

- MKBA Waterveiligheid 21e eeuw: aan de hand van een maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) is het economisch optimale beschermingsniveau van de primaire waterkeringen bepaald. Het CPB heeft een second opinion gedaan op deze MKBA.
- Analyse van slachtofferrisico's waterveiligheid 21e eeuw: De analyse van slachtofferrisico's geeft inzicht in de overlijdenskansen voor individuen en groepen als gevolg van overstromingen. De MKBA en slachtofferanalyses leveren informatie en inzichten op, die ondersteunend zijn bij de maatschappelijke afwegingen over actualisering van de waterveiligheidsnormen.

- Veiligheid Nederland in Kaart-2: voor een groot aantal primaire dijkkringen in Nederland is het overstromingsrisico bepaald. Dit overstromingsrisico gaat uit van de overstromingskans én de gevolgen van een overstroming in slachtoffers en economische schade. Bij het bepalen van het overstromingsrisico zijn de zwakste plekken in een dijkkring bepaald door alle verschillende faalmechanismen te beschouwen. Het nieuw normstelsel gebaseerd op overstromingsrisico's heeft zal mede op basis van de uitkomsten van VNK2 en de MKBA vorm krijgen.
- Gebiedsprocessen Deltaprogramma. De deelprogramma's adviseren de Deltacommissaris over de normen in hun gebied en de maatregelen die nodig zijn om de normen te bereiken. De resultaten van de deelprogramma's zijn enerzijds de basis voor de nieuwe normen in de Deltabeslissing Waterveiligheid en anderzijds voor het nieuwe uitvoeringsprogramma Deltaplan Waterveiligheid.

De voorstellen ten aanzien van de nieuwe normering zijn op 16 september 2014 aan het parlement aangeboden. De nieuwe normering zal worden verankerd in een wijziging van de Waterwet. De voorstellen uit de voorkeursstrategieën worden in concrete maatregelen uitgewerkt conform de MIRT-systematiek.

In verband met de invoering van de nieuwe veiligheidsnormen is de afgelopen jaren ook gewerkt aan de vernieuwing van het Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI). Het WTI bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het Voorschrift toetsen op Veiligheid (VTV), met de methoden en regels die beheerders moeten gebruiken bij de toetsing.
- De hydraulische randvoorwaarden (HR) met de waterstanden en golfhoogten waarvan beheerders bij de toetsing moeten uitgaan.
- (Reken)software die gebruikt moet worden.

Het WTI dient op 1 januari 2017 beschikbaar te zijn om de waterkeringen te kunnen toetsen op basis van de nieuwe veiligheidsnormen.

Effecten

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt in de Balans voor de Leefomgeving 2012 dat het huidige normstelsel voor waterveiligheid eenvoudig is, maar slechts beperkt doelmatig²⁶. *'Door de beperkte differentiatie tussen dijkkringen zijn de huidige normen in het algemeen economisch gezien niet efficiënt, maar te hoog of te laag'*. Deze conclusie wordt algemeen erkend. Niet voor niets is er gewerkt aan het opstellen van nieuwe normen voor waterveiligheid, waarbij de risicobenadering wordt gehanteerd. Over deze nieuwe normen stelt het PBL dat deze beter aansluiten bij het doel van het waterveiligheidsbeleid, namelijk *'een duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau'*.

²⁶ Balans voor de leefomgeving, Planbureau voor de Leefomgeving, 2012, p. 213.

Het PBL geeft aan dat onderstaande redeneringen aan deze conclusie ten grondslag liggen:

- *Een gerichte differentiatie in beschermingsniveaus (dat wil zeggen ruimtelijke differentiatie naar dijktrajecten) kan een economisch zeer efficiënte methode zijn om de risico's van overstroming te reduceren. Daar staat tegenover dat minder differentiatie eenvoudiger en transparanter is, en daardoor politiek en bestuurlijk mogelijk beter haalbaar.*
- *Het nieuwe beleid beoogt nadrukkelijk rekening te houden met het slachtofferrisico. Juist op plekken waar veel mensen wonen en waar bij een overstroming grote waterdiepten worden verwacht, zullen beschermingsmaatregelen erg doeltreffend zijn. Het expliciet meenemen van het overlijdensrisico van grote groepen mensen kan door ook het groepsrisico te laten meewegen in investeringen. Het groepsrisico is een maat voor de combinatie van de kans op een overstroming en het aantal slachtoffers dat daarbij kan vallen in een bepaald gebied (bijvoorbeeld een dijkkring). Dit groepsrisico wordt uitgedrukt in potentieel aantal slachtoffers per jaar. Het groepsrisico lijkt een beter uitgangspunt voor efficiënt beleid dan individuele risico's, omdat het rekening houdt met verschillen in kwetsbaarheid van gebieden. Het biedt tevens de mogelijkheid om apart uitgangspunten mee te nemen voor maximale aantallen slachtoffers.*

In haar brief aan de Tweede Kamer van 2 juni 2014 stelt de Minister dat met de nieuwe waterveiligheidsnormen gericht en doelmatiger geïnvesteerd kan worden in het verbeteren van de waterveiligheid. Hierbij verwijst zij naar een uitspraak van het CPB, waarin het CPB het volgende stelt: *'De overstap maken van overschrijdingskansnorm naar een overstromingskansnorm is de belangrijkste verbetering van het huidige stelsel die vanuit economisch oogpunt mogelijk is. Een overstromingskansnorm zorgt ervoor dat alle faalmechanismen van waterkeringen moeten worden bekeken. Is een actie ter verbetering nodig, dan zorgt een overstromingskansnorm ervoor dat in iedere situatie specifiek het meest efficiënte verbeterpakket kan worden gekozen'*.²⁷

Conclusie

Op basis van het beschikbare (ex ante) onderzoek wordt geconcludeerd dat de overstap naar nieuwe normen een verbetering betekent qua doeltreffendheid en doelmatigheid van het waterveiligheidsbeleid.

7.1.2 (Verlengde) derde toetsing en programmering nHWBP

Beschrijving

In de Waterwet is voor de beheerder van de primaire waterkering de verplichting opgenomen om periodiek de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen te toetsen. In 2001, 2006 en 2011 zijn de uitkomsten van de toetsrondes opgeleverd.

²⁷ CPB-notitie, second Opinion Kosten-Batenanalyse Waterveiligheid 21^{ste} eeuw, 31 augustus 2011.

Bij het afsluiten van het BAW is besloten om de derde toetsing te verlengen voor die keringen, waarover geen oordeel kon worden gegeven om een zo compleet mogelijk beeld van de veiligheidstoestand van de primaire keringen en kunstwerken te hebben. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten van de toetsrondes²⁸.

Tabel 6.1: Overzicht resultaten toetsrondes primaire keringen

	Voldoet wel	Voldoet niet	Nader onderzoek nodig
Dijken, duinen en dammen (km's)	2408	1302	39
Kunstwerken (aantal)	868	799	110

Na drie rondes van toetsen heeft nog 1.302 km keringen de status afgekeurd. Die moeten worden versterkt in de nabije toekomst. Ongeveer de helft hiervan heeft reeds een plek in lopende verbeterprogramma's, zoals HWBP-2, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. De afgekeurde keringen en kunstwerken uit de derde en verlengde derde toetsronde krijgen een plek in het nieuwe HWBP. Nevendoelen van het nieuwe HWBP zijn:

- Het delen van kennis tussen de verschillende partijen: hiertoe is onder andere een gezamenlijke organisatie opgezet tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen en is een leerprogramma ontwikkeld.
- Het stimuleren van innovatie: hiervoor is innovatiebudget toegekend, onder andere vanuit de Topsector Water.
- Het vergroten van de efficiëntie: sneller en goedkoper versterkingsprojecten uitvoeren. Hiertoe is onder andere de bijdragen van waterschappen ingesteld: 40% wordt betaald door alle waterschappen gezamenlijk (solidariteitsdeel) en 10% als projectgebonden bijdrage door het betreffende waterschap. De bijdragen van de waterschappen, zowel de generieke bijdrage als de projectgebonden bijdrage zijn bedoeld als efficiëntie-prikkel.

In het Deltafonds zijn de middelen van de waterschappen en de rijksbijdrage gereserveerd voor het HWBP. Zoals in paragraaf 4.1 beschreven geldt er een bezuinigingsopgave voor het Deltafonds. Inzet is om de bezuinigingsopgave voornamelijk op te vangen door gebruik te maken van de investeringsmiddelen die tot en met 2028 beschikbaar zijn, waardoor er op de lopende en geplande projecten niet budgettair gekort hoeft te worden. De consequentie van de taakstellingen is dat er voor nieuwe investeringen minder middelen beschikbaar zijn tot 2028.

²⁸ Verlengde derde toets primaire keringen, landelijke rapportage 2012 – 2013, Inspectie Leefomgeving en Transport. 20 december 2013.

Effecten

Met de uitvoering van de verlengde derde toetsing is er nu een vrijwel compleet landelijk overzicht van de veiligheidssituatie van de primaire keringen en kunstwerken en kunnen de afgekeurde keringen en kunstwerken geprogrammeerd worden in het nieuwe HWBP. De programmering voor de periode 2015 – 2020 is gereed. De projecten zijn geselecteerd en geprioriteerd op basis van urgentie en veiligheidswinst. Dat wil zeggen dat de versterkingsprojecten zijn geselecteerd op basis van de kans dat er een doorbraak optreedt gecombineerd met de gevolgen die een eventuele doorbraak zou hebben (urgentie op basis van risico= kans x gevolg).

Conclusie

Er is een vrijwel compleet landelijk overzicht van de veiligheidssituatie van de primaire keringen en kunstwerken beschikbaar. De derde (verlengde) toetsing wordt daarmee als doeltreffend beoordeeld. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van het uitvoeren van de derde toetsronde.

7.1.3 Implementatie Europese Richtlijn Overstromingsrisico's

Beschrijving

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) stimuleert de lidstaten tot informatie-uitwisseling, overleg en planvorming voor nationaal én grensoverschrijdend beheer van overstromingsrisico's. De ROR bevat geen kwantitatieve veiligheidsnormen, maar legt wel een aantal principes vast: niet-afwentelen, stroomgebied aanpak, risicobenadering (veiligheidsketen), duurzaamheid en publieke participatie.

Naast de verplichtingen hebben de Europese lidstaten een zekere vrijheid om de richtlijn naar eigen inzichten in te vullen. Nederland heeft gekozen voor een sobere, doelmatige aanpak voor de eerste cyclus kaarten en plannen. Dat wil zeggen dat voor rapportage naar de EU geen nieuw beleid is ontwikkeld. In de overstromingsrisicobeheerplannen zijn alle doelen en maatregelen opgenomen die eerder in nationale of regionale context zijn vastgesteld en waarvoor bestuurlijk en publiek draagvlak bestaat. In 2021 rapporteert Nederland aan de Europese Commissie over de voortgang van de doelen en maatregelen in de overstromingsbeheerplannen. Iedere zes jaar vindt een actualisatie van kaarten en plannen plaats.

Voor Nederland is de ROR een belangrijk juridisch instrument om doelen en maatregelen ter beperking van overstromingsrisico's met de buurlanden af te stemmen. Nederland stelt zich dan ook actief op in de Internationale Rivierencommissie (Rijn, Maas, Schelde en Eems).

Effecten

Overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten zijn al sinds 2006 beschikbaar via de website www.risicokaart.nl. Nieuwe kaarten zijn verbeterd en geactualiseerd op basis van recente gegevens. Deze kaarten zijn formeel vastgesteld door de regionale bestuurders en in de Stuurgroep Water vrijgegeven voor publicatie op www.risicokaart.nl. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn in concept gereed. In 2014 vindt hierover consultatie plaats.

Conclusie

De implicaties van de ROR zijn voor Nederland niet groot aangezien is gekozen voor een sobere en doelmatige aanpak waarbij geen nieuw beleid is ontwikkeld. Wel is de ROR een belangrijk juridisch instrument om doelen en maatregelen ter beperking van overstromingsrisico's met de buurlanden af te stemmen. Nederland voldoet aan de eisen die de ROR stelt. Daarom wordt de implementatie van de ROR als doeltreffend beoordeeld. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de implementatie van de ROR.

7.2 Waterveiligheid – Uitvoering (Deltafonds)

7.2.1 Ruimte voor de Rivier

Beschrijving

Het Programma Ruimte voor de Rivier is ingezet om te zorgen voor hoogwaterbescherming voor de vier miljoen bewoners van het rivierengebied. Hiermee moet het rivierengebied niet alleen veiliger worden gemaakt, maar tegelijkertijd kansen bieden voor ruimtelijke ontwikkeling.

De opdracht van het programma zoals gesteld in de Planologische Kernbeslissing (PKB) is om in uiterlijk 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en benedenstroomse deel van de Maas te realiseren volgens de wettelijke waterveiligheidsnormen, en de daarmee samenhangende ruimtelijke kwaliteit te versterken. In de PKB waren aanvankelijk 39 maatregelen opgenomen in het basispakket. Daarvan zijn in de loop van het programma vijf maatregelen vervallen. Nu wordt via 34 maatregelen langs de Benedenrivieren, de Maas, de Waal, de IJssel en de Nederrijn en Lek gewerkt aan veiligere rivieren. Samen moeten deze 34 maatregelen ervoor zorgen dat uiterlijk in 2015 de waterveiligheid in overeenstemming is met de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas. Deze opdracht wordt gerealiseerd door de gezamenlijke effecten van alle Ruimte voor de Rivier projecten, de zeven NURG- maatregelen en het uitvoeren van Stroomlijn (inhaalslag om de verruwing in het rivierbed van alle grote rivieren terug te dringen en in overeenstemming te brengen met de geldende norm).

Het tweede doel van Ruimte voor de Rivier betreft het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het streven is het gebied aantrekkelijker en leefbaarder te maken. Daarbij gaat het onder meer om het combineren van aan water gerelateerde en andere ruimtelijke functies. Ook het realiseren van nieuwe natuur valt onder de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling.

Ruimte voor de Rivier heeft de status van Groot Project.

Effecten

Naar verwachting zullen 27 maatregelen voor of in 2015 gereed zijn. Voor zeven maatregelen zal de waterveiligheid in 2015, op basis van huidige inzichten, niet gerealiseerd zijn:

- Nederrijn / Lek: Dijkverbetering Nederrijn/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard; Dijkverbetering Lek/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard; Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden.
- IJssel: Dijkverlegging Cortenoever; Dijkverlegging Voorsterklei; Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld; Ruimte voor de Rivier IJsseldelta.

Deltares heeft in januari 2013 de Pakkettoets 2013 afgerond. In deze pakketten worden alle maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier in hun onderlinge samenhang bekeken en is nagegaan of voldaan wordt aan de veiligheidsopgave uit de PKB. De belangrijkste conclusie van de Pakkettoets 2013 is dat over het geheel genomen voldaan zal worden aan de veiligheidsopgave uit de PKB.

Ruimtelijke kwaliteit is het tweede onderdeel van de dubbele doelstelling van Ruimte voor de Rivier. Ruimtelijke kwaliteit gaat over de versterking van landschappelijke, ecologische, economische en (soms ook) stedelijke functies van het rivierengebied. Voor 71% van het PKB-realisatiebudget is het bestemmings- of inrichtingsplan onherroepelijk. Anders dan het doelbereik bij de waterveiligheid is het doelbereik bij de ruimtelijke kwaliteit niet te kwantificeren. Er zijn geen aanwijzingen dat er problemen worden verwacht met de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit.

Voor Ruimte voor de Rivier is in de PKB een budget gereserveerd van 2,3 miljard euro. Hierbij is bewust gekozen om niet alleen te investeren in de waterveiligheid (hetgeen goedkoper zou zijn geweest), maar ook te investeren in de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Hierbij is sprake van een positief kosten-baten saldo van het uitvoeringsprogramma. Per 31 december 2013 bedroeg het programmabudget 2.370,3 miljoen euro. De raming bedroeg 2.346,7 miljoen euro met een bandbreedte van 7,4%. Dit geeft aan dat het programma (met eventueel een kleine afwijking) naar verwachting binnen begroting blijft. In de Mid Term Review²⁹ wordt gesteld dat het gegeven de complexiteit van Ruimte voor de Rivier opvallend is dat het programma zo goed scoort op realisatie van de dubbeldoelstelling binnen de gestelde tijd en het gestelde budget, terwijl andere fysieke programma's keer op keer in de problemen komen en te maken hebben met vertragingen en budgetoverschrijdingen.

Conclusie

Op basis van de resultaten van de Pakkettoets wordt geconcludeerd dat het programma Ruimte voor de Rivier doeltreffend is: de verwachting is dat aan zowel de veiligheidsopgave als de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling zal worden voldaan.

²⁹ Berenschot en Erasmus Universiteit Rotterdam (2011), Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier.

Naar doelmatigheid is geen specifiek evaluatieonderzoek verricht. Hierover kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan. Wel wordt er door de programmadirectie RvdR gestuurd op een doelmatige en sobere uitvoering van projecten (middels de subsidiebeschikkingen). In het programma Ruimte voor de Rivier is er bewust voor gekozen niet alleen te investeren in de waterveiligheid, maar ook te investeren in de ruimtelijke kwaliteit van het gebied (rivierverruiming in plaats van dijkverhoging). Het programma wordt door het Rijk gefinancierd. Het programma blijft naar verwachting binnen de begroting.

7.2.2 Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Beschrijving

In de nationale Hoogwaterbeschermingsprogramma's voeren de waterschappen en Rijkswaterstaat maatregelen uit om de primaire waterkeringen en kunstwerken aan de wettelijke veiligheidsnormen te laten voldoen.

Het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) omvat 88 dijkverbeteringsprojecten. Het betreft negen projecten uit de eerste toetsronde, acht 'Prioritaire Zwakke Schakels Kust' en zeventig projecten uit de tweede toetsronde. De projecten worden onafhankelijk van elkaar gerealiseerd. In totaal worden 78 projecten door waterschappen en hoogheemraadschappen gerealiseerd, acht door Rijkswaterstaat en twee door de provincie Groningen. In totaal gaat het om achttien kunstwerken en 366,2 km dijken.

De Tweede Kamer heeft het programma het HWBP-2 in 2011 aangewezen als Groot Project. Dit betekent onder meer dat de Tweede Kamer elk half jaar een voortgangsrapportage over het gehele programma krijgt aangeboden met daarin relevante ontwikkelingen binnen het HWBP-2.

Effecten

Het HWBP-2 is in 2007 met 97 projecten van start gegaan. Sindsdien zijn projecten samengevoegd, gesplitst en hebben enkele scopewijzigingen plaatsgevonden. Per 31 december 2013 bevonden in totaal twaalf projecten zich in de planstudiefase en zeventien projecten in de realisatiefase. Op dat moment waren in totaal 59 projecten gerealiseerd. Dit is 67% van het totaal aantal projecten.³⁰

Ontwikkelingen van het programma als geheel zijn:

- In 2009 is het HWBP-2 geëvalueerd door KPMG³¹. De belangrijkste conclusie uit de evaluatie was dat het huidige wettelijke systeem een efficiencyprikkel ontbeerde omdat wettelijk was vastgelegd dat het Rijk de kosten van de uitvoering van de verbeteringswerken inclusief de voorbereidingskosten volledig financiert. Mede naar aanleiding van deze evaluatie is de Taskforce Hoogwaterbescherming onder leiding van hoogleraar Ten Heuvelhof ingesteld.

³⁰ Vijfde voortgangsrapportage HWBP.

³¹ Eindrapport evaluatie uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma, KPMG, 2009.

Deze taskforce kreeg als opdracht voorstellen te doen voor aanpassingen aan het (wettelijk) systeem om de programmabeheersing van het HWBP te verbeteren en een efficiëncyprikkel voor de waterschappen in te bouwen mede in de context van doelmatig waterbeheer. In het Bestuursakkoord Water (2011) is de stap gezet naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het HWBP met een 50/50 financiering door Rijk en waterschappen voor de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. KPMG constateerde in de evaluatie overigens ook dat de beheersing van het HWBP-2 binnen de vigerende juridische kaders naar behoren was. Door respondenten is tevens aangegeven dat het programmabureau bij de subsidieverlening verbetervoorstellen toetst op soberheid en doelmatigheid.

- Bij aanvang van het HWBP-2 zijn globale planningen gemaakt voor de realisatie van de projecten. De verwachting was toen dat het programma in 2015 afgerond zou kunnen worden. In veel gevallen is dit echter niet mogelijk gebleken, omdat de omvang en complexiteit van de projecten groter bleek dan was ingeschat. Medio 2010 heeft de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van zijn besluit het programma te verlengen tot 2017.

Conclusie

De volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid van het HWBP-2:

- *Doeltreffendheid:* Op basis van de vijfde voortgangsrapportage ligt het in de lijn der verwachting dat de meeste projecten voor 2017 worden afgerond. Er zijn in totaal vijf projecten³² waarvoor is voorzien dat de werkzaamheden na 2017 worden afgerond. Bij afronding van het programma voldoen de betreffende primaire keringen aan de vigerende waterveiligheidsnormen. Het doel van het programma is dan bereikt.
- *Doelmatigheid:* Wat betreft doelmatigheid wordt geconstateerd dat de stimulans tot doelmatig werken heeft ontbroken in het HWBP-2 gezien het feit dat het HWBP-2 volledig door het Rijk gefinancierd werd. Als reactie hierop is een nieuwe kostenverdeling ingesteld die ervoor moet zorgen dat er in het vervolg doelmatiger gewerkt wordt. Overigens is door meerdere respondenten aangegeven dat verbetervoorstellen wel degelijk getoetst worden op soberheid en doelmatigheid.

In het HWBP-2 is gekozen voor een robuuste aanpak: de dijken kunnen weer vijftig jaar vooruit. In het nieuwe HWBP is gekozen voor een benadering met meer ruimte voor maatwerk en keuzemogelijkheid tussen bescheiden renovatie of grootschalige aanpak. Het principe van 'in één keer goed' is theoretisch minder doelmatig dan de life cycle benadering die bij het (nieuwe) HWBP wordt gehanteerd.

³² W2-004 Markermeerdijk Hoorn - Edam – Amsterdam, W2-036 Waddenzeedijk Texel, WN-003 Dijkversterking Spui Oost, R2-006 Houtribdijk, W2-049 Ameland, Waddenzeekering.

7.2.3 Maaswerken

Beschrijving

Het programma Maaswerken heeft als doel om de burgers te beschermen tegen overstromingen die gemiddeld eens in de 250 jaar voorkomen. Hiertoe wordt geïnvesteerd in het versterken van kades, het verdiepen en verbreden van de rivierbedding, de aanleg van hoogwatergeulen en het verlagen van uiterwaarden. Andere doelen van het programma hebben betrekking op het beter bevaarbaar maken van de Maas, het creëren van natuur en het winnen van grind.

Maaswerken is een door de Tweede kamer aangewezen groot project, met uitzondering van het onderdeel Maasroute (onderdeel vaarwegen). Het programmabudget voor Maaswerken betreft circa 560 miljoen euro.

Effecten

Op basis van de vigerende planning worden zowel de doelstellingen van Zandmaas (hoogwaterbescherming in 2015) als van Grensmaas (hoogwaterbescherming in 2017) tijdig gerealiseerd. Ook de hoogwaterbescherming door de prioritaire kademaatregelen wordt op basis van de huidige planning tijdig bereikt (in 2020).

Met de uitvoering van de deelprogramma's Zandmaas en Grensmaas moet bescherming tot een waterstand met een overschrijdingskans van 1/250^e gerealiseerd worden. In de loop der jaren is echter duidelijk geworden dat aanvullende maatregelen nodig zijn om het beschermingsniveau van 1/250^e per jaar te bereiken³³. Deze aanvullende maatregelen aan de keringen vallen onder het nieuwe HWBP³⁴.

In eerste instantie waren de uitgaven voor Maaswerken lager dan gepland, veroorzaakt door een geactualiseerde masterplanning, de minnelijke verwerving van gronden en doorschuiven van betalingen. Later werden de kosten om verschillende redenen hoger dan gepland.

Conclusie

Als het programma Maaswerken gerealiseerd is, aangevuld met de maatregelen om de tijdelijke kades te versterken, is het gebied beschermd tegen hoogwaters die gemiddeld eens in de 250 jaar voorkomen. Daarmee wordt het programma beoordeeld als doeltreffend.

Er zijn geen evaluaties beschikbaar die uitspraken doen over de doelmatigheid van het programma. Hierover kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken.

³³ Kamerstukken II, 2010/11, 18 106 nr. 204.

³⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 18 106 nr. 208

7.2.4 Overige aanlegprojecten

Beschrijving

De aanlegprojecten zijn onderverdeeld in twee fasen:

3. Verkenning en planuitwerkingen.
4. Realisatieprojecten.

Voor deze aanlegprojecten wordt gewerkt volgens de MIRT-systematiek. Deze systematiek zorgt voor een gefaseerde aanpak waarin afgewogen besluitvorming mogelijk is. De spelregels schetsen het proces dat een opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende vier beslismomenten. Ook staat in de spelregels beschreven wat de taken en rollen van partijen zijn, alsmede de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage.

In het MIRT-projectenboek is een beschrijving opgenomen van de projecten die onder deze begrotingspost vallen. Het gaat daarbij om³⁵:

- *Nationaal*: Voor investeren in waterveiligheid is op nationaal niveau het (*nieuwe*) *HWBP* geformuleerd. De programmering kent een voortrollend karakter. Momenteel is de programmering voor 2015-2020 gereed. Hier is ruim 350 miljoen euro voor beschikbaar.
- *Noord-West Nederland*: Het MIRT-gebied Noord-Holland, Utrecht en Flevoland beslaat de drie betrokken provincies, inclusief het IJsselmeergebied. Voor investeren in waterveiligheid zijn in totaal vier projecten geformuleerd: *Ambitie Afsluitdijk 2.0*, *EPK Planuitwerking* en *verkenningen Waterveiligheid* (m.n. *Afsluitdijk*), *Versterking Afsluitdijk* en *Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk*.
- *Noord-Nederland*: Noord-Nederland omvat de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Voor investeren in waterveiligheid is het project *Integrale Verkenning Legger Vlieland en Terschelling* geformuleerd. Op Vlieland ligt een deel van de woonwijk buitendijks. Door voormalig Verkeer en Waterstaat is toegezegd om deze woonwijk door verlegging van de primaire waterkering binnendijks te brengen.
- *Oost-Nederland*: Het MIRT-gebied Oost-Nederland omvat de provincies Gelderland en Overijssel. Ten aanzien van waterveiligheid staat het project *IJsselsprong Zutphen* op het programma.
- *Limburg*: Het MIRT-gebied Limburg omvat de provincie Limburg. Hier ligt het project *Ooijen Wansum*. Het project draagt bij aan de korte en lange termijn waterveiligheidsdoelstelling van het noordelijke Maasdal. In combinatie daarmee wordt een rondweg aangelegd en EHS-natuur ontwikkeld. De provincie Limburg is de trekker van dit project.

³⁵ MIRT projectenboek 2014.

- *Zuidwestelijke Delta.* De MIRT-regio Zuidwestelijke Delta beslaat de gehele provincie Zeeland en delen van provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland. Hier spelen de MIRT-projecten *Zandhonger Oosterschelde* en de *Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*.

Effecten

De resultaten ten aanzien van deze projecten staan beschreven in het Jaarverslag van het Deltafonds.³⁶

- *Nationaal:* In 2013 zijn het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving (AMvB en subsidieregeling) voorbereid waarmee de afspraken over de hoogwaterbescherming uit het Bestuursakkoord Water wettelijk worden verankerd. Het wetsvoorstel en de AMvB zijn per 1 januari 2014 van kracht geworden. Op basis van de derde ronde toetsing op veiligheid is in 2013 gewerkt aan het voorbereiden van de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen als onderdeel van het Deltaprogramma. De eerste programmering is vastgelegd in de Rijksbegroting voor 2014. Op basis van deze programmering kunnen naar verwachting in 2014 de eerste subsidiebeschikkingen worden afgegeven.
- *Noord-West Nederland:* De versterking van de Afsluitdijk en het inbouwen van pompen in het bestaande sluiscomplex Den Oever (dit was project Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk, waarvoor in augustus 2012 een voorkeursbeslissing is genomen) zijn vanwege de samenhang geïntegreerd in één project: project Afsluitdijk. In 2013 is verder gewerkt aan de planuitwerking en voorbereiding realisatie van het project Afsluitdijk. Het startdocument en de kennisgeving MER voor het Rijksinpassingsplan zijn gepubliceerd. De start van de realisatie van het project is gepland in 2017 en de oplevering in 2021.
- *Noord-Nederland:* Voor het project Integrale Verkenning Legger Vlieland en Terschelling is in 2013 een begin gemaakt met de planuitwerking voor de verlegging van de primaire waterkeringen op Vlieland en Terschelling.
- *Oost-Nederland:* Bij de IJsselsprong Zutphen heeft als gevolg van het besluitvormingstraject rond de Intergemeentelijke Structuurvisie Middengebied IJsselsprong bij de gemeenten Brummen en Zutphen in 2013 nog geen overheveling van de middelen plaats kunnen vinden. Besluitvorming is begin 2014 voorzien.
- *Limburg.* Voor het project Ooijen-Wanssum heeft in november 2012 een voorkeursbeslissing plaatsgevonden. Daarna is de provincie Limburg in 2013 met de planuitwerking van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gestart. De projectbeslissing is voorzien in 2016.

³⁶ Jaarverslag Deltafonds 2013-2014.

- *Zuidwestelijke Delta*. Voor het project Grevelingen en Volkerak Zoommeer is in januari 2013 de startbeslissing rijksstructuurvisie genomen. De definitieve vaststelling is voorzien in 2015. Voor het project Zandhonger Oosterschelde is op verzoek van de provincie Zeeland in het Bestuurlijk Overleg MIRT Zeeland van 31 oktober 2013 afgesproken dat provincie, Natuurmonumenten, Nationaal Park Oosterschelde en de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken gezamenlijk een financieringsvoorstel uitwerken voor de aanpak van de meest urgente locatie, de Roggenplaat. Dit financieringsvoorstel wordt in het Bestuurlijk Overleg MIRT Zeeland van 2014 betrokken bij de besluitvorming over het vervolg van de aanpak van de zandhonger in de Oosterschelde.

Afgezien van deze projectresultaten is relevant dat in 2011 gestart is met een *nieuw bekostigingsmodel voor RWS*. De financiering van de apparaatskosten van RWS voor de uitvoering van de aanlegprojecten was gekoppeld aan een 20% generiek opslagpercentage, maar in de toepassing bleek de methodiek niet ideaal³⁷. Een aanpassing werd noodzakelijk geacht om aan te sluiten bij het sturingsmodel, om de transparantie van de geldstromen voor stakeholders te vergroten en om voldoende doelmatigheid prikkels in te bouwen. Daarom is een bekostigingssystematiek opgesteld, waarbij het opslagpercentage op aanlegkosten en groot variabel onderhoud is vervangen. In plaats daarvan is voor aanleg een categorisering gemaakt naar financiële omvang van een project.

Voor deze categorieën is een capaciteitsnorm bepaald en deze norm bepaalt wat de bijbehorende apparaatskosten zijn. De externe kosten worden bepaald op basis van bestaande systematieken, zoals SSK-raming.

De regionale overheden betalen in geval van medefinanciering aan projecten die Rijkswaterstaat uitvoert niet langer een generieke opslag, maar aan hen worden nu de reële meerkosten doorberekend die voortvloeien uit de toename van de projectomvang als gevolg van de cofinanciering. Samen met de normering van capaciteitsinzet levert dit volgens het Ministerie een belangrijke bijdrage aan vergroting van de transparantie en daarmee verbetering van de sturing op doelmatigheid³⁸. Naar de effecten van het nieuwe bekostigingsmodel zijn nog geen ex post studies uitgevoerd.

Conclusie

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanlegprojecten kunnen geen uitspraken worden gedaan. De aanleg is nog niet gereed en er ontbreken (ex ante) onderzoeken. Wel kan worden geconcludeerd dat de MIRT-systematiek waarmee wordt gewerkt, zorgt voor een gefaseerde aanpak die afgewogen besluitvorming mogelijk maakt en dat wordt gewerkt met een nieuw bekostigingsmodel voor Rijkswaterstaat waarmee een doelmatigheidsprikkel is ingebouwd.

³⁷ Andersson Elffers Felix, Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 27 april 2010.

³⁸ Minister van Infrastructuur en Milieu, Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst (30 119, nr. 4 en 5), 2011.

7.2.5 Beheer, Onderhoud en Vervanging

Beschrijving

Het artikel Beheer, Onderhoud en Vervanging (Deltafonds artikel 26.02.03) omvat waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Dit laatste valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Het doel is het zodanig in conditie houden van het hoofdwatersysteem dat de primaire functie voor zowel waterveiligheid als voor de zoetwatervoorziening wordt vervuld. Beheer en onderhoud op het gebied van waterveiligheid kent drie elementen:

1. *Kustlijnhandhaving (conform de herziene basiskustlijn 2001)*
Het handhaven van de kustlijn wordt gerealiseerd door het suppleren van zand op het strand of in de vooroever (onder water). Het Nederlandse kuststelsel kent een continu verlies aan zand dat jaarlijks gecompenseerd moet worden. Vanaf 2001 wordt er ook zand gesuppleerd om de zandverliezen op dieper water te compenseren. Daarmee wordt de zandhoeveelheid in het kustfundament op peil gehouden en wordt het effect van de zeespiegelstijging tenietgedaan. Ook zijn er lokale activiteiten zoals onderhoud van dammen en strandhoofden, eveneens met het doel om structurele kusterosie te bestrijden.
2. *Beheer en Onderhoud Rijkswaterkeringen en stormvloedkeringen (conform de Waterwet)*
Rijkswaterstaat beheert en onderhoudt ongeveer 249 km primaire waterkeringen (voornamelijk zeedijken) en 545 km niet-primaire waterkeringen (bescherming tegen binnenwater). Naast vast onderhoud, zoals bijvoorbeeld het maaien van dijken, wordt er variabel onderhoud gepleegd. De waterkeringen worden periodiek gecontroleerd om vervolgens eventuele tekortkomingen die hieruit naar voren komen te verhelpen. Het Rijk heeft ook vier stormvloedkeringen in beheer: de Oosterscheldekering, de Maeslantkering, de Hartelkering en de Hollandsche IJsselkering. Het onderhoud aan de stormvloedkeringen bestaat voornamelijk uit het conserveren van de schuiven, het onderhoud aan werktuigbouwkundige en elektronische onderdelen en het onderhoud aan het besturingssysteem. Naast deze onderhoudsactiviteiten vindt de bediening van deze objecten plaats en worden er periodiek inspecties uitgevoerd.
3. *Beheer en Onderhoud uiterwaarden*
Dit betreft maatregelen die gericht zijn op het op orde houden van de vegetatie in de uiterwaarden om hoogwater effectief te kunnen afvoeren. In 2013 voldeed 98% van het areaal van Rijkswaterstaat aan de normen voor een voldoende gladde stroomgeul (streefwaarde 95%).

Naast beheer en onderhoud kent artikel 3.02 ook een vervangingscomponent (26.02.03.02.03). Door de veroudering van de infrastructuur en het veel intensievere gebruik dan bij het ontwerp is voorzien, zal er geïnvesteerd moeten worden in de vervanging dan wel renovatie hiervan. Het budget dat op dit artikelonderdeel in de huidige begrotingsperiode is opgenomen, is bestemd voor de werkzaamheden ten behoeve van de stuwen Nederrijn en Lek, het Programma Inhaalslag Stroomlijn en vegetatiebeheer van uiterwaarden.

Effecten

Voor beheer en onderhoud wordt gewerkt met een aantal prestatie-indicatoren dat invulling geeft aan de beoogde resultaten. De onderstaande prestatieafspraken tussen het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat zijn vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA) dat een looptijd kent van vier jaar.

- De mate waarin de basiskustlijn op zijn plaats blijft. Het streven is dat 90% van de actuele ligging van kustlijn zeewaarts ligt van de afgesproken kustlijn.
- De vier stormvloedkeringen zijn altijd beschikbaar tijdens het stormseizoen (1 oktober – 15 april) om hoogwater te keren en voldoen aan de veiligheidsnormen uit de Waterwet. Nagestreefd wordt dat het percentage van de stormvloedkeringen dat voldoet aan de faalkanseis in het stormseizoen 100% is.

Tussen 2008 en 2013 werd aan beide streefwaardes voldaan.

Naast deze prestatie-indicatoren is er ook nog een doelstelling geformuleerd op het gebied van zandsuppletie:

- In het Service Level Agreement 2013 – 2017 is afgesproken dat Rijkswaterstaat gemiddeld 48 miljoen m³ per vier jaar suppleert, waarbij het volume per jaar kan verschillen. Dit suppletieprogramma heeft als doel om de basiskustlijn te handhaven en het kustfundament deels mee te laten groeien met de zeespiegelstijging.

Tussen 2008 en 2013 is het percentage Basiskustlijnoverschrijdingen onder de streefwaarde van 10% gebleven. In deze periode is er jaarlijks gemiddeld 10,06 miljoen m³ zand gesuppleerd³⁹.

In 2012 is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gedaan naar besparingsopties op de beheer- en onderhoudsbudgetten van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem⁴⁰. Daarbij is onder andere geconstateerd dat er in de voorgaande periode al aanzienlijke versoberingen zijn aangebracht op de beheer- en onderhoudsprogramma's. Om die reden zijn vergaande maatregelen in kaart gebracht, met soms majeure consequenties in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.

Conclusie

De volgende conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid worden getrokken:

- *Doeltreffendheid:* Uit de gerealiseerde waarden van de verschillende prestatie-indicatoren blijkt dat tussen 2008 en 2013 de conditie van het hoofdwatersysteem van voldoende kwaliteit was om de primaire functie te vervullen. Het beleid is doeltreffend geweest.

³⁹ Jaarverslag Deltafonds 2013; Jaarverslag Infrastructuurfonds 2009-2012.

⁴⁰ IBO beheer en onderhoud hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem, 2012.

- *Doelmatigheid:* Sinds 2012 is er meer inzicht ontstaan in de doelmatigheid en de kosten van beheer en onderhoud, onder meer als gevolg van een externe audit. De maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud zijn tegenwoordig scherper gedefinieerd. De werkwijze met Service Level Agreements en Prestatie-indicatoren helpt hierbij. Er worden contracten voor langere periodes afgesloten dan voorheen, waarmee kostenvoordelen worden behaald. Dit geldt bijvoorbeeld voor zandsuppletie.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu hanteert sinds enige tijd de life cycle cost-benadering (LCC). Die benadering houdt in dat afwegingen rond de aanleg, grote renovaties en regulier beheer en onderhoud, in een rationele samenhang over de gehele levenscyclus worden gemaakt. Dit betreft een waarborg voor doelmatig werken.

Ook zorgt het werken met ramingen op basis van een Referentiekader Beheer en Onderhouden kentallen voor meer doelmatigheid. RWS brengt offerte uit aan het ministerie van IenM en werkt daarbij verschillende varianten uit.

Als laatste is er een versoberings- en efficiencyprogramma geweest naar aanleiding van het Integraal Beleidsonderzoek Beheer en Onderhoud (versoberings- en efficiencyopties).

7.3 Conclusie

De algemene doelstelling van sub artikel 11.02 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).'*

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

Ten aanzien van doelmatigheid is de conclusie dat in het HWBP-2 een prikkel tot doelmatig werken ontbrak gezien het feit dat het HWBP-2 volledig door het Rijk gefinancierd werd. Verbetervoorstellen worden overigens wel op soberheid en doelmatigheid getoetst. Ruimte voor de Rivier en Maaswerken zijn niet geëvalueerd op doelmatigheid. Hierover kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de aandacht voor doelmatig werken is toegenomen. Zo zijn nieuwe financieringsafspraken gemaakt voor het hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij de kosten gelijk verdeeld worden tussen Rijk en waterschappen. Tevens is de afgelopen periode gewerkt aan de herziening van de waterveiligheidsnormen, waardoor gericht en doelmatiger geïnvesteerd kan worden in het verbeteren van de waterveiligheid.

Berenschot

Dat de aandacht voor doelmatig werken is toegenomen, blijkt nog uit andere ontwikkelingen, zoals het werken met de life cycle cost benadering, het werken met Service Level Agreements, een versoberings- en efficiencyprogramma voor Beheer en Onderhoud, een nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat en het werken volgens de MIRT-systematiek. Hoewel de doelmatigheid hiermee niet kan worden vastgesteld, biedt het waarborgen voor doelmatiger werken.

8. Effecten van beleid - Grote Oppervlaktewateren

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en effecten van de instrumenten die zijn ingezet ten behoeve van sub artikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren. De doelstelling voor dit sub artikel luidt: 'Het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren'.

In 2013 bedroegen de uitgaven op deze begrotingspost circa 2 miljoen euro.

8.1 Algemeen

Het hierboven beschreven doel en de ingezette middelen voor dit sub artikel betreft een procesdoel (namelijk het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid). Deze beleidsdoorlichting beschouwt het behalen van dit procesdoel in de periode 2008 - 2013. Er zijn geen specifieke indicatoren opgenomen in de begroting en het Nationaal Waterplan 2009 - 2015 op basis waarvan het bereiken van deze (proces)doelstelling getoetst kan worden.

Voor de gebieden met grote rijkswateren gelden ook inhoudelijke doelen die in algemene termen gericht zijn op het realiseren van een goede balans tussen ecologische, economische en maatschappelijke belangen. Het bereiken van deze inhoudelijke doelen is een gezamenlijke opgave van het Rijk (met name de ministeries van EZ en IenM), regionale overheden en andere partijen zoals maatschappelijke organisaties. De bijdrage van het ministerie van IenM aan het bereiken van deze inhoudelijke doelen wordt gefinancierd uit verschillende begrotingsartikelen, zoals onder andere artikel 11 Waterkwantiteit, artikel 12 Waterkwaliteit en artikel 13 Ruimtelijke Ordening.

In de volgende paragrafen is per gebied een algemene schets gegeven van de opgaven die spelen in het gebied. Vervolgens is aangegeven welke activiteiten in het gebied zijn ontplooid op basis van sub artikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren. Voor deze activiteiten zijn de effecten beschreven en is een conclusie getrokken.

Daar waar beschikbaar is in een kader achtergrondinformatie gegeven over het bereiken van de inhoudelijke doelen voor het gebied. Strikt genomen hoort deze informatie niet tot de beleidsdoorlichting.

8.2 Noordzee

Algemene beschrijving

Het beleid ten aanzien van de Noordzee wordt verwoord in het Nationaal Waterplan. Op basis van de Waterwet is het NWP voor de ruimtelijke aspecten van de Noordzee een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Onderdeel van het Nationaal Waterplan 2009-2015 is de Beleidsnota Noordzee 2009-2015, waarin drie maatschappelijke ontwikkelopgaven voor de Noordzee staan benoemd.

Deze opgaven zijn:

1. Een duurzame (economische) ontwikkeling in evenwicht met het mariene systeem.
2. Het reserveren van zandwinlocaties voor kustlijn­zorg en bescherming tegen overstromingen.
3. Ruimte voor duurzame energie op grote schaal.

Instrumenten sub artikel 11.03

Vanuit sub artikel 11.03 Grote Oppervlaktewateren zijn de volgende activiteiten gefinancierd: Het opstellen van de beleidsnota Noordzee 2015 - 2021 en de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee.

In 2013 is gestart met de voorbereiding van de nieuwe Beleidsnota Noordzee 2015 - 2021. De Ontwerp Beleidsnota Noordzee 2015 - 2021 wordt eind 2014 samen met het ontwerp van het Nationaal Waterplan 2015 - 2021 gepubliceerd. Tevens is gewerkt aan de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee. Het ontwerp is in december 2013 gereed gekomen en in september 2014 vastgesteld. Deze Rijksstructuurvisie betreft een partiële herziening van het Nationale Waterplan. Het vormt de uitwerking van de zoekopdracht om ruimte te vinden voor windenergie in de zoekgebieden Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden. Met de Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee worden binnen deze zoekgebieden specifieke gebieden voor windenergie aangewezen. Daarnaast is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar de mogelijkheden van windenergie binnen de 12-mijlszone.

Effecten

Effecten van het nieuwe beleid zijn nog niet meetbaar. Er is geen onderzoek beschikbaar naar een doelmatige inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

Conclusie

Het doel om specifieke gebieden aan te wijzen voor windenergie in de zoekgebieden Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden is gehaald. Ook het doel om een nieuwe (Ontwerp) Beleidsnota Noordzee 2015 – 2021 op te stellen is gehaald. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

8.3 Zuidwestelijke Delta

Algemene beschrijving

De Zuidwestelijke Delta wordt gevormd door de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden en West-Brabant. Door de uitvoering van de Deltawerken is de waterveiligheid in de Zuidwestelijke Delta grotendeels op orde. De water- en natuurkwaliteit zijn hierdoor echter verslechterd. Tevens kunnen de potenties voor de landbouw- en schelpdiersector, voor recreatie en toerisme en voor het opwekken van duurzame (getijden)energie onvoldoende worden benut. De centrale opgave voor de Zuidwestelijke Delta is een duurzaam herstel van het evenwicht tussen veiligheid, economie en ecologie.

Rijk en regio werken in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta samen aan deze uitdaging: voor de korte termijn in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta en voor de lange termijn in het Deltaprogramma.

Instrumenten sub artikel 11.03

In het sub artikel Grote Oppervlaktewateren (11.03) worden voor de Zuidwestelijke Delta de volgende twee instrumenten benoemd: Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer en onderzoek Schelde-estuarium.

De Ontwerp *Rijksstructuurvisie* is in juni 2014 gereed gekomen en gaat in op de wenselijkheid en haalbaarheid van waterberging op de Grevelingen en van het terugbrengen van beperkt getij op de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer. Het nu zoete Volkerak-Zoommeer zou daardoor weer zout worden. Met het oog op de economische en ecologische doelen voor het gebied wordt de Rijksstructuurvisie samen met het ministerie van EZ opgesteld. Er is veel onderzoek gedaan dat input heeft geleverd aan het ontwerp van de Rijkstructuurvisie, zoals de Robuustheidstoets Zoetwater, onderzoek naar nut en noodzaak van waterberging op de Grevelingen voor de versterking van de waterveiligheid, een plan-MER, een verkenning van de zogeheten 'passende beoordeling Natura 2000' en een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Besluitvorming over de samenhangende ontwikkeling van de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer vindt naar verwachting begin 2015 plaats, op basis van de dan definitieve Rijksstructuurvisie en in samenhang met de Deltabeslissingen.

In het *Schelde-estuarium* wordt door de Vlaams-Nederlandse Schelde Commissie (VNSC) onderzoek gedaan (waaronder monitoring) ten behoeve van de uitvoering van de Scheldeverdragen met het oog op de (lange termijn) doelstellingen van deze verdragen: een duurzame balans tussen de pijlers veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid. In een evaluatieonderzoek naar de Vlaams-Nederlandse samenwerking in het Schelde-estuarium uit 2013⁴¹ zijn de doelen als volgt geformuleerd:

- Een maximale beveiliging tegen overstromingen.
- Een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens.
- Een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem.
- Onderzoek en monitoring van de fysieke systeemkenmerken.

Randvoorwaarde bij de optimalisering van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid is dat de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium in hun natuurlijke dynamiek behouden blijven of hersteld worden.

⁴¹ Evaluatie verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium, Vlaams Nederlandse Schelde Commissie, december 2013.

In het voorjaar van 2014 is de Schelderaad opgericht om de stakeholders proactief te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het Schelde-estuarium. Daarbij gaat het in eerste instantie om de ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbasis (joint fact finding), op basis van de zogenoemde Agenda voor de Toekomst.

Effecten

De Rijkstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer is nog niet vastgesteld. Daadwerkelijke effecten (in fysieke zin) zijn dus ook nog niet opgetreden. Uit de interviews is gebleken dat er wel consensus is ontstaan tussen belangrijke stakeholders in de Zuidwestelijke Delta over onderzoeksresultaten en de daarop gebaseerde gekozen ontwikkelrichting. Tevens is het programma Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer gestart onder regie van de betrokken provincies, om te komen tot financiële arrangementen voor de ontwikkeling van beide bekkens.

De resultaten van het onderzoek Schelde-estuarium (joint fact finding) zijn nog niet bekend aangezien het onderzoek nog moet starten. Wel is in 2012 op grond van het Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium een evaluatie gedaan naar de samenwerking tussen het Vlaams Gewest en Nederland⁴². Deze evaluatie bevat operationele aanbevelingen voor de samenwerking en bevat geen uitspraken over doelmatigheid of doeltreffendheid van de samenwerking.

Conclusie

Het doel om de Rijkstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer op te stellen en om onderzoek te doen naar het Schelde-estuarium zijn gehaald. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

8.4 Waddengebied

Algemene beschrijving

In 2007 is de PKB Waddenzee⁴³ vastgesteld met als hoofddoelstelling 'de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.' De PKB beschrijft het ontwikkelingsperspectief die het kabinet voorstaat voor de ontwikkeling van de Waddenzee voor de periode tot 2030. Het ontwikkelingsperspectief geeft uitdrukking aan het streven naar duurzame ontwikkeling van het gebied, zowel ecologisch als op sociaal economisch en toeristisch-recreatief terrein. De PKB Waddenzee heeft op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening de status van structuurvisie gekregen en wordt thans aangeduid als de Structuurvisie Waddenzee.

⁴² Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium, Vlaams-Nederlandse Schelde-commissie (2013).

⁴³ Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens, Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee, januari 2007.

Het Regie College Waddengebied (RCW) heeft het ontwikkelingsperspectief van de PKB geconcretiseerd in een integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied⁴⁴. Vanaf 1 januari 2012 zijn de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland verantwoordelijk voor de uitvoering van het Waddenfonds. Tot die datum heeft het Rijk (het voormalige ministerie van VROM) hieraan uitvoering gegeven.

Het RCW heeft recent op verzoek van de minister van IenM een Samenwerkingsagenda opgesteld waarin alle betrokkenen bij het Waddengebied, vertegenwoordigd in het RCW, aangegeven welke thema's voor verbetering van de samenwerking in het beheer worden opgepakt. Dit heeft onder andere betrekking op vergunningverlening, handhaving, calamiteitenbestrijding en monitoring.

Op 5 februari 2014 is door de drie verantwoordelijke bewindspersonen van Duitsland, Denemarken en Nederland de Trilaterale Verklaring van Tonder over de Waddenzee samenwerking ondertekend. Voor Nederland is de staatsecretaris van EZ de verantwoordelijke bewindspersoon. De komende vier jaar is Nederland voorzitter van deze Trilaterale samenwerking. Behalve de aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed, zijn voor het ministerie van IenM vooral de thema's Maritime Safety en Shipping, Alien Species, Climate Change Adaptation, Natura2000 en Kaderrichtlijn Water relevant.

Instrumenten sub artikel 11.03

In het sub artikel Grote Oppervlaktewateren (11.03) is voor de Wadden opgenomen dat IenM meewerkt aan integrale gebiedsontwikkeling in het Waddengebied, onder andere met het doel om de waterveiligheid voor de lange termijn te kunnen waarborgen. Tevens wordt gerefereerd aan de samenwerking met Duitsland en Denemarken en werkzaamheden ten behoeve van de deelname van het Ministerie van IenM aan het Regiecollege Waddengebied. Concreet is in deze beleidsdoorlichting gekeken naar de instrumenten MIRT-onderzoek 'Economie en ecologie Eems-Dollard in balans' en het Deltaprogramma, deelprogramma Wadden.

In 2013 startten het Rijk en de regio het MIRT-onderzoek 'Economie en ecologie Eems-Dollard in balans' uit. De studie moet meer inzicht geven in de effectiviteit van mogelijke maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit in het Eems-estuarium, rekening houdend met de grote belangen van scheepvaart in het gebied.

In het Deelprogramma Wadden is gewerkt aan het ontwikkelen van een voorkeursstrategie voor de lange termijn veiligheid van het Waddengebied waarbij waterveiligheid geïntegreerd is in de overige functies van het Waddengebied, zoals natuur, recreatie en duurzame economische activiteiten. Tevens heeft het Deelprogramma ten doel om de ontwikkelingen in het Waddengebied en de effecten op het ecosysteem als gevolg van klimaatverandering te monitoren. Het Deelprogramma Waddengebied valt overigens onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ. In het Deltaprogramma 2015 dat op Prinsjesdag 2014 aangeboden is aan de Tweede Kamer staat de voorkeursstrategie voor de Wadden beschreven.

⁴⁴ Integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied, 2009.

Effecten

In Water in Beeld wordt de voortgang beschreven van de activiteiten die plaatsvinden in Noord Nederland en de Waddenzee. Hieruit blijkt dat deze volgens planning verlopen. In het Deltaprogramma 2015 dat recent is aangeboden aan de Tweede Kamer staat de voorkeursstrategie voor de Wadden beschreven. Het MIRT-Onderzoek 'Economie en ecologie Eems-Dollard in balans' wordt naar verwachting eind 2014 afgerond. Aangezien het om nieuw beleid gaat zijn er (nog) geen uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Doelbereik inhoudelijke doelen

In deze beleidsdoorlichting is tevens (globaal) gekeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid ten aanzien van de bredere (inhoudelijke) doelstellingen voor het Waddengebied. Hiervoor zijn echter beperkt bronnen gevonden. Zo gaat de Effectstudie Balans voor de Leefomgeving van het PBL uit 2012 niet in op het doelbereik voor afzonderlijke gebieden. Wel is er in 2013 een beleidsanalyse⁴⁵ uitgevoerd voor het IJsselmeergebied en het Waddengebied, waarbij is onderzocht in hoeverre de beleidsdoelen voor deze gebieden, zoals geformuleerd in het Nationaal Waterplan, gerealiseerd zijn. Hierbij is geconstateerd dat het lastig is om iets te zeggen over de effectiviteit van het NWP, onder andere omdat ambities, doelen en streefbeelden tamelijk abstract geformuleerd zijn. Verder is een evaluatie gedaan naar de bestuurlijke organisatie van het Waddengebied in 2009. Mede daardoor heeft het kabinet in 2012 besloten om het Waddenfonds te decentraliseren. In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer een evaluatieonderzoek⁴⁶ uitgevoerd om te onderzoeken of de decentralisatie van het natuurbeleid en ruimtelijke inrichting beter op lokaal niveau kan worden georganiseerd. De evaluatie komt tot de conclusie dat de recente decentralisatie van het natuurbeleid en van (een deel van) de geldstromen bestemd voor verbetering van de ecologie en de economie van het Waddengebied, nog niet heeft geleid tot een gestroomlijnd beheer in het gebied. De Algemene Rekenkamer stelt het volgende: *'Het is van belang dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de minister van Infrastructuur en Milieu gericht en eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd.'* De Minister heeft hierop gereageerd door een plan op te stellen voor de optimalisatie van het beheer. Dit plan is recentelijk naar de Tweede Kamer gestuurd.

In 2015 wordt de Structuurvisie Waddenzee geëvalueerd.

Conclusie

Geconstateerd wordt dat het procesdoel om integraal waterbeleid te ontwikkelen en implementeren gehaald is in het Waddengebied. In het Deltaprogramma is immers een voorkeursstrategie voor de (waterveiligheid van de) Wadden beschreven. Ook het MIRT-Onderzoek 'Economie en ecologie Eems-Dollard in balans' is gestart en wordt naar verwachting eind 2014 afgerond.

⁴⁵ Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied, Royal Haskoning DHV, 2013.

⁴⁶ Evaluatie Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting, Algemene rekenkamer, 2013.

Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

8.5 IJsselmeer gebied

Algemene beschrijving

In het Nationaal Waterplan benoemt het Rijk vier opgaven voor het IJsselmeergebied: waterveiligheid, zoetwater, ecologie en ruimtelijke ontwikkeling. Verbindend element voor deze opgaven is de ontwikkeling van het peilbeheer in het gebied, waarbij een keuze gemaakt dient te worden voor het meebewegen met de stijgende zeespiegel of het handhaven van het huidige peil.

Instrumenten sub artikel 11.03

In de begroting van 2013 staan geen instrumenten genoemd ten aanzien van het IJsselmeergebied. In de begroting van 2012 worden als opgaven genoemd het Deltaprogramma, deelprogramma IJsselmeergebied, de versterking van de Markermeerdijken en maatregelen voor een betere ecologie van het Markermeer en IJmeer (dit valt sinds 2013 echter onder artikel 12 Waterkwaliteit).

Het Deelprogramma IJsselmeergebied heeft de besluitvorming ondersteund door medio 2014 een advies over het peilbeheer op lange termijn op te leveren, samen met een uitvoeringsprogramma op hoofdlijnen en een ontwerp peilbesluit voor de korte termijn. Daarnaast zorgt het Deelprogramma IJsselmeergebied voor de borging van de samenhang met het project Toekomst Afsluitdijk.

Effecten

De voortgang van de activiteiten ten aanzien van het IJsselmeer, zoals het Deltaprogramma en maatregelen gericht op de verbetering van de ecologie staan beschreven in Water in Beeld. In het project Afsluitdijk is in 2013 doorgewerkt aan de planuitwerking en voorbereiding van de versterking van de Afsluitdijk, inclusief het inbouwen van pompen in het bestaande sluizencomplex Den Oever. Parallel wordt gewerkt aan plannen voor een vismigratierivier bij de Afsluitdijk. In het Deltaprogramma 2015 wordt de Deltabeslissing IJsselmeer gebied en de bijbehorende voorkeursstrategie beschreven. Het Deltaprogramma 2015 is recent aangeboden aan de Tweede Kamer. Het ministerie van IenM vertaalt adviezen hieruit naar wijzigingen in het Nationaal Waterplan, dat eind 2014 van kracht wordt. Effecten van het nieuwe beleid zijn dan ook nog niet meetbaar.

Er is geen onderzoek gedaan naar een doelmatige inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

Doelbereik inhoudelijke doelen

In 2013 is een beleidsanalyse⁴⁷ uitgevoerd voor het IJsselmeergebied en het Waddengebied, waarbij is onderzocht in hoeverre de beleidsdoelen voor deze gebieden, zoals geformuleerd in het Nationaal Waterplan, gerealiseerd zijn. Hierbij is geconstateerd dat het lastig is om iets te zeggen over de effectiviteit van het NWP, onder andere omdat ambities, doelen en streefbeelden tamelijk abstract geformuleerd zijn.

Conclusie

Het doel om te komen tot een Deltabeslissing IJsselmeer gebied is gehaald. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet van middelen ten behoeve van de totstandkoming van het beleid.

8.6 Conclusie

In de begroting is een procesdoelstelling opgenomen voor de grote oppervlaktewateren Waddenzee, Noordzee, IJsselmeer en Zuidwestelijke Delta gericht op het ontwikkelen en implementeren van integraal beleid voor deze gebieden. Er zijn geen specifieke indicatoren opgenomen in de begroting en het Nationaal Waterplan 2009 - 2015 op basis waarvan het bereiken van deze (proces)doelstelling getoetst kan worden. Wel wordt geconcludeerd dat in alle bestudeerde 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.

⁴⁷ Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied, Royal Haskoning DHV, 2013.

9. Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE-vragen en sluit af met enkele aanbevelingen.

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de beleidsdoorlichting en geeft antwoord op de RPE-vragen. De beantwoording is gebaseerd op de analyses en conclusies die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

De beleidsdoorlichting behandelt het gehele artikel 11 Waterkwantiteit van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en beschouwt de periode 2008 - 2013. Dit artikel omvat de sub artikelen Algemeen Waterbeleid (artikel 11.01), Waterveiligheid (artikel 11.02) en Grote Oppervlaktewateren (artikel 11.03). Bepaalde uitgaven ten behoeve van de beleidsdoelen van artikel 11 worden gefinancierd uit het Deltafonds (artikel 26.02). Het gaat dan onder andere om grote uitvoeringsprogramma's zoals Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Deze onderdelen van het Deltafonds zijn daarom meegenomen in de beleidsdoorlichting. Het gaat om de artikelen 1, 3 en 5 van het Deltafonds.

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.'

De sub artikelen kennen hun eigen doelstelling. Deze worden in figuur 9.1 weergegeven.

Figuur 9.1 Overzicht doelstelling en sub doelstellingen artikel 11



9.2 Motivering van het gevoerde beleid

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?

Met de (dreiging van) grote overstromingen in het rivierengebied midden jaren '90 en het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw 'Anders omgaan met Water' uit 2000 krijgt het waterbeheer in Nederland een belangrijke impuls. Er komt aandacht voor leven met water in plaats van vechten tegen het water. Het water dient meer ruimte te krijgen. Inzichten die leiden tot grootschalige uitvoeringsprogramma's als Maaswerken en Ruimte voor de Rivier.

Met het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003 wordt de eerste stap gezet naar een landelijke aanpak van wateroverlast, waarbij alle overheidslagen betrokken zijn en hun handtekening zetten. In 2007 verschijnt de Watervisie waarin het kabinet aangeeft de ambities te willen vergroten en te streven naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer. Het Kabinet stelt een Deltacommissie in (Commissie Veerman) om te adviseren over het waterbeleid voor de komende honderd jaar. Deze Deltacommissie adviseert in 2008 de bescherming tegen overstromingen te vergroten en de zoetwatervoorziening op de lange termijn veilig te stellen. Op basis hiervan wordt in 2009 een ontwerp gemaakt van een Deltawet (als onderdeel van de Waterwet), waarin de juridische grondslag van het Deltaprogramma, de taken en bevoegdheden van de Deltacommissaris en het Deltafonds geregeld worden.

De periode 2008 – 2013 wordt getypeerd door enerzijds de consequente uitvoering van eerder in gang gezette uitvoeringsprogramma's, zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Anderzijds wordt in deze periode nieuw beleid ontwikkeld: er wordt gewerkt aan de Deltabeslissingen, waarin onder andere nieuwe normen voor waterveiligheid worden voorgesteld en aan voorkeursstrategieën voor het IJsselmeergebied, de Wadden, de Rijn-Maasdelta (waaronder de Zuidwestelijke Delta) en de grote rivieren. De aandacht voor doelmatigheid en samenwerken neemt in deze periode toe.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Waterbeheer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In de Waterwet die eind 2009 in werking is getreden, zijn deze verantwoordelijkheden vastgelegd. Het Rijk is verantwoordelijk voor onderwerpen van nationaal belang, zoals de veiligheid tegen overstromingen. Daarnaast heeft het Rijk ook een stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Daartoe schept het Rijk de kaders, mede op basis van Europese regels. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en beheert onder andere de stormvloedkeringen en rijkswateren zoals de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee, de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee.

9.3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?

Voor het bereiken van de doelen van de sub artikelen van artikel 11 zijn zowel juridische, financieel-economische en informatie- en communicatie instrumenten ingezet. Voorbeelden van juridische instrumenten zijn de Waterwet, de Waterschapswet, het Bestuursakkoord Water, de Deltabeslissingen en rijksstructuurvisies zoals de Rijksstructuurvisies Zuidwestelijke Delta en Windenergie op Zee. Financiële instrumenten zijn onder andere de subsidie voor Partners voor Water en het Deltafonds. Voorbeelden van informatie en communicatie instrumenten (waaronder ook onderzoek valt) zijn tot slot de communicatiecampagne Nederland leeft met Water, onderzoek in het kader van het Deltaprogramma en onderzoek met betrekking tot het Schelde estuarium.

Hoewel er geen recept bestaat voor een optimale instrumentenmix, kan in het algemeen gesteld worden dat hoe completer de inzet van verschillende typen beleidsinstrumenten, hoe groter de kans dat de doelen gehaald worden. Geconcludeerd wordt dat er voor het bereiken van de doelstellingen van de sub artikelen van artikel 11 zowel juridische, financieel-economische en informatie- en communicatie instrumenten zijn ingezet en dat meerdere instrumenten onderlinge samenhang vertonen en elkaar versterken. Er zijn geen hiaten in de instrumentenmix geconstateerd.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

De gerealiseerde uitgaven op het gebied van waterkwantiteit liggen in de periode 2009 - 2013 in de orde van grootte van 900 tot 1.100 miljoen euro per jaar. In 2008 lagen deze uitgaven lager, namelijk rond de 780 miljoen euro. Tabel 9.3 geeft de gerealiseerde uitgaven voor het jaar 2013 weer om een beeld te geven van de verdeling van de middelen over de verschillende onderdelen van artikel 11 en het Deltafonds.

Tabel 9.3: Overzicht gerealiseerde rijksuitgaven 2013 artikel 11, inclusief Deltafonds (* 1.000)

	Uitgaven 2013 (*1.000)
Artikel 11 Waterkwantiteit	
Algemeen waterbeleid (art.11.01)	€ 35.591
Waterveiligheid (art. 11.02)	€ 3.338
Grote oppervlaktewateren (art. 11.03)	€ 2.092
Apparaatsuitgaven ⁴⁸	€ 15.937
Deltafonds (art. 26.02)	
Veiligheid (art.1)	€ 574.101
Beheer, onderhoud, vervanging (art.3)	€ 190.180
Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven (art.5)	€ 253.827
Totaal	€ 1.075.066

De tabel laat zien dat de uitgaven voor sub artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid beduidend hoger liggen dan voor de sub artikelen 11.02 Waterveiligheid en 11.03 Grote Oppervlaktewateren. Verklaring hiervoor is dat uit sub artikel 11.01 de bijdrage aan agentschappen (met name Rijkswaterstaat) en Partners voor Water betaald wordt. Het gaat daarbij om respectievelijk circa 21 miljoen euro en 11,6 miljoen euro. Uit de tabel blijkt verder dat de grootste uitgavenpost artikel 1 Veiligheid uit het Deltafonds is. Hieruit worden onder andere de programma's Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en overige aanlegprojecten gefinancierd. Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven hebben onder andere betrekking op de apparaatskosten van Rijkswaterstaat en de Deltacommissaris.

Naast het Rijk leveren ook andere partijen een bijdrage aan het waterbeleid. In totaal bedroegen de uitgaven in 2013 6,89 miljard euro⁴⁹. Dit betreft de totale uitgaven aan het waterbeleid (dus waterkwantiteit én waterkwaliteit). De bijdrage van het Rijk bedroeg 15%. De overige kosten werden opgebracht door de waterschappen (42%), drinkwaterbedrijven (21%), gemeenten (20%) en provincies (2%).

⁴⁸ Apparaatsuitgaven en netwerkgebonden kosten en overige uitgaven zijn meegenomen om vergelijking met eerdere jaren mogelijk te maken. In eerdere jaren werden deze kosten niet uitgesplitst, maar verdisconteerd in de beleidsartikelen.

⁴⁹ Ministerie van IenM, Water in beeld: Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water over het jaar 2013, mei 2014.

In haar recente rapport⁵⁰ oordeelt de OESO positief over het waterbeheer in Nederland. Zij concludeert 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 (2012). Dit zijn kosten voor zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, drinkwatervoorziening en riolering.

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De totstandkoming van de bedragen uit de begroting vindt plaats op basis van de meerjarige activiteiten begroting. Voor individuele opdrachten en projecten wordt structureel gebruik gemaakt van kosten-batenanalyses en handreikingen. Zoals onder meer het kader voor het invullen van de OEI-formats (de KBA bij MIRT-verkenningen), de handreiking KBA voor beleidsmakers en de handreiking voor het berekenen van interne kosten van Rijkswaterstaat.

9.4 Overzicht evaluaties over doeltreffendheid en doelmatigheid

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Een belangrijke bron van informatie is de 'Balans voor de Leefomgeving'. Dit effectonderzoek wordt elke twee jaar uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving en gaat in op het doelbereik van de doelen uit het Nationaal Waterplan. Een andere belangrijke bron is de evaluatie uit 2014 van het Bestuursakkoord Water. Hierin wordt de voortgang en verwachte effecten van het Bestuursakkoord Water beschreven. Verder is in het kader van Waterveiligheid 21e eeuw en in het Deltaprogramma Waterveiligheid veel onderzoek gedaan naar de (verwachte) doeltreffendheid en doelmatigheid van de nieuwe normen voor waterveiligheid.

Ook over de uitvoeringsprogramma's Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is veel informatie beschikbaar. Beide programma's zijn geëvalueerd en worden gemonitord aan de hand van half jaarlijkse Voortgangsrapportages in het kader van de Groot Project status. Het programma Maaswerken kent ook halfjaarlijkse Voortgangsrapportages. Hieruit is de doeltreffendheid van het programma af te leiden. Het programma is niet geëvalueerd op doelmatigheid. Voor de post Beheer, Onderhoud en Vervanging (artikel 3 Deltafonds) is een interdepartementaal onderzoek uitgevoerd naar besparingsopties ('IBO Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem, 2012').

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Instrumenten/begrotingsposten die (nog) niet geëvalueerd zijn, zijn onder andere de Waterwet, de Topsector water en het beleid voor Grote Oppervlaktewateren. Evaluaties van de Waterwet (op twee onderdelen) en de Topsector Water staan reeds gepland.

⁵⁰ Watergovernance in the Netherlands, Fit for the future, OESO, maart 2014.

Voor de uitgavenposten uit het Deltafonds 26.01.02 'Overige aanlegprojecten' en 26.01.03 'Studiekosten' zijn geen evaluaties beschikbaar op artikelniveau. Voor de meeste onderwerpen is het (alsnog) mogelijk om onderzoek te doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid op het moment dat resultaten te verwachten zijn.

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

In algemene zin wordt geconstateerd dat de voortgang van beleid goed gemonitord wordt. In mindere mate zijn er evaluaties uitgevoerd naar de doeltreffendheid en er is vrijwel geen evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid. Het is dan ook slechts gedeeltelijk mogelijk gebleken om hier op basis van het beschikbare materiaal uitspraken over te doen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat begrotingsposten waar veel geld in geïnvesteerd wordt, zoals 'Grote projecten Waterveiligheid' (Deltafonds 26.01.01) geëvalueerd zijn op doeltreffendheid en gedeeltelijk op doelmatigheid.

9.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Algemeen Waterbeleid

De wetgeving op het gebied van water is gestroomlijnd en gemoderniseerd door het samenvoegen van acht wetten in de Waterwet. Tevens is een nieuw systeem van geborgde zetels geïntroduceerd bij de waterschapsverkiezingen. In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt om de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Het programma Partners voor Water draagt bij aan de profilering van Nederland in het buitenland.

Waterveiligheid

Effect van het waterveiligheidsbeleid is dat bij afronding van de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken de waterveiligheid in de betreffende gebieden in overeenstemming is met de vastgestelde maatgevende afvoeren. Bij afronding van het HWBP-2 voldoen de betreffende primaire keringen aan de vigerende waterveiligheidsnormen. Ook wordt de basiskustlijn met succes gehandhaafd. Een ander effect van het gevoerde beleid is dat met de uitvoering van de verlengde derde toetsing er nu een vrijwel compleet landelijk overzicht is van de veiligheidssituatie van de primaire keringen en kunstwerken. Afgekeurde keringen en kunstwerken kunnen op basis daarvan geprogrammeerd worden in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Tot slot is in het Deltaprogramma gewerkt aan de introductie van nieuwe waterveiligheidsnormen waarmee gericht en doelmatiger geïnvesteerd kan worden in het verbeteren van de waterveiligheid.

Grote Oppervlaktewateren

In de gebieden met rijkswateren zijn voorkeursstrategieën ontwikkeld voor (onder andere) de waterveiligheid.

In de beschikbare en bestudeerde bronnen wordt slechts in zeer beperkte mate gesproken over (positieve of negatieve) neveneffecten van het beleid. In het kader van het Bestuursakkoord Water wordt als positief neveneffect benoemd dat de samenwerking tussen partijen is verbeterd.

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Algemeen Waterbeleid

De doelstelling van sub artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid luidt:

1. *'Het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid'.*
2. *'Het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.*

Er zijn geen indicatoren opgenomen op basis waarvan het bereiken van deze doelstellingen getoetst kan worden. Wel is geconstateerd dat:

- Verbeteringen zijn doorgevoerd in het wettelijke instrumentarium: namelijk de integratie van een achttal wetten in de Waterwet.
- Afspraken zijn gemaakt om te komen tot een grotere doelmatigheid in het Bestuursakkoord Water, waarbij uit de monitoring van de afspraken blijkt dat men op de goede weg is.
- Verbeteringen zijn aangebracht in de bestuurlijke organisatie door het wijzigen van de waterschapsverkiezingen en het maken van afspraken over vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling in het BAW.

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er duidelijke stappen zijn gezet om het eerste deel van de doelstelling namelijk het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrumentarium en de bestuurlijke organisatie te halen.

Om de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector te versterken zijn de programma's Partners voor Water en de Topsector Water opgericht. Bestaande evaluaties doen geen uitspraken over de doeltreffendheid van het programma Partners voor Water. De Topsector Water is momenteel twee jaar actief en heeft de eerste resultaten geboekt. Er kunnen (nog) geen uitspraken gedaan worden over doeltreffendheid van het beleid. Geconcludeerd wordt dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over het doelbereik van het doel 'versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector'.

Waterveiligheid

De algemene doelstelling van sub artikel 11.02 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)'.*

Geconcludeerd wordt dat op dit moment de primaire keringen nog niet overal voldoen aan de wettelijke normen. Wel is er een systematiek van toetsen en versterken die moet waarborgen dat dit doel kan worden gehaald. Lopende programma's zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, 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 wel reeds gehaald.

Grote oppervlaktewateren

De algemene doelstelling van sub artikel 11.03 luidt: *'Het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren'*.

Geconcludeerd wordt dat in alle bestudeerde gebieden sprake is geweest van beleidsontwikkeling. Aangezien het beleid nog geïmplementeerd dient te worden, kunnen er logischerwijs nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid ervan.

Hoofddoel artikel 11

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'*.

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

- Het waterveiligheidsbeleid is erop gericht dat Nederland droge voeten heeft. Geconcludeerd is dat dit beleid naar behoren functioneert.
- In het eerder genoemde OESO-rapport wordt gesteld 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. Daarnaast is in de Tweede Kamer besloten tot een structurele financiële voeding van het Deltafonds. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de kosten voor het waterbeheer maatschappelijk aanvaardbaar zijn.
- Een duurzaam watersysteem heeft ons inziens 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.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Algemeen Waterbeleid

Er is geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de Waterwet of de herziening van de Waterschapswet. Ook over de doelmatigheid van Partners voor Water en de Topsector Water kunnen geen uitspraken worden gedaan. In het Bestuursakkoord Water zijn echter wel afspraken gemaakt om doelmatiger te werken. Zo zijn er nieuwe financieringsafspraken gemaakt voor het hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij een prikkel voor doelmatig werken is ingebouwd door het introduceren van een 50%-bijdrage van de waterschappen. Gebleken is ook dat de beoogde ontlasting van de rijksbegroting met 100 miljoen euro per jaar in de periode 2011-2013 is gerealiseerd.

Waterveiligheid

Diverse studies laten (ex ante) zien dat door de herziening van de waterveiligheidsnormen in de toekomst gericht en doelmatiger geïnvesteerd kan worden in het verbeteren van de waterveiligheid.

Met betrekking tot de grote aanlegprojecten is de conclusie dat in het HWBP-2 een prikkel tot doelmatig werken ontbrak gezien het feit dat het HWBP-2 volledig door het Rijk gefinancierd werd (verbetervoorstellen worden overigens wel op soberheid en doelmatigheid getoetst). Ruimte voor de Rivier en Maaswerken zijn niet geëvalueerd op doelmatigheid. Hierover kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan.

Wel wordt geconcludeerd dat de aandacht voor doelmatig werken in de onderzoeksperiode toe is genomen. Dat blijkt uit verschillende ontwikkelingen:

- *Doelmatigheidsafspraken Bestuursakkoord Water:* In het BAW zijn doelmatigheidsafspraken gemaakt met onder andere de nieuwe financieringssystematiek voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma.
- *Nieuwe normen waterveiligheid:* Tegelijkertijd zijn de nieuwe normen voor waterveiligheid gericht op een doelmatige aanpak als gevolg van 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 er meest geïnvesteerd wordt in die 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 en de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat.

Hoewel de doelmatigheid hiermee niet kan worden vastgesteld, biedt het waarborgen voor doelmatiger werken.

Grote Oppervlaktewateren

Het beleid ten aanzien van Grote Oppervlaktewateren dient nog geïmplementeerd te worden. Er zijn dan ook nog geen uitspraken mogelijk over de doelmatigheid ervan.

9.6 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek worden twee aanbevelingen gedaan die gericht zijn op het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

1. *Uitvoeren van evaluatieonderzoek gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid.*

Geconstateerd is dat de voortgang van beleid heel goed wordt gemonitord, maar dat in mindere mate geëvalueerd wordt op doeltreffendheid en vrijwel niet op doelmatigheid. In algemene zin wordt aanbevolen om bij toekomstige evaluaties expliciet aandacht te besteden aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Aangenomen wordt dat de programma's Ruimte voor de Rivier, HWBP-2 en Maaswerken bij afronding geëvalueerd zullen worden conform de Regeling Grote Projecten. Op basis van deze Regeling is het vaststellen van de doeltreffendheid een verplicht onderdeel. Het is niet voorgeschreven om ook uitspraken over de doelmatigheid te doen (wel dienen de kosten en eventuele kostenoverschrijdingen in beeld gebracht te worden). Het verdient aanbeveling om ook de doelmatigheid van de programma's in beeld te brengen.

Verder wordt aanbevolen om het behalen van de inhoudelijke doelen voor de gebieden met grote rijkswateren te blijven volgen via bestaande monitoring en daarnaast een specifieke evaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid uit te voeren op een logisch gekozen moment en in samenwerking met alle betrokken partners.

2. *Duidelijk omschrijven van de verantwoordelijkheden van IenM ten aanzien van de Grote Oppervlaktewateren.*

Geconstateerd is dat de verantwoordelijkheden van de minister van IenM ten aanzien van het bereiken van inhoudelijke doelen voor de gebieden met grote rijkswateren niet duidelijk omschreven staan in het Nationaal Waterplan of andere documenten. Het wordt aanbevolen om dit wel te doen, zodat beter gestuurd en gecontroleerd kan worden op het bereiken van de (IenM)-doelen voor deze gebieden en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden vastgesteld.

Bijlage 1

Leden interne en externe begeleidingsgroep

Leden interne en externe begeleidingsgroep

Interne begeleidingsgroep

B.A. Kornman	Ministerie van IenM, afdeling Waterveiligheid (projectleider)
E.J. Kijkuit	Ministerie van IenM, afdeling Waterveiligheid (projectsecretaris)
J.F.N. Maaskant	Ministerie van IenM, afdeling Programmering Waterbeleid
M. van Dijk	Ministerie van IenM, afdeling Bestuur en Regie
P.J. den Besten	Ministerie van IenM, afdeling Gebieden
J.C. Jansen	Ministerie van IenM, afdeling Gebieden
H.N.M. Ootes	Ministerie van IenM, FMC
R. Spitter	Ministerie van IenM, SSO-F&I
A. Wolters	Ministerie van IenM, Bestuursstaf Rijkswaterstaat
M. Looijer	Ministerie van Financiën (IRF/IMBZ)
J.A. van Bockel	Ministerie van Financiën (IRF/BSA)

Externe begeleidingsgroep

P. de Vries	Unie van Waterschappen
P. Jasperse	Interprovinciaal Overleg
R. Grendelman	Vereniging Nederlandse Gemeenten
F. Eizinga	Inspectie leefomgeving en Transport

Bijlage 2

Overzicht uitgevoerde evaluaties beleid

Berenschot

Overzicht uitgevoerde evaluaties beleid

Onderstaande tabel beschrijft per beleidsinstrument welke evaluaties en beleidsonderzoeken zijn uitgevoerd, door wie deze uitgevoerd en de frequentie ervan. Daarnaast geeft de tabel inzicht in de wij ze waarop de diverse beleidsinstrumenten gemonitord worden.

Artikel 11.01 Algemeen Waterbeleid

Instrument	Evaluaties en beleidsonderzoeken					Monitoring voortgang	
	Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel(s)	Uitgevoerd door	Frequentie	Monitoring	Titel(s)
Bestuursakkoord Water	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Tussentijdse evaluatie Bestuursakkoord Waterketen (2010) - Evaluatie Bestuursakkoord Water (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> - Intern - Intern 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Elke 2 à 3 jaar 	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Water in Beeld (2008-2013) - Monitoring Financiële Doelmatigheid (2010-2013)
NWP <i>De in 2014 verschenen Balans van de Leefomgeving was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.</i>	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie Totstandkoming Nationaal Waterplan (2010) - Balans van de Leefomgeving (2010) - Balans van de Leefomgeving (2012) - Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - ORG-ID - PBL - PBL - Royal Haskoning DHV 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Elke 2 jaar - Elke 2 jaar - Eenmalig 	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Water in Beeld (2008-2013)
Topsector Water	Nee	Nee				Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Nulmeting toegevoegde waarde Topsectoren (2011/2012)

Berenschot

Wetgeving: Waterwet en Waterschapswet	Deels <i>Een evaluatie op twee onderdelen van de Waterwet is gepland voor 2014.</i>	Deels <i>Een evaluatie op twee onderdelen van de Waterwet is gepland voor 2014.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De stemming gepeild. Evaluatie waterschapsverkiezingen (2009) - Samen naar beter. Evaluatie waterschapsverkiezingen (2009) - Evaluatie effecten nieuw belastingstelsel (2009) - Aanpassing belastingstelsel waterschappen (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> - Research voor beleid - BMC Onderzoek - Tauw B.V. en Van den Bosch & Partners - Taskforce Financiën 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig - Eenmalig - Eenmalig 	Nee	
Partners voor water	Nee	Nee	<ul style="list-style-type: none"> - Verbinden en vervlechten; Evaluatie Partners voor Water 2 2005 - maart 2008 - Evaluatie samenwerkingscomponent Programma Partners voor Water 2 (2005-2009) - Tussentijdse evaluatie Partners voor Water 3 (2013) - Midterm Review Subsidieregeling. 'Wereldwijd werken met Water' (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> - Berenschot - Buro Teisman - Bert Amesz - RVO met externe begeleiding 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	- Jaarverslagen (2008-2013)
Bijdrage aan agentschappen	Ja	Nee	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat (2010) 	<ul style="list-style-type: none"> - Andersson Elffers Felix 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig 	Nee	

Berenschot

Artikel 11.02 Waterveiligheid

Instrument	Evaluaties en beleidsonderzoeken					Monitoring voortgang	
	Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel(s)	Uitgevoerd door	Frequentie	Monitoring	Titel(s)
Risicokaarten en overstromings-risicobeheer-plannen (ORBP-en)	Nee	Nee				Nee <i>Monitoring na vaststelling ORBP-en</i>	
3de toetsing: programmering Hoogwaterbeschermingsmaatregelen	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Een dijk van een programma (2010) - Eindrapport evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen (2011) - Verlengde derde toetsing primaire keringen (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> - Taskforce HBWP - Twynstra Gudde - Intern 	<ul style="list-style-type: none"> - eenmalig - eenmalig - eenmalig 	Ja	- Water in Beeld (2008-2013)
Actualisatie wettelijk toets-instrumentarium	Nee	Nee				Nee	
Aanpassing wettelijke normen via Deltaprogramma	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - MKBA Waterveiligheid 21e eeuw (2011) - Analyse van Slachtofferrisico's Waterveiligheid 21^e eeuw (2011) - Second opinion Kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> - Deltares - Deltares - CPB 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	- Water in Beeld (2008-2013)

Berenschot

Artikel 11.03 Grote oppervlaktewateren

Instrument	Evaluaties en beleidsonderzoeken					Monitoring voortgang	
	Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel(s)	Uitgevoerd door	Frequentie	Monitoring	Titel(s)
Integrale gebieds-ontwikkeling Waddengebied	Deels	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie bestuurlijke organisatie waddengebied (2010) - Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Berenschot - Royal Haskoning DHV 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	- Water in Beeld (2008-2013)
Noordzee	Nee	Nee				Ja	- Water in Beeld (2008-2013)
Zuidwestelijke Delta	Deels	Deels	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vlaams-Nederlandse Schelde-commissie 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig 	Ja	- Water in Beeld (2008-2013)
IJsselmeergebied	Nee	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Royal Haskoning DHV 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig 	Ja	- Water in Beeld (2008-2013)

Berenschot

Artikel 26.02 Deltafonds

Instrument	Evaluaties en beleidsonderzoeken					Monitoring voortgang	
	Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel(s)	Uitgevoerd door	Frequentie	Monitoring	Titel(s)
Hoogwater-beschermings-programma	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma (2009) - Een dijk van een programma (2010) 	<ul style="list-style-type: none"> - KPMG - Taskforce HBWP 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Basisrapportage hoogwaterbeschermingsrapportage 2 (2011) - Halfjaarlijkse voortgangsrapportages (1ste – 5de)
Ruimte voor de Rivier	Nee	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier (2011) - 3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Berenschot en Erasmus - Andersson Elffers Felix 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Halfjaarlijkse voortgangsrapportages (12de – 23ste)
Maaswerken	Nee	Nee				Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Halfjaarlijkse voortgangsrapportages (14de – 25ste)
Verkenningen en planuitwerkings-programma	Nee (niet op het geheel, wellicht wel op individuele projecten)	Nee (niet op het geheel, wellicht wel op individuele projecten)				Ja	<ul style="list-style-type: none"> - MIRT Projectenboek (2009-2014)

Berenschot

Realisatie-programma	Nee (niet op het geheel, wellicht wel op individuele projecten)	Nee (niet op het geheel, wellicht wel op individuele projecten)				Ja	- MIRT Projectenboek (2009-2014)
Studie en onderzoekskosten	Nee	Nee				Ja	- MIRT Projectenboek (2009-2014)
Beheer, onderhoud, vervanging	Ja	Nee	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat (2010) - IBO Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem (2012) 	<ul style="list-style-type: none"> - Andersson Elffers Felix - Intern 	<ul style="list-style-type: none"> - Eenmalig - Eenmalig 	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarverslagen Infrastructuurfonds (2008-2012) - Jaarverslag Deltafonds (2013) - Kustlijnkaarten (2009-2014)

Bijlage 3

Literatuuroverzicht

Literatuuroverzicht

Evaluaties en beleidsonderzoeken

- Algemene Rekenkamer (2012), Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)
- Algemene Rekenkamer (2013), Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting
- Algemene Rekenkamer (2014), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van IenM (XII)*
- Amesz, B. (2013), *Tussentijdse evaluatie Partners voor Water 3 (2010-2015)*
- Andersson Elffers Felix (2010), *Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat*
- Andersson Elffers Felix (2013), *¾ Evaluatie Ruimte voor de Rivier*
- Berenschot (2008), *Verbinden en vervlechten; Evaluatie Partners voor Water 2 2005 - maart 2008*
- Berenschot (2010), *Evaluatie bestuurlijke organisatie waddengebied*
- Berenschot en Erasmus Universiteit Rotterdam (2011), *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier*
- BMC Onderzoek (2009), *Samen naar beter. Evaluatie waterschapsverkiezingen*
- Bureau Teisman (2011), *Evaluatie samenwerkingscomponent Programma Partners voor Water 2 (2005-2009)*
- Centraal Planbureau (2010), *Second opinion Kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw*
- Deltares (2011), *Analyse van Slachtofferrisico's Waterveiligheid 21^e eeuw*
- Deltares (2011), *MKBA Waterveiligheid 21e eeuw*
- KPMG (2009), *Evaluatie uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Landelijke Werkgroep Watertoets (2010), *Evaluatie watertoets 2010*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Verlengde derde toetsing primaire keringen. Evaluatie*
- MTR Team (2014), *Midterm Review Subsidieregeling. 'Wereldwijd werken met Water'*
- OESO (2014), *OECD Water studies. Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?*
- ORG-ID (2010) *Evaluatie Totstandkoming Nationaal Waterplan*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010) *Balans van de Leefomgeving*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012) *Balans van de Leefomgeving*

- Research voor beleid (2009), *De stemming gepeild. Evaluatie waterschapsverkiezingen*
- Rijksoverheid (2012), *IBO Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem*
- Royal Haskoning DHV (2013) *Beleidsanalyse Nationaal Waterplan: IJsselmeergebied en Waddengebied*
- Taskforce Financiën (2011), *Aanpassing belastingstelsel waterschappen*
- Taskforce HBWP (2010), *Een dijk van een programma*
- Tauw B.V. en Van den Bosch & Partners (2009), *Evaluatie effecten nieuw belastingstelsel*
- Twynstra Gudde (2011), *Eindrapport evaluatie derde toetsing primaire waterkeringen*
- Vlaams-Nederlandse Schelde-commissie (2013) , *Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium*
- Werkgroep evaluatie BAW (2014), *Evaluatie Bestuursakkoord Water*
- Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst (2014), *Rapportage lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst 2010-2013*

Voortgangsrapportages en jaarverslagen

- Deltafonds (2014), *Jaarverslag en slotwet Deltafonds 2013*
- Deltaprogramma (2011 – 2013), *Deltaprogramma 2011 – 2013*
- Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (2011), *Basisrapportage Hoogwaterbeschermingsprogramma-2*
- Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (2011-2014), *2^{de} – 5^{de} halfjaarlijkse voortgangsrapportage*
- Infrastructuurfonds (2009 – 2013), *Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2008 – 2012*
- Maaswerken (2008-2014), *14^{de} – 25^{ste} halfjaarlijkse voortgangsrapportage*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012 – 2014), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011-2013)*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012 – 2014), *Water in Beeld; voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009 – 2011), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008 – 2010*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009 – 2011), *Water in Beeld; voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*

- Partners voor Water (2009 – 2014), *Partners voor Water. Jaarverslag 2008-2013*
- Rijkswaterstaat (2008 – 2013), *Kustlijnkaarten 2009 - 2014*
- Rijkswaterstaat (2009 – 2014), *Jaarbericht Rijkswaterstaat 2008 – 2013*
- Ruimte voor de Rivier (2008-2014), *12^{de} – 23^{ste} halfjaarlijkse voortgangsrapportage*

Beleidsdocumenten

- Begroting Deltafonds 2013 (2013)
- Begroting Infrastructuurfonds 2008 – 2012 (2008 – 2012)
- Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011 – 2013 (2011-2013)
- Begroting Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008 – 2010 (2008 – 2010)
- Begroting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010)
- Beleidsnota Noordzee 2009 - 2015
- Bestuursakkoord Water (2011)
- Minister van Financiën (2011), *Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 31 865, nr. 26*
- Minister van Financiën (2013), *Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 400, nr. 19*
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2011) *Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst , 30 119, nr. 4 en 5*
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2012), *Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 31 865, nr. 42*
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2013), *Vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 33 719, nr. 3*
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2014), *Beleidsreactie OESO rapport Nederlands Waterbeleid*
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2014), *Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 750, nr. 20*
- Ministerie van Financiën (2012), *Verantwoord begroten*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Beleidscontrol binnen IenM, versie 20 mei 2014*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008 – 2013) MIRT Projectenboek (2009 – 2014)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007), *Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens. Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee.*
- Nationaal Waterplan 2009-2015 (2009)

Berenschot

- Regionaal College Waddengebied (2008), *Léven in de Wadden. Integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied*
- Rutte, M en Samsom, D. M. (2012), *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (2011) *Vergaderjaar, 2010-2011, Kamerstuk 18 106, nr. 204*
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (2011) *Vergaderjaar, 2010-2011, Kamerstuk 18 106, nr. 208*

Overig

- Inspectie Leefomgeving en Transport (2013), *Verlengde derde toets primaire keringen, landelijke rapportage 2012 – 2013*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2011), *Derde toets primaire waterkeringen*

Bijlage 4

Detaillering uitgaven artikel 11 Waterkwantiteit 2013

Berenschot

Detaillering uitgaven waterkwantiteit 2013

Tabel 1: Overzicht gerealiseerde rijksuitgaven 2013 artikel 11 (* 1.000)

Artikel 11	Uitgaven 2013	
Algemeen waterbeleid	€ 35.591	
Opdrachten	€ 1.812	
Subsidies	€ 12.259	
	Partners voor Water	€ 11.615
	Overige subsidies	€ 644
Bijdrage aan agentschappen	€ 20.993	
	Waarvan bijdrage aan RWS	€ 20.265
	Waarvan bijdrage aan KNMI	€ 728
Bijdrage aan medeoverheden	€ 527	
Waterveiligheid	€ 3.338	
	Opdrachten	€ 3.338
Grote oppervlaktewateren	€ 2.092	
	Opdrachten	€ 2.092
Apparaatsuitgaven	€ 15.937	
	Apparaatsuitgaven	€ 15.937
Totaal	€ 56.958	

Berenschot

Tabel 2: Overzicht gerealiseerde rijksuitgaven Deltafonds 2013 (* 1.000)

Deltafonds	Uitgaven 2013
Investeringsruimte	€ 574.101
Grote projecten waterveiligheid	€ 463.826
Programma HWBP-2 Waterschapsprojecten	€ 205.657
Programma HWBP-2 Rijksprojecten	€ 4.151
Ruimte voor de rivier	€ 234.209
	€ 19.809
Overige aanlegprojecten	€ 1 01.860
	€ 20.569
Realisatieprogramma	€ 81.291
Studiekosten	€ 8.415
Studie en onderzoekskosten	€ 8.415
Overige studiekosten	€ 0
GIV/PPS	€ 0
Beheer, onderhoud, vervanging	€ 190.180
Watermanagement	€ 12.484
Watermanagement	€ 12.484
Beheer en onderhoud	€ 177.696
Waterveiligheid	€ 148.829
Zoetwatervoorziening	€ 23.776
Vervanging	€ 5.091
Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven	€ 253.827
Apparaat	€ 198.792
Staf Deltacommissaris	€ 2.203
Apparaatskosten RWS	€ 196.589
Overige uitgaven	€ 55.035
Overige netwerkgebonden uitgaven	€ 52.934
Programma-uitgaven DC	€ 2.101
Overige uitgaven	€ 0
Investeringsruimte	€ 0
Programmeerruimte	€ 0
Beleidsruimte	€ 0
Totaal	€ 1.018.108

Bijlage 5

Verantwoord begroten

Verantwoord begroten

Tot en met 2011 was de begrotingspresentatie en verantwoording aan de Tweede Kamer gebaseerd op het concept Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). De Kamer heeft destijds in diverse brieven aangegeven niet tevreden te zijn met de gepresenteerde informatie volgens dit concept. Enkele knelpunten die zijn genoemd betreffen:⁵¹

- De koppeling tussen conclusies uit het jaarverslag en de volgende begroting (beleidsconclusies) moet duidelijker naar voren komen.
- Het VBTB concept heeft geleid tot het terugbrengen van 800 artikelen naar circa 160. De Kamer vreest dat dit ten koste is gegaan van de transparantie van grote geldstromen.
- Met VBTB zijn de zogenaamde inputgegevens in begrotingen en jaarverslagen verdwenen. De Kamer acht deze informatie in een aantal gevallen wel nuttig.
- De wijze waarop prioriteiten worden geoperationaliseerd en verantwoord en de wijze waarop een relatie wordt gelegd met de budgetten kan worden verbeterd.
- De samenhang van beleidsdoorlichtingen (beleidscyclus) met de begrotingscyclus moet worden verduidelijkt.

Als opvolger van VBTB is het concept van Verantwoord Begroten (VB) gepresenteerd. In 2011 is de Tweede Kamer hiermee akkoord gegaan.⁵² Het VB concept wil in belangrijke mate aan de knelpunten tegemoetkomen. VB houdt in dat de begrotingen focussen op waar de Minister voor verantwoordelijk is en met welke financiële instrumenten hij/zij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. Ook houdt het in dat er een scheiding aangebracht wordt tussen programmageld en apparaatsgeld.⁵³

Genoemde wijzigingen zijn in de rijksbegrotingen doorgevoerd, waaronder die van het ministerie van IenM. In de ontwerpbegroting van 2012 heeft het Ministerie een start gemaakt met het verwerken van de principes van VB, onder andere door invoering van een centraal apparaatsartikel, het opnemen van overzichten van beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken en een subsidieoverzicht. In de begroting van 2013 is het volledig doorgevoerd. Dat betekent o.a. dat voor alle beleidsartikelen rollen en verantwoordelijkheden worden beschreven, bijbehorende indicatoren en kengetallen worden gepresenteerd alsmede de in te zetten financiële instrumenten. Deze nieuwe opzet is ook gevolgd in het jaarverslag 2013.⁵⁴

⁵¹ Zie o.a. de brief d.d. 30 juni van 2009 (kenmerk 09-RU-B-012) en de brief d.d. 17 februari 2010 (kenmerk 31 865-18). Zie ook: Brief van de commissie van rijksuitgaven, Verbetering verantwoording en begroting, 20 april 2010 (31 865 nr. 23).

⁵² TK 2010–2011, 31 865, nr. 26.

⁵³ Ministerie van Financiën, Verantwoord begroten, 2012.

⁵⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijksjaarverslag 2013 xii Infrastructuur en Milieu, 21 mei 2014.

Berenschot

Als gevolg van onder meer de begrotingswijzigingen kunnen de realisatiecijfers van de verschillende jaren in de periode 2008 tot en met 2013 niet direct met elkaar vergeleken worden.

Bijlage 6

Onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting



Beoordeling Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit 2008 – 2013

*Dr. Arwin van Buuren, Universitair Hoofddocent Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam, 16 oktober 2014.*

Inleiding

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Berenschot de periodieke beleidsdoorlichting Waterkwantiteit (beleidsartikel 11) uitgevoerd. Met de beleidsdoorlichting wordt verantwoording over het gevoerde beleid afgelegd aan de Tweede Kamer, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is geweest. Op het verantwoordingselement ligt voor deze doorlichting de focus. Tegelijkertijd levert een beleidsdoorlichting idealiter concrete en relevante sturingsinformatie op om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Het spelregelkader voor een beleidsdoorlichting is redelijk strikt gedefinieerd in de Regeling Periodiek Evaluatie Onderzoek 2012 van het Minister van Financiën. Daarin zijn een aantal vragen gedefinieerd, die leidend zijn voor de beleidsdoorlichting (zie tabel 1).

Thema's	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid.	<ol style="list-style-type: none"> 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven.	<ol style="list-style-type: none"> 5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	<ol style="list-style-type: none"> 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.	<ol style="list-style-type: none"> 11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Tabel 1. Eisen aan Periodiek Evaluatie Onderzoek

Ik ben gevraagd om als onafhankelijk deskundige te beoordelen of deze beleidsdoorlichting voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen uit de RPE, zoals dat de conclusies onderbouwd worden door onderliggende bevindingen en dat de onderzoeksmethode valide en betrouwbaar is. Als onafhankelijk deskundige ben ik volstrekt afzijdig geweest bij de totstandkoming van deze evaluatie. Pas na afronding van de beleidsdoorlichting ben ik geïnformeerd over de resultaten en is mij gevraagd deze te beoordelen. In mijn oordeel heb ik zowel gebaseerd op het hoofdrapport van het onderzoek als op de hoofdlijnennotitie⁵⁵. De onderzoekers hebben overigens een aantal opmerkingen van mijn kant verwerkt in de definitieve versie van het rapport. Op basis daarvan heb ik mijn reactie op onderdelen bijgesteld.

⁵⁵ Ik dank mijn collega dr. Ingmar van Meerkerk voor het kritisch meelesen met deze beoordeling en het aanleveren van waardevolle suggesties.



Kwaliteit en onderbouwing Beleidsdoorlichting

Voorop kan gesteld worden dat de beleidsdoorlichting systematisch is opgezet, duidelijk te volgen is en een goede poging heeft gedaan om een integrale evaluatie te geven van het waterkwantiteitsbeleid waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Deze integrale evaluatie uit zich in de beoordeling van het algemeen waterbeleid, de waterveiligheid en de grote oppervlaktewateren. Op deze onderdelen is een korte, maar duidelijke schets van beleidsontwikkelingen in kaart gebracht, een breed palet aan beleidsinstrumenten, en overzicht van lopende projecten weergegeven (op een hoog schaalniveau). Naar ons oordeel is alle relevante onderzoeksinformatie die beschikbaar is adequaat gebruikt en is deze informatie van voldoende kwaliteit om in deze beleidsdoorlichting tot uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aangaande waterkwantiteit te komen. Het is jammer, maar begrijpelijk dat de Balans van de Leefomgeving 2014 niet kon worden meegenomen in deze Beleidsdoorlichting.

De conclusies uit de beleidsdoorlichting bouwen logisch voort op de verzamelde gegevens en zijn een adequate vertaling van de resultaten van het uitgevoerde syntheseonderzoek. Minder duidelijk is overigens in hoeverre de resultaten gebaseerd zijn op de geanalyseerde evaluatiestudies of op de gesprekken die gevoerd zijn met experts.

Zoals gezegd is de beleidsdoorlichting gebaseerd op basis van eerdere evaluaties van het te onderzoeken beleidsterrein (syntheseonderzoek). Geen nader onderzoek werd verricht om witte vlekken op te vullen. Het is belangrijk dit uitgangspunt te onderstrepen, omdat de kwaliteit van de beleidsdoorlichting dus volledig afhangt van de kwaliteit van het beschikbare materiaal.

De diepgang en het detailniveau van de beleidsdoorlichting, maar ook de mate waarin de thematiek wordt afgedekt, is dus ook afhankelijk van de onderzoeksinformatie die aanwezig is. Het gebruik van bestaand materiaal impliceert ook dat de kwaliteit van deze studies, maatgevend is voor de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Een kwaliteitsbeoordeling van de uitgevoerde studies maakt geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting. Eventuele omissies of onzorgvuldigheden in de uitgevoerde evaluatiestudies werken daarmee direct door in de beleidsdoorlichting.

De breedte van de doorlichting lijkt soms ten koste te gaan van de diepte. Zo worden er relatief weinig uitspraken gedaan over de specifieke rol van het Rijk in beleids- en uitvoeringstrajecten en over de vraag of hierin sprake is van doeltreffend en doelmatig handelen.

Met de keuze om de focus te leggen op het verantwoordingselement, is het opleveren van relevante, bruikbare sturingsinformatie als neven doelstelling enigszins buiten beeld komen te staan. Het verdient aanbeveling om beleidsdoorlichtingen ook voor dat doel te (blijven) inzetten, zowel ten behoeve van het departement als van het parlement.



Uitkomsten Beleidsdoorlichting

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid. Bij tussentijdse evaluaties wordt in dit kader met name gekeken naar de geboekte voortgang.

Voorzover daar in de beschikbare evaluaties iets over wordt gezegd, is dat in de meerderheid van de gevallen positief. Het beeld dat uit de beleidsdoorlichting oprijst, is dat van een voortvarende sector waarin hard wordt gewerkt om het systeem op orde te brengen en te houden. Zeker in de diverse uitvoeringsprogramma's is veel uitvoerend vermogen samengeballd. Al met al wordt veel werk verzet en liggen vrijwel alle programma's op schema.

Ten aanzien van diverse aanlegprojecten kan aanvullend gesteld worden dat het zoeken naar zinvolle verbindingen tussen rijksopgaven en regionale ambities in de verschillende processen (denk aan versterking Afsluitdijk en Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak Zoommeer), niet eenvoudig is. Tegelijkertijd is het wel de enige manier om te zorgen dat rijksinvesteringen resulteren in aanvullende investeringen van regionale en private partijen en deze middelen ook leiden tot maatschappelijke synergie. Een te enge interpretatie van het rijksbelang, en een te strikte definitie van doeltreffendheid, staat dit streven in de weg. Complexe maatschappelijke opgaven vragen om samenhangend handelen van verschillende overheden, die elkaar vinden in een samengesteld doel, en bereid zijn ook de andere partijen in staat te stellen hun eigen doelen te realiseren.

Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Het is opvallend om te zien dat in veel gevallen weinig tot niets gezegd kan worden over de doelmatigheid van het beleid, simpelweg omdat daar geen onderzoek naar is gedaan. Ik constateer dat in het onderzochte beleidsdomein vooral ex ante sterk op doelmatigheid wordt gestuurd, in de plan- en besluitvormingsfase en bij het beschikbaar stellen van middelen. Vervolgens is de focus op doelmatigheid achteraf, ex post, minder sterk ontwikkeld. De vraag in de uitgevoerde evaluatiestudies is veel meer of projecten binnen de beschikbare tijd en budgetruimte naar behoren zijn uitgevoerd, conform de gemaakte afspraken.



In dit kader mag de observatie worden onderstreept dat een aantal grote programma's binnen het gestelde budget zijn gebleven. Waar veel grote projecten te maken krijgen met fikse budgetoverschrijdingen, is een complex programma als Ruimte voor de Rivier ruim binnen het budget gebleven. Maar feit blijft dat het vrijwel onmogelijk is gebleken om *ex post* de doelmatigheid van de uitgaven voor waterveiligheid vast te stellen en dat hier dus ook relatief weinig expliciet aandacht voor is in de beschikbare evaluaties.

Observaties

Als we de uitkomsten van de Beleidsdoorlichting op ons in laten werken, vallen enkele zaken op.

Allereerst is er voor een aantal relevante beleidsdossiers geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Met name rondom een groot aantal visietrajecten (beleidsontwikkeling Grote Wateren) is feitelijk niet meer bekend dan de voortgang. Voor dit soort trajecten verdient het aanbeveling om regelmatig te evalueren, niet alleen *ex post* (na afronding) maar vooral ook *ex durante* (gaande het proces), waarbij niet zozeer het afrekenen centraal staat, maar het leren en bijsturen. Dit kan voorkomen dat visietrajecten zonder veel perspectief op inhoudelijke verrijking worden voortgezet. Een dergelijke kritische blik zou ook nadrukkelijker kunnen worden georganiseerd in trajecten waarin het rijk de rol van regisseur speelt.

Daarnaast is het van belang om in evaluatiestudies nadrukkelijker aandacht te geven aan het element doelmatigheid. Dit aspect wordt in veel studies niet of onvoldoende belicht, zodat het in deze beleidsdoorlichting moeilijk bleek te zijn om hier uitspraken over te doen, en wordt ook niet getoetst in hoeverre de waarborgen die er zijn om de doelmatigheid van uitgaven te bewaken – voordat ze worden gedaan – naar behoren functioneren. Relatief gezien is er voor doelmatigheid in het waterdomein immers veel aandacht. Te denken valt aan de nieuwe normering, de procedures die gehanteerd worden om te komen tot besluitvorming en de wijze waarop de markt wordt geactiveerd in de uitvoeringsfase. Desondanks zou meer expliciete aandacht voor het thema doelmatigheid, ook *ex post*, ons zicht op de kwaliteit van de uitvoering van beleid en wetgeving vergroten.

Tot slot is het van belang dat de wetgever zelf expliciet aangeeft wat de doelstellingen van het beleid zijn. Uiteraard is dat in veel gevallen lastig en wordt daarmee de intentie achter veel beleid versmalt tot iets wat weliswaar meetbaar is, maar feitelijk niet representatief voor het gevoerde beleid. Dat zijn risico's die niet uit het oog mogen worden verloren. Maar anderzijds is het niet formuleren van doelstellingen een gemiste kans. Daarbij zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de inhoudelijke doelen van het beleid ('droge voeten'), maar ook de daaraan verbonden maatschappelijke doelen (zoals legitimiteit, ruimtelijke kwaliteit, meerwaarde, innovatie, economische groei).

Kanttekeningen

Na lezing van de beleidsdoorlichting heb ik enkele inhoudelijke kanttekeningen bij de daarin verwoorde conclusies.



Instrumentarium

Ten aanzien van de instrumentenmix wordt in de beleidsdoorlichting het volgende gesteld: “Geconcludeerd wordt dat er voor het bereiken van de doelen van de sub artikelen van artikel 11 zowel *juridische, financieel-economische en informatie- en communicatie instrumenten zijn ingezet en dat meerdere instrumenten onderlinge samenhang vertonen en elkaar versterken. Er zijn geen hiaten in de instrumentenmix geconstateerd*”. Een kritische reflectie op deze instrumentenmix kan echter geen kwaad. Dat sluit aan bij de constatering van de OECD dat er in het Nederlands waterbeheer weinig aandacht is voor het kostenveroorzakersbeginsel. Terwijl juist prijsprikkels gekenmerkt worden door de grotere doelmatigheid die ze kunnen teweegbrengen. Vrijwel alle bestaande financiële sturingsinstrumenten zijn gericht op het voorzien in overheidsfinanciering. Prijsprikkels en dergelijke zijn niet aanwezig. Het verdient aanbeveling om het beleidsinstrumentarium in het onderzochte beleidsdomein nog eens kritisch tegen het licht te houden, juist ook in het licht van het streven om de doelmatigheid van het waterbeheer te vergroten. Daarnaast kan geconstateerd worden dat er een groeiende behoefte is aan een nieuwe generatie sturingsinstrumenten, die past bij hedendaagse benaderingen van organische gebiedsontwikkeling en adaptief deltamanagement. Het is van belang dat de benodigde kennisontwikkeling hiertoe tijdig wordt geïnitieerd.

Doelmatigheid

In de rapportage wordt aangegeven dat er enerzijds geen uitspraak kan worden gedaan over de doelmatigheid van veel uitgaven. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het realiseren van de diverse opgelegde taakstellingen voorspoedig verloopt.

De keerzijde hiervan wordt in de beleidsdoorlichting niet benoemd, maar verdient wel aandacht. De vraag is immers wanneer de rek uit het systeem is. Met het verstandig prioriteren van uitgaven en het temporiseren van de uitvoering kan veel gewonnen worden, maar een en ander roept wel de vraag op of deze vorm van uitstellen in alle gevallen verantwoord is. Er wordt in de beleidsdoorlichting niet ingegaan op de (mogelijke) consequenties voor de kwaliteit van de uitoefening van de publieke taak: wat betekenen de doorgevoerde wijzigingen in bekostiging en organisatie in termen van kwaliteit / doeltreffendheid?

De opgaven zijn groot, en worden – als de nieuwe normering van kracht wordt – waarschijnlijk alleen maar groter. De uitvoeringscapaciteit is daarentegen beperkt. Dat betekent een extra reden om te prioriteren, maar versterkt ook de vraag die rijst: is het waterbeheerdomein voldoende geëquipeerd om te doen wat de politiek vraagt? Deze vraag verdient het om serieus genomen te worden, omdat het wezenlijke zaken rond onze welvaart en veiligheid betreft.



Rol van het Rijk

In de Beleidsdoorlichting is relatief weinig aandacht voor de vraag naar de rol van het Rijk in complexe, gelaagde processen van (strategische) beleidsvorming en uitvoering. Het is echter van groot belang dat er kritisch wordt gereflecteerd op de regierol van het Rijk en de wijze waarop zij het rijksbelang behartigt, in een context van uiteenlopende andere, regionale belangen. De wijze waarop het Rijk zich opstelt in bijvoorbeeld de context van het Deltaprogramma of de visievorming met betrekking tot de Grote Oppervlaktewateren, heeft consequenties voor de vraag in hoeverre er gedragen en kwalitatief hoogwaardige beslissingen resulteren. En dat houdt op haar beurt weer sterk verband met de toekomstige doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering. Wat dat betreft zijn de ervaringen die nu in het Deltaprogramma zijn opgedaan (en recent door de Erasmus Universiteit geëvalueerd) leerzaam. Het gaat hier niet zozeer – zoals in de Beleidsdoorlichting wordt gesuggereerd – om het zo helder mogelijk vastleggen wat de verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M, maar veelmeer om het organiseren van een vruchtbaar samenspel tussen diverse actoren met uiteenlopende belangen en verantwoordelijkheden, die alleen in gezamenlijkheid tot effectieve en legitieme oplossingen kunnen komen.

Houdbaarheid financiering

Het recente rapport van de OECD over water governance in Nederland is inderdaad – zoals het evaluatieonderzoek aangeeft – positief over het Nederlandse waterbeheer. Tegelijkertijd is daarin wel de vraag gesteld in hoeverre de financiering van het waterbeheer op lange termijn volhoudbaar is. Dit omdat de financiering niet alleen sterk sectoraal is georganiseerd, maar ook vrijwel volledig stoelt op publieke bijdragen. Uiteraard is aan dit aspect in deze doorlichting geen aandacht besteed. Echter laat de druk op het beschikbare budget en de scherpe doelen ten aanzien van meer doelmatigheid, zien dat het geen vanzelfsprekendheid is dat er voldoende geld beschikbaar is voor het waterbeheer. De vraag van de OECD is dan ook zeker relevant en verdient bestuurlijke en politieke aandacht.

Tot slot

De beleidsdoorlichting Waterkwantiteit geeft – binnen de daartoe gestelde kaders – een goed overzicht van datgene wat we weten omtrent doelbereik en efficiëntie van het gevoerde beleid. Daarbij valt op dat de effectiviteit over het algemeen hoog is. Het waterbeheer kent een goede uitvoeringsorganisatie, waarin voortvarend de implementatie van gekozen maatregelen ter hand wordt genomen. Ook de doelmatigheid is – hoewel vaak niet expliciet beoordeeld – naar onze inschatting hoog. Dat biedt een goed uitgangspunt om te komen tot uitvoering van de ambities uit het Deltaprogramma. Eerder is de vraag gewettigd of het waterbeheer wel voldoende middelen heeft om de grote opgaven die er (nog) liggen, adequaat uit te voeren.

A handwritten signature in blue ink that reads "Erasmus". The signature is fluid and cursive, with a large initial 'E' that loops around the start of the word.

Er is echter ook een 'anderzijds'. Het credo 'sober en doelmatig' is waterbeheerders op het lijf geschreven, maar betekent ook dat de majeure investeringen in waterveiligheid niet altijd leiden tot extra maatschappelijk rendement, door slimme meekoppelingen met andere (regionale) investeringen. Of er worden kansen gemist om 'werk met werk' te maken, onder druk van strikte tijdsaders. Soms is een extra duit in het zakje of enige flexibiliteit in de programmering nodig om die meekoppelingen wel mogelijk te maken. Een dergelijke verbindende aanpak zal ook de uitvoerbaarheid van het Deltaprogramma zeer ten goede komen. Het zou van kortzichtigheid getuigen als de potentiële extra maatschappelijke meerwaarde die gegenereerd kan worden met investeringen in ons waterbeheer, niet verzilverd wordt omdat zij sneuvelt op het aambeeld van een enghartige, sectorale en/of rijkscentrische doelmatigheidstoets.